

Quito, D.M., 22 de noviembre de 2023

CASO 1522-19-EP

EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR, EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES, EMITE LA SIGUIENTE

SENTENCIA 1522-19-EP/23

Resumen: La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia emitida por la Sala de la Corte Provincial de Pichincha, que resolvió aceptar el recurso de apelación dentro de una acción de protección, al verificar que se vulneró el derecho a la seguridad jurídica por inobservancia de precedentes jurisprudenciales.

1. Antecedentes procesales

1. El 30 de enero de 2019, Delia Alexandra Jaramillo González (“**actora**”) presentó una acción de protección en contra de la Dirección General del Registro Civil, Identificación y Cedulación (“**Registro Civil**” o “**entidad accionada**”) y de la Procuraduría General del Estado. La actora impugnó la terminación de su contrato de servicios ocasionales en el cargo de asesora 5, debido a que el Registro Civil habría dado por terminado su contrato sin considerar que padece una enfermedad catastrófica y que, por tanto, pertenece a un grupo de atención prioritaria.¹
2. El 11 de febrero de 2019, la Unidad Judicial Civil con sede en la parroquia Ñaquito del D.M de Quito, provincia de Pichincha (“**Unidad Judicial**”), aceptó la acción y ordenó el reintegro de la actora a su puesto de trabajo, el pago de haberes dejados de percibir desde que se dio por terminado su contrato y disculpas públicas a cargo de la entidad accionada.² La actora y la entidad accionada interpusieron recursos de apelación.
3. El 12 de abril de 2019, la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (“**Sala de la Corte Provincial**”) rechazó el recurso de apelación

¹ Proceso 17230-2019-01782. La actora señaló que posee una discapacidad física del 39%, acreditada por el Consejo Nacional de Discapacidades del Ecuador. En su demanda, alegó la vulneración de sus derechos al trabajo y seguridad social, a la estabilidad laboral, y a los derechos de los grupos de atención prioritaria al haber sido desvinculada cuando se encontraba en uso de una licencia por enfermedad.

² La Unidad Judicial consideró que: “existe disposición constitucional que impide el despido de personas con discapacidad, lo que significa que se ha incurrido en una aplicación incorrecta, indebida y con irrespeto de normas públicas, previas y claras”.

interpuesto por la actora, pero aceptó el recurso interpuesto por la entidad accionada. En consecuencia, revocó la sentencia subida en grado y negó la acción de protección propuesta.³

4. El 15 de mayo de 2019, Delia Alexandra Jaramillo González (“**accionante**”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 12 de abril de 2019.
5. El 19 de septiembre de 2019, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección.⁴
6. El 17 de febrero de 2022, se realizó el resorteo de la causa y la sustanciación del caso le correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, quien avocó conocimiento el 13 de abril de 2023 y solicitó un informe de descargo al órgano jurisdiccional accionado.
7. La Sala de la Corte Provincial no remitió un informe de descargo.

2. Competencia

8. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección, de conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución y 191, número 2 letra d, de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”).

3. Pretensión y sus fundamentos

3.1. De la accionante

9. La accionante alega la vulneración de los derechos de las personas y grupos de atención prioritaria (art. 35 CRE), de las personas con discapacidad (art. 47 números 1 y 2 CRE), de las personas con enfermedades catastróficas (art. 50 CRE), al trabajo (art. 33 CRE), a la igualdad y no discriminación (art. 66 número 4 CRE), a la seguridad jurídica (art. 82

³ La Sala de la Corte Provincial consideró que el cargo de asesora 5, que ocupaba la actora, era un cargo de libre nombramiento y remoción, por lo que, se torna en improcedente su pretensión. Adicionalmente, manifestó: “lo que se intenta por intermedio de esta garantía jurisdiccional inoportuna es que los jueces constitucionales resuelvan un conflicto que no entra en la esfera de lo constitucional”.

⁴ El Tribunal de Sala de Admisión estaba conformado por las juezas constitucionales Carmen Corral Ponce y Karla Andrade Quevedo, por ausencia del entonces juez constitucional Hernán Salgado Pesantes y por el juez constitucional Alí Lozada Prado.

CRE) y al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes (art. 76 número 1 CRE).

10. Para sustentar sus pretensiones en contra de la sentencia de 12 de abril de 2019, la accionante expresa los siguientes *cargos*:

10.1. Sobre los *derechos de las personas y grupos de atención prioritaria, de las personas con enfermedades catastróficas y de las personas con discapacidad la accionante*, manifiesta que la Sala de la Corte Provincial consideró que sus alegaciones se trataban de un tema de mera legalidad desconociendo la jurisprudencia de la Corte Constitucional, que declaró la constitucionalidad condicionada del artículo 58 de la Ley Orgánica de Servicio Público (“**LOSEP**”) y el artículo 146 del Reglamento de la Ley Orgánica de Servicio Público (“**Reglamento**”).

