Quito, D.M., 22 de julio de 2020

CASO No. 1068-13-EP

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

Sentencia

Tema: Esta sentencia analiza las acciones extraordinarias de protección presentadas por la Procuraduría General del Estado y por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, en contra de una sentencia de apelación en una acción de protección, en donde se alega principalmente la vulneración al debido proceso por intervención de justicia constitucional sobre cuestiones, según se alega, de mera legalidad. La sentencia concluye en que no existieron tales vulneraciones.

I. Antecedentes Procesales

1. El 21 de diciembre del 2011, los señores médicos Carlos Quiñónez Auria, Orlando Noboa Cevallos, Marcela Costa Ramírez y Manuel Sotomayor Álvarez (en adelante "los médicos accionantes"), propusieron una acción de protección en contra del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (en adelante "IESS"), del Hospital Regional Dr. Teodoro Maldonado Carbo (en adelante "el Hospital") y de la Procuraduría General del Estado, solicitando se reconozcan y reconsideren sus relaciones laborales respectivas con el IESS por haber recibido órdenes directas de los funcionarios del Hospital y realizar labores propias de un médico de planta, pese a que prestaban sus servicios con relación de dependencia directa y bilateral con el Hospital, en virtud de un convenio interinstitucional suscrito entre el IESS y las Universidades Guayaquil y Católica de la ciudad de Guayaquil.

2. Los médicos accionantes manifestaron haber prestado sus servicios mientras realizaban su especialización, durante la cual se les tuvo cumpliendo funciones profesionales no reconocidas. En tal virtud, los médicos accionantes solicitaron que mediante sentencia se disponga el reconocimiento y pago de todos los beneficios sociales y económicos desde la fecha de su ingreso al IESS, así como las horas de trabajo suplementario y extraordinario realizado y el pago de la diferencia de remuneraciones que se produjeron por haber suscrito contratos con remuneraciones inferiores a las que venían percibiendo antes de la suscripción de los mismos. Particularmente, solicitaron para los señores Quiñónez Aurea, Noboa Cevallos y Sotomayor Álvarez su reintegro en calidad de médicos profesionales por haber sido desvinculados de labores; y, para Marcela Costa Ramírez garantizarse su permanencia y estabilidad laboral en el Hospital Regional Dr. Teodoro Maldonado Carbo, con nombramiento.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.**(593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicación@cce.gob.ec

3. En lo posterior, se sumarían otros médicos postgradistas en situaciones análogas como demandantes.[1] Esta acción de protección fue signada en primera instancia con el No. 09353-2011-1150.

4. Mediante sentencia dictada el 3 de febrero del 2011, el juez tercero de trabajo del Guayas, declaró con lugar la acción de protección, disponiendo, a favor de los médicos accionantes y de los que se adhirieron posteriormente a la demanda, su inmediata reincorporación a sus puestos de trabajo, esta vez en calidad de médicos de planta, para lo cual se elaborarían los respectivos nombramientos provisionales y acciones de personal hasta que el IESS realice el concurso de méritos y oposición. Además, dispuso que el IESS garantice la permanencia y estabilidad laboral de los recurrentes y que pague las remuneraciones y rubros pendientes.

5. Las entidades accionadas apelaron, recayendo el conocimiento del recurso en la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial del Guayas (en adelante "la Sala"). La causa en esta instancia fue signada con el No. 09112-2012-0206.

6. Mediante sentencia dictada el 26 de octubre del 2012, la Sala resolvió confirmar la decisión subida en grado en todas sus partes, y la adhesión de los otros demandantes anteriormente individualizados. El director general subrogante del IESS solicitó la aclaración y ampliación de la sentencia de Sala, lo cual fue negado mediante auto del 20 de noviembre del 2012.

7. El 4 de enero del 2013, el director regional (e) de la Procuraduría General del Estado propuso acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de la Sala dictada el 26 de octubre del 2012 dentro de la acción de protección No. 09112-2012-0206.

8. De igual manera, el mismo día 4 de enero del 2013, el director general subrogante del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social propuso acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de Sala dictada el 26 de octubre del 2012 dentro de la acción de protección No. 09112-2012-0206.

9. Mediante auto del 15 de octubre del 2013, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por los jueces constitucionales, María del Carmen Maldonado Sánchez, Wendy Molina Andrade y Alfredo Ruiz Guzmán, resolvió admitir a trámite las acciones extraordinarias de protección detalladas en los numerales 7 y 8 que anteceden.

10. El 05 de febrero de 2019 fueron posesionados ante el Pleno de la Asamblea Nacional, las juezas y jueces constitucionales Hernán Salgado Pesantes, Teresa Nuques Martínez, Agustín Grijalva Jiménez, Ramiro Ávila Santamaría, Alí Lozada Prado, Daniela Salazar Marín, Enrique Herrería Bonnet, Carmen Corral Ponce y Karla Andrade Quevedo.

