

Caso N°. 813-22-EP

Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

SALA DE ADMISIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Quito
D.M., 08 de julio de 2022.

VISTOS.- El Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador, conformado por la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo y los jueces constitucionales Alí Lozada Prado y Richard Ortiz Ortiz, en virtud del sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 08 de junio de 2022, avoca conocimiento de la causa **No. 813-22-EP, acción extraordinaria de protección.**

I

Antecedentes procesales

1. El 09 de septiembre de 2021, un grupo de trabajadores del Ministerio de Salud Pública¹ (“MSP”) presentó una acción de protección en contra de dicha entidad alegando, en lo principal, que se vulneraron los derechos a la seguridad jurídica, al trabajo y al debido proceso dado que tenían contratos ocasionales sujetos a la Ley Orgánica de Servicio Público (“LOSEP”) pese a ejercer funciones de obreros y “*se nos despidió con fecha 01 de marzo de 2019, con el pretexto de ser SERVIDORES PÚBLICOS amparado en la LOSEP*” (juicio No. 09359-2021-02723).
2. El 15 de septiembre de 2021, compareció un grupo de trabajadores del MSP², en calidad de *amicus curiae* y terceros perjudicados, solicitando que se les permita comparecer en el proceso y que el efecto de la sentencia que se dicte “*se aplique a los comparecientes en las mismas condiciones que los LEGITIMADOS ACTIVOS*”.

¹ La acción fue presentada por Torres Munizaga Alexander Javier (procurador común), Carlos Sebastián Silva Calderón (procurador común), Vera Fernández Josue Adrián, Cornejo Tomala Carlos Javier, Sandoya González Daniela Fernanda, Quiñonez Mina Cristhian Antonio, Muñoz Pilozo Andrés Ariel, Selenita del Jesús Macías Alvarado, Ronny Leonardo Villota Samaniego, Carlos Arturo Merino León, Ávila Suárez Jorge Ronald, Raquel Cecibel Zambrano Alcibar, Lia Gabriela Moncayo Moreno, Mirelly Albertina Charcopa Perea, Carola Ramona Urdanigo Panezo, Pilataxi Rigchag Samuel Gonzalo, Medina Corozo Wendy Belén, Jennifer Marietta Robinzon Quiñonez, Carlos Julio Bahamonde Izurieta, Lucía Stefania Arteaga Muñiz, Marcela del Rocío Aguirre López, Phalom Ivon del Pozo Guzmán, Bryan Steven Calero Burgos, Edith Estheher Valencia Muñoz, Karina Dolores Samaniego Escobar, Alexander Javier Torres Munizaga, Martínez Pérez Marina Ofelia, Tatiana Nathalia Carrillo Triviño, Morán Franco Manuel de Jesús y Katty Andriana Cabrera Ortiz.

² Comparecieron al proceso Fabricio Alberto Rodríguez Briones, Erika Tatiana Franco Vera, Líder Enrique Ayoví Corozo, Oswaldo Bolívar Mendoza del Barco, Alberto Efrén Quintana Calero, Lucas Felix Mejillones Ubilla, Leonardo Rafael Paspuel Wong, Rony Wilson Hernández Tircio, Darwin Andrés Peralta Ramírez.