10.2. Sobre el *derecho al trabajo*, indica que su derecho se vio vulnerado cuando no se respetó que se encontraba en uso de una licencia por enfermedad al desvincularla, y cuando no se tomó en consideración la estabilidad laboral de al menos un año del contrato de servicios ocasionales.

10.3. Sobre el *derecho a la igualdad y no discriminación*, la accionante manifiesta “sufrí una discriminación por mi condición de salud y por ser mujer” por parte de mi empleador.

10.4. Sobre el *derecho a la seguridad jurídica*, lo relaciona con el *derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes*, y alega que la Sala de la Corte Provincial inobservó el precedente establecido en la sentencia 258-15-SEP-CC, porque consideró que no existió violación de derechos constitucionales, ya que el cargo que ostentaba era de libre nombramiento y remoción.

11. Finalmente, la accionante solicitó que se acepte su demanda, se declare la vulneración de sus derechos constitucionales y se ordene el pago de dieciocho meses de remuneración junto con las disculpas públicas del Registro Civil.

4. Planteamiento del problema jurídico

12. Esta Corte ha establecido que los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que se dirigen contra el acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho

fundamental.⁵ Además, la Corte ha señalado que un argumento mínimamente completo, al menos, debe reunir tres elementos: tesis, base fáctica y justificación jurídica.⁶

13. En relación con los cargos resumidos en los párrafos 9.1 y 9.4 *supra*, se verifica que la accionante alega esencialmente la inobservancia del precedente jurisprudencial contenido en la sentencia 258-15-SEP-CC, por cuanto manifiesta que la entidad accionada, al dar por terminado su contrato de servicios ocasionales, no advirtió que pertenecía a un grupo de atención prioritaria por ser una persona con discapacidad. Por esta razón, se formula el siguiente problema jurídico: **¿La Sala de la Corte Provincial vulneró el derecho a la seguridad jurídica porque habría inobservado la sentencia 258-15-SEP-CC emitida por la Corte Constitucional?**
14. En relación con los cargos sintetizados en los párrafos 9.2 y 9.3 *supra*, si bien la accionante establece como tesis la presunta vulneración de sus derechos constitucionales, no describe la acción u omisión de la autoridad judicial que habría ocasionado dicha vulneración, sino que más bien hace alusión a la acción administrativa de destitución de su puesto laboral por parte de su empleador. Por lo que, no es posible formular un problema jurídico, ni aun realizando un esfuerzo razonable.⁷

5. Resolución del problema jurídico

5.1. ¿La Sala de la Corte Provincial vulneró el derecho a la seguridad jurídica porque habría inobservado la sentencia 258-15-SEP-CC emitida por la Corte Constitucional?

15. La Constitución establece, en el artículo 82, que la seguridad jurídica “se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”.
16. Al respecto, la Corte ha señalado que la seguridad jurídica permite a las personas contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le brinde una noción razonable de las reglas que le serán aplicadas. El ordenamiento jurídico

⁵ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

⁶ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 18. Este Organismo señaló que un argumento mínimamente completo, al menos, debe reunir los siguientes tres elementos: la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró (la tesis), el señalamiento de la acción u omisión 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).

⁷ Corte Constitucional, sentencia No. 1967-14-EP/20, párr. 21.

debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada, sino por procedimientos regulares establecidos previamente por autoridad competente, evitando la arbitrariedad.⁸

17. Este Organismo ha manifestado reiteradamente que la inobservancia de un precedente jurisprudencial atribuido a las actuaciones de las autoridades judiciales constituye en sí misma una afectación a preceptos constitucionales, susceptible de ser examinado a la luz del derecho a la seguridad jurídica.⁹ De tal forma, en estos supuestos no es necesario la verificación de una posible afectación a otros preceptos constitucionales.
18. En el caso bajo análisis, la accionante alega que la Sala de la Corte Provincial desconoció el ámbito de protección especial que tenía al ser una persona con discapacidad y al haberse dado por terminado su contrato de servicios ocasionales, fundamentado en la causal f del artículo 46 del Reglamento a la LOSEP; a pesar de que el precedente constitucional, contenido en la sentencia 258-15-SEP-CC, establecía lo contrario.
19. Al respecto, resulta pertinente señalar que los precedentes emanados de las sentencias y dictámenes de la Corte Constitucional tienen efectos vinculantes y deben ser observados por el propio Organismo como por las demás autoridades jurisdiccionales.¹⁰ La Corte también ha determinado que un precedente judicial en sentido estricto está estrechamente vinculado con la motivación de la decisión y dentro de esta se debe distinguir la *ratio decidendi*, es decir, el conjunto de razones que son esenciales para la justificación de lo decidido y dentro de esta cabe todavía identificar su núcleo, esto es, la regla en la que el decisor subsume los hechos del caso concreto para, inmediatamente, extraer la decisión.¹¹
20. Bajo estas consideraciones, le corresponde a este Organismo determinar: (a) si la sentencia 258-15-SEP-CC contiene un precedente en sentido estricto, y (b) si tal precedente debió ser aplicado por las autoridades judiciales en el caso bajo análisis.
21. Respecto a (a), esta Corte ha determinado que la sentencia 258-15-SEP-CC de 12 de agosto de 2015 sí configura un precedente en sentido estricto, ya que se estableció la siguiente regla jurisprudencial:

Si, (i) una persona con discapacidad que, independientemente del momento en que la contrajo, celebró un contrato bajo la modalidad de servicios ocasionales; (ii) la entidad

⁸ CCE, sentencia 989-11-EP/19, párr. 20.