[1] Consta en las siguientes fojas del expediente constitucional: a f. 66: Gonzalo Xavier Fernández Mancero; a fs. 81 y 82: María Leonor Fernández Herrera, Carmen Annabella Rivas Manrique, Luis Alberto Martínez Castillo y Oswaldo Christian Rivas Manrique; y, a fs. 88 y 89: Joffre Alexander Aguilar Alvarado y Viviana Patricia Martillo Ochoa.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.**(593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicación@cce.gob.ec

11. De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 19 de marzo de 2019, la sustanciación de la presente causa correspondió a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, quien avocó conocimiento de la misma mediante auto dictado el 8 de noviembre del 2019. En sesión ordinaria de 2 de junio de 2020, el Pleno del Organismo resolvió no aprobar la excusa que fuera presentada por la jueza ponente dentro de la presente causa, razón por la cual, una vez devuelto el proceso, se prosiguió inmediatamente con su curso.

II. Competencia

12. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94 de la Constitución; 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante "LOGJCC").

III. Alegaciones de las demandas

A. De la Procuraduría General del Estado

13. Según la Procuraduría General del Estado, en el proceso de acción de protección se han vulnerado los derechos a la tutela judicial efectiva, seguridad jurídica y debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas, ser juzgado por juez competente y debida motivación. A la tutela judicial efectiva, porque la Sala no consideró que el Convenio de Cooperación Interinstitucional parte de la obligación de los estudiantes egresados de las facultades de medicina de prestar servicios gratuitos a la comunidad. Al debido proceso, porque se han resuelto aspectos de mera legalidad propios de un juicio de conocimiento lato, como es el contencioso administrativo. A la seguridad jurídica, porque la Sala no habría considerado que la relación existente entre los médicos accionantes y el IESS no era de una relación laboral ni tampoco poseían los primeros calidad de servidores, porque surgió de la suscripción de Convenios interinstitucionales marco, por lo que las controversias surgidas debieron ser propuestas a través de la vía judicial ordinaria.

14. La Procuraduría alegó, además, que la relación de servicio debió someterse a la Ley Orgánica de Servicio Público, que derogó a la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y su reglamento general, sin que ello signifique vulneración de ningún derecho constitucional por parte del IESS. Por ello, solicita se declaren vulnerados los derechos al debido proceso, seguridad jurídica y tutela judicial efectiva, y se dejen sin efecto jurídico los autos definitivos expedidos tanto por la Sala como por el juez de primera instancia.

B. De la Dirección Provincial del Guayas del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social

15. El IESS alega que se han vulnerado los artículos 88, 86.1, 83, 228, 229 327 y 343 de la Constitución, por cuanto la acción de protección no cumplía con el requisito tercero del artículo 40 de la LOGJCC al tratarse de asuntos o cuestiones meramente legales, lo cual la Sala debió observar. Además, que la situación personal de cada uno de los accionantes era diferente, ya sea por su fecha de ingreso, la Universidad de la que

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.**(593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicación@cce.gob.ec

provenían y su condición de ingreso, y sin embargo se aceptó una acción y demanda conjunta. Por ello solicita que se declare la vulneración de los derechos constantes en los artículos que invoca, se ordene reparación integral a su favor y se deje insubsistente la obligación del IESS de cumplir con la sentencia atacada.

16. Señala que el contenido del Convenio de Cooperación Interinstitucional entre el IESS y varias universidades públicas y privadas, parte de la obligación de los estudiantes egresados de las Facultades de medicina a prestar servicios gratuitos a la comunidad, previo a la obtención del respectivo título universitario. Ello además consta del Reglamento Nacional de Concurso para los Cursos Universitarios de Postgrado y del Reglamento de Evaluación y Promoción de Residentes de Postgrado.

17. Respecto a la naturaleza jurídica de la relación entre los médicos accionantes y el IESS, establece que no existe vínculo jurídico bilateral directo entre ambos, lo cual conlleva a concluir que las controversias derivadas de los Convenios solo podían ser demandadas por las entidades que en él intervinieron, y, por otra parte, en la vía judicial ordinaria correspondiente. Señala que al no haber ingresado inicialmente los accionantes mediante contrato ni nombramiento, no poseían la calidad de servidores como lo establece claramente la cláusula 8.1. del Convenio, por tanto, el IESS no adquirió ninguna obligación patronal o laboral con el personal docente que asignan estas Universidades, motivo por el cual, no pueden desconocer ahora su calidad de Médicos Postgradistas.

18. Finalmente, explica sobre la relación contractual de los médicos accionantes lo siguiente:

> *Si bien el término de los 3 años de duración inicial del Postgrado, los Médicos fueron prorrogados en dicha condición, y luego contratados para Servicios Ocasionales como una modalidad para ayudarlos, esto último fue siempre en virtud de disposiciones legales previstas en los Arts. 19 y 64 de la* ***anterior*** *Ley* ***Orgánica*** *de Servicio Civil y Carrera Administrativa (****LOSCCA****) y en los Arts. 20 incisos 1° y 