Caso N°. 813-22-EP

3. En sentencia de 20 de septiembre de 2021, el juez de la Unidad Judicial de Trabajo con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas, declaró parcialmente con lugar la acción de protección y dispuso, en lo principal: **(i)** dejar sin efecto “*toda orden o disposición verbal o escrito que contenga implícita la cesación de funciones de cada uno los legitimados activos, que rige desde el 01 de marzo de 2019*”; **(ii)** el reintegro de los legitimados activos con las mismas condiciones de actividad y remuneración; **(iii)** el pago de los valores dejados de percibir desde que se produjo la vulneración de derechos hasta la actualidad; y, **(iv)** que “*una vez reintegrados los legitimados activos [...] la accionada a través de la UATH, proceda a ubicarlos al régimen del Código de Trabajo*”³. Las partes solicitaron aclaración y ampliación, recursos que fueron rechazados en auto de 11 de octubre de 2021.
4. El MSP y la Procuraduría General del Estado interpusieron recurso de apelación, al cual se adhirieron quienes comparecieron en calidad de *amicus curiae* y terceros interesados.
5. En sentencia de 17 de diciembre de 2021, la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia del Guayas (“**Sala Provincial**”) declaró sin lugar el recurso de apelación, confirmó la sentencia subida en grado y, respecto de los terceros, señaló que “*se encuentran en igualdad de condiciones que los legitimados activos, situación que fue considerada y declarada por el juez a quo [...]. En tal sentido, [...] se] dispone: Que en lo relativo a la reparación integral, se considere a los terceros interesados, en los mismo (sic) términos que se establecieron para los accionantes en los numerales 1, 2, 3, 4, 5 y 6 de la parte resolutive de la sentencia*”⁴.
6. El MSP solicitó aclaración y ampliación, recursos que fueron negados en auto de 21 de enero de 2022.
7. El 21 de febrero de 2022, Ximena Garzón Villalva, en calidad de ministra de salud pública, María Alexa Zambrano Vera, en calidad de coordinadora zonal de salud 8, Verónica

³ El juez consideró que las actividades que desempeñaban los accionantes no eran “*de dirección, administración o funciones representativas, aplicando la accionada indebidamente el régimen de la [LOSEP] a labores que se encuentran dentro del Código de Trabajo [...]. Como consecuencia de esta indebida aplicación [...] se ha vulnerado el derecho a la seguridad jurídica [...] y el derecho al trabajo, [...] la simulación de un contrato de un servidor público a un [...] obrero, ha coartado el goce pleno de los derechos reconocidos en los artículos 33 y 326 de la Constitución [...]*”. Sobre los *amicus* y terceros, consideró que comparecieron “*como amicus curiae terceros interesados directos, antes de la audiencia pública, en la cual se pudo determinar que se encuentran bajo los mismos presupuestos fácticos de los accionantes*”.

⁴ La Sala Provincial consideró que: “*las actividades de los accionantes no correspondían a las establecidas para la suscripción de contratos ocasionales. [...] [L]a continua existencia de contratos ocasionales con los accionantes se constituye en un acto de evidente precariedad laboral, tanto porque se les ha negado el derecho a la estabilidad laboral, así como por el hecho de haberles dado un trato distinto con relación a los demás trabajadores [del MSP] [...], desconociéndose la existencia de la Revisión del Décimo Primer Contrato Colectivo de Trabajo [...]*”.

Caso N°. 813-22-EP

Catherine Arias Vera, en calidad de directora distrital 09D01 Puna-Salud, Ruth Elena Quinteros Sánchez, en calidad de directora distrital 09D24 Durán-Salud y Santo Eduardo Cedeño Cedeño, en calidad de director distrital 09D08 Pascuales 2-Salud (“**entidad accionante**”), presentaron una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 17 de diciembre de 2021 dictada por la Sala Provincial.

8. Por sorteo electrónico de 11 de abril de 2022, le correspondió el conocimiento de la presente causa a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo. El expediente fue recibido en esta Corte el 11 de abril de 2022 y en el despacho de la jueza ponente el 18 de abril de 2022. Conforme a la certificación de 18 de abril de 2022, suscrita por la secretaria general del Organismo, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción, pero se deja constancia de que la presente causa tiene relación con el caso No. 2953-21-JP.

II Objeto

9. 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 demanda de acción extraordinaria de protección se planteó en contra de la sentencia de 17 de diciembre de 2021, decisión que cumple con el objeto de esta acción conforme los artículos 94 y 437 de la Constitución, en concordancia con el artículo 58 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”).

III Oportunidad

10. La demanda de acción extraordinaria de protección se presentó el **21 de febrero de 2022**, en contra de la sentencia dictada el 17 de diciembre de 2021. Cabe señalar que el auto que rechazó los recursos de aclaración y ampliación respecto de dicha sentencia fue dictado el 21 de enero de 2022 y notificado el **24 de enero de 2022**, por lo que, se observa que la demanda fue presentada dentro del término establecido en los artículos 60, 61 numeral 2 y 62 numeral 6 de la LOGJCC.

IV Requisitos

11. 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

Caso N°. 813-22-EP

12. La entidad accionante alega que se vulneraron los derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en las garantías de defensa y de motivación y a la seguridad jurídica, contemplados en los artículos 75, 76 numeral 7 literales a) y l) y 82 de la Constitución. Asimismo, señala que se vulneraron los artículos 11 numeral 9, 169 y 226 de la Constitución. Por lo que, solicita que se admita y acepte su acción, que se declare la vulneración de derechos, que se revoquen las sentencias dictadas en el proceso de origen y que *“se considere que la desvinculación de los accionantes, se lo realizó en legal y debida forma”*.
13. Señala que se vulneraron los derechos a la defensa y a la tutela judicial efectiva porque quedó en indefensión cuando se declaró a los *amicus curiae* como parte procesal, se los trató en igualdad de condiciones que a los accionantes y fueron beneficiarios de los efectos de la sentencia dictada. A propósito de ello, cita el artículo 12 de la LOGJCC y sostiene que no se observó el espíritu de la norma, desnaturalizando la figura del *amicus curiae*.
14. Alega que se inobservó la sentencia No. 1679-12-EP/20 *“por HABERSE CONSIDERADO como parte procesal Y NO como la norma expresa los define a los AMICUS CURIAE, que sería parte coadyuvante del proceso mas no legitimado activo”*. A continuación cita un fragmento de la sentencia No. 177-15-SEP-CC sobre la naturaleza de los *amicus curiae*.
15. Explica el contenido de la garantía de la motivación citando normativa y jurisprudencia y señala que *“se demostró con las aportaciones dentro del proceso que la entidad actuó dentro de los (sic) principios (sic) de legalidad”* con la suscripción de los contratos ocasionales amparados en la LOSEP, con aprobación del Ministerio de Trabajo y considerando la disponibilidad presupuestaria. Agrega que para la terminación de los contratos se notificó a los implicados y ellos brindaron su aceptación, por lo que, considera que se respetó el debido proceso y se actuó *“conforme a lo dispuesto por los Acuerdos Ministeriales, MDT-2018-0039 del 22 de marzo del 2018; y, MDT-2019-0001 del 02 de enero del 2019, en el artículo 7”*. Por todo lo anterior, también considera que se vulneraría la seguridad jurídica.
16. Sobre la notificación con el cese de funciones, agrega que los accionantes de origen fueron notificados en legal y debida forma de acuerdo a la Ley de Comercio Electrónico, Firmas Electrónicas y Mensajes de Datos *“practicada como medio de prueba sin que en primera y segunda instancia se haya analizado correctamente [...] no se hizo una correcta verificación individual de cada accionante y se está otorgando un fallo generalizado y colectivo, que lesiona la Administración Pública y violenta gravemente nuestra legislación [en particular el artículo 86 de la LOSEP]”* lo cual además implica un gasto importante para el Estado, vulnerando la garantía de la motivación, la seguridad jurídica y la tutela judicial efectiva.
17. Asimismo, manifiesta que los actos que desvincularon a los accionantes del proceso de origen estaban motivados y no podían ser declarados nulos, por lo que, se violenta la

Caso N°. 813-22-EP

seguridad jurídica y el debido proceso. Agrega que se probó en audiencia que los accionantes del proceso de origen no pertenecían a grupos vulnerables.

18. Estima que no se vulneraron derechos y que los accionantes debieron acudir a la vía contencioso administrativa dado que la acción de protección no era la vía adecuada para atender sus pretensiones, *“puesto que impugnar un acto administrativo mediante la Acción de Protección es desnaturalizar esta garantía”*, lo cual vulnera la garantía de motivación, la seguridad jurídica y la tutela judicial efectiva. Agrega que existe vulneración de los artículos 228 y 229 de la Constitución y que la acción de protección incumple los presupuestos de procedencia del artículo 40 de LOGJCC y es improcedente de acuerdo al artículo 42 de la LOGJCC. A propósito de ello, cita fragmentos de varias sentencias de esta Corte.
19. Alega que la sentencia impugnada carece de razonabilidad puesto que la Sala Provincial otorgó el derecho a la estabilidad de forma arbitraria, inconstitucional y actuando contra norma expresa. Respecto de la lógica, se limita a explicar en qué consiste y respecto de la comprensibilidad expresa que se incumple este elemento en la sentencia impugnada.
20. Además, considera respecto de la motivación, que *“NO SE VALORO LAS PRUEBAS APORTADAS ESTO ES CONTRATOS DE SERVICIOS OCASIONALES CON SU RESPECTIVO INFORME DE CESACIÓN DE FUNCIONES Y NOTIFICACIÓN DE LOS MISMOS LOS CUALES FUERON SUSCRITOS POR LOS ACCIONANTES EN FORMA LIBRE Y VOLUNTARIA (sic)”*. Señala que no se consideró la esencia y naturaleza de este tipo de contratos que pueden ser terminados en cualquier momento y que el MSP actuó conforme a la disponibilidad presupuestaria y la modalidad de contratación aprobada por el Ministerio de Trabajo.
21. Respecto de la seguridad jurídica, explica que *“[e]n relación a todas las actuaciones administrativas que se ceñían al principio de juricidad (sic), normas jurídicas que la entidad estaban (sic) la obligación de cumplir EL PROCESO DE DESVINCULACIÓN DE LOS SERVIDORES SE ENCUENTRA AMPARADO EN EL CONTRATO SUSCRITO CLAUSULA QUINTA Y SEXTA DE LOS MISMOS, SIENDO ESTE LEY PARA LAS PARTES (sic)”*.
22. En cuanto al artículo 226 de la Constitución, manifiesta que *“LA SALA NO VALORÓ ESTA DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL”* puesto que la administración pública solo puede hacer lo que la ley le permite *“DEMOSTRADO DENTRO DEL PROCESO QUE SE ACTUÓ CONFORME A LA NORMATIVA VIGENTE. QUE LOS CONTRATOS SUSCRITOS OBDECIAN (sic) A LA REALIDAD PRESUPUESTARIA Y A LAS INSTANCIAS DE PREVIA APROBACIÓN POR EL MINISTERIO DE TRABAJO (sic)”*, lo cual considera que vulnera la seguridad jurídica.

Caso N°. 813-22-EP

23. Cita el artículo 58 de la LOGJCC y alega que se contraviene su texto al haberse vulnerado los derechos constitucionales invocados en el párrafo 12 *supra* e inobservando normas que permiten la desvinculación de personal del sector público, esto es, el artículo 228 de la Constitución y los artículos 17, 58 y 86 literal b) de la LOSEP en concordancia con los artículos 17, 143 y 146 literal f) del reglamento a la LOSEP. Señala que el artículo 145 del reglamento a la LOSEP no fue considerado por la autoridad judicial accionada, por lo que, se vulnera la seguridad jurídica.
24. Respecto del artículo 58 de la LOSEP, explica que los contratos ocasionales no generan estabilidad laboral ni derecho adquirido alguno, por lo que, se pueden dar por terminados en cualquier momento, como consta de los contratos suscritos con los accionantes de origen, dado que solo un nombramiento definitivo otorga estabilidad.
25. Respecto de la relevancia del problema jurídico y la pretensión, señala que la sentencia impugnada vulnera los derechos invocados en el párrafo 12 *supra*. Agrega que la construcción de la sentencia impugnada no es armónica, no tiene premisas coherentes y concatenadas, existe incongruencia entre los elementos utilizados por la Sala Provincial en su argumentación y se dispone una reparación integral sin verificar la vulneración de derechos ni considerar la sentencia de primera instancia.

VI
Admisibilidad

26. 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, es necesario reiterar que el carácter excepcional de esta acción exige que los requisitos de admisibilidad previstos en los artículos 58, 61 y 62 de la LOGJCC sean interpretados de forma estricta, evitando así que la Corte Constitucional actúe como una instancia adicional, y que la acción sea desnaturalizada. En función de dichos presupuestos normativos y luego de haber revisado integralmente la demanda, se advierte que cumple los requisitos para ser admitida.
27. La entidad accionante alega que la sentencia impugnada vulneró los derechos a la tutela judicial efectiva y a la defensa cuando se declaró a los *amicus curiae* como parte procesal, se los trató en igualdad de condiciones que a los accionantes y fueron beneficiarios de los efectos de la sentencia dictada, desnaturalizando la figura del *amicus curiae*. Además, argumenta que se habrían inobservaron precedentes de esta Corte sobre dicha figura.
28. Analizada la demanda, se encuentra que la entidad accionante ha planteado, de manera precisa e independiente de los hechos que dieron lugar al proceso principal, un argumento

Caso N°. 813-22-EP

claro sobre los derechos que alega vulnerados como consecuencia de las actuaciones de la Sala Provincial. De modo que ha cumplido satisfactoriamente con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 62 de la LOGJCC, que establece: “*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*”.

29. Además, se observa que el fundamento de la acción no se agotó en la consideración de lo injusto o equivocado de la decisión, ni se sustentó en la mera falta de aplicación o errónea aplicación de la ley. Tampoco mencionó la apreciación de la prueba por parte de las autoridades judiciales referidas. Además, como quedó anotado, la acción ha sido presentada oportunamente, y conforme se señaló, la decisión impugnada es objeto de acción extraordinaria de protección.
30. Finalmente, sobre los requisitos de admisibilidad previstos en los numerales 2 y 8 del artículo 62 de la LOGJCC, el primero consiste en que el accionante justifique argumentadamente la relevancia constitucional del problema jurídico y de la pretensión. En el presente caso, la entidad accionante ha justificado la relevancia del problema jurídico y la pretensión, conforme consta del párrafo 25 *supra*.
31. En la misma línea, el numeral 8 establece como requisito que el admitir la acción extraordinaria 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. Este Tribunal considera que del examen de este caso se podría establecer un precedente acerca de la naturaleza de la figura del *amicus curiae*.

VII Decisión

32. Sobre la base de los antecedentes y consideraciones que preceden, este Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional resuelve **ADMITIR** a trámite la acción extraordinaria de protección **No. 813-22-EP**, sin que esto constituya un prejuzgamiento sobre la materialidad de la pretensión.
33. Con el objeto de garantizar el debido proceso en la presente acción, en aplicación de los principios de dirección del proceso, formalidad condicionada y los de celeridad y concentración, recogidos en el artículo 4, numerales 1, 6, 7 y 11, literales a y b de la LOGJCC; y, tomando en consideración que el Tribunal de Admisión se halla constituido por la jueza Karla Andrade Quevedo, designada conforme lo dispuesto en el artículo 195 de la LOGJCC como sustanciadora de la causa, al amparo de lo dispuesto en el artículo 48 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte

Caso N°. 813-22-EP

Constitucional (“**CRSPCCC**”), dispone que la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia del Guayas presente un informe de descargo ante la Corte Constitucional en el término de diez días, contados a partir de la notificación con el presente auto respecto de la demanda que motiva la presente acción.

34. En el marco de lo dispuesto en el artículo 7 de la Resolución N° 007-CCE-PLE-2020, se solicita a las partes procesales que utilicen el módulo de “SERVICIOS EN LÍNEA” en su página web institucional <https://www.corteconstitucional.gob.ec/> para el ingreso de escritos y demandas; la herramienta tecnológica Sistema Automatizado de la Corte Constitucional (“**SACC**”) será la única vía digital para la recepción de demandas y escritos, en tal razón, no se recibirán escritos o demandas a través de correos electrónicos institucionales. Igualmente se receptorá escritos o demandas presencialmente en la oficina de Atención Ciudadana de la Corte Constitucional, ubicada en el Edificio Matriz José Tamayo E10 25 y Lizardo García, de lunes a viernes desde las 8h00 de la mañana hasta las 16h30 horas.
35. En consecuencia, se dispone notificar este auto y disponer el trámite para su sustanciación.

Karla Andrade Quevedo
JUEZA CONSTITUCIONAL

Alí Lozada Prado
JUEZ CONSTITUCIONAL

Richard Ortiz Ortiz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Caso N°. 813-22-EP

RAZÓN. - Siento por tal que el auto que antecede fue aprobado por unanimidad, en sesión del Segundo Tribunal de Sala de Admisión, de 08 de julio de 2022.- LO CERTIFICO.-

Documento firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA SALA DE ADMISIÓN