⁹ CCE, sentencia 1797-18-EP/20, 16 de diciembre de 2020, párr. 45.

¹⁰ LOGJCC, art. 2, numeral 3.

¹¹ CCE, sentencia 109-11-IS/20, 26 de agosto de 2020, párr. 23.

empleadora conocía de la condición de discapacidad de manera previa a su desvinculación; y, (iii) no se ha procurado su reubicación si por su condición se ve imposibilitada para seguir ejerciendo efectivamente su cargo [**supuesto de hecho**], entonces, la entidad no puede dar por terminado el contrato con base en su sola voluntad con base en la causal prevista en la letra f) del artículo 146 del Reglamento de la LOSEP [**consecuencia jurídica**].¹²

22. Por lo expuesto, la sentencia 258-15-SEP-CC de 12 de agosto de 2015 desarrolló la protección especial que tienen las personas con discapacidad que han suscrito un contrato de servicios ocasionales y que han sido desvinculadas, con fundamento en el literal f del artículo 146 del Reglamento de la LOSEP, sin que se les haya procurado su reubicación, previo a la separación de su lugar de trabajo.
23. Ahora bien, de la revisión de la sentencia impugnada, esta Corte constata que la Sala de la Corte Provincial señaló:

[...] En el caso sub júdice al no haberse probado por la accionante, en el proceso constitucional vulneración de derecho constitucional alguno, pues lo único que hizo el legitimado pasivo el 18 de enero de 2019, es dar por terminado un contrato de servicios ocasionales en calidad de ASESORA 5, vale mencionar que dicho cargo es de libre nombramiento y remoción, por la naturaleza de confianza del puesto, lo que contradice incluso con la Resolución de la Corte Constitucional N.- 258 publicada en el Suplemento 605 de 12 de octubre de 2015, que declara la constitucionalidad condicionada del artículo 146 del Reglamento a la Ley Orgánica de Servicio Público, ya que la legitimada activa tenía el cargo de “ASESORA”, que en cualquier momento la autoridad nominadora puede dar por terminado el contrato ocasional, por lo que se torna improcedente la pretensión de que se indemnice económicamente en \$38.070,00.¹³

24. De lo expuesto, esta Corte verifica que, en la sentencia impugnada, la Sala de la Corte Provincial únicamente se limitó a caracterizar la denominación del cargo que ostentaba la accionante, sin identificar o analizar la aplicación del precedente de la sentencia 258-15-SEP-CC.
25. Respecto a (b), la Corte evidencia que la accionante sí ofreció argumentos del por qué la regla jurisprudencial contenida en la sentencia 258-15-SEP-CC era aplicable a su caso, ya que señaló que padecía una discapacidad y habría suscrito un contrato de servicios ocasionales.
26. No obstante, tal como se indicó anteriormente, la Sala de la Corte Provincial se limitó a realizar consideraciones sobre la denominación del cargo de la accionante, y no presentó

¹² CCE, sentencia 1095-20-EP/22, 24 de agosto de 2022, párr. 111.1.

¹³ Expediente constitucional, foja 164-169.

otras razones sobre la aplicación o no del precedente contenido en la sentencia 258-15-SEP-CC, a pesar de que la accionante sí ofreció argumentos sobre su aplicación.

27. En consecuencia, esta Corte concluye que en la sentencia impugnada se vulneró el derecho a la seguridad jurídica de la accionante, porque la Sala Provincial de Justicia inobservó el precedente jurisprudencial de esta Corte Constitucional, relacionado con la estabilidad reforzada que gozan las personas con discapacidad que suscriben contratos ocasionales.
28. En tal sentido, como medida de reparación, corresponde dejar sin efecto la sentencia de 12 de abril de 2019 y retrotraer el proceso hasta el momento en que se ha verificado tal vulneración, esto es, hasta el conocimiento del recurso de apelación, para que mediante sorteo una nueva Sala de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha conozca el recurso y dicte la respectiva sentencia.

6. Decisión

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. Aceptar la acción extraordinaria de protección 1522-19-EP/23
2. Declarar que la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha que expidió la sentencia el 12 de abril de 2019 vulneró el derecho a la seguridad jurídica de Delia Alexandra Jaramillo González.
3. Dejar sin efecto la sentencia de 12 de abril de 2019 emitida por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.
4. Retrotraer el proceso hasta el momento anterior a su emisión para que, previo sorteo, una nueva conformación de la Sala resuelva el recurso de apelación presentado por Delia Alexandra Jaramillo González
5. Notifíquese y cúmplase.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 22 de noviembre de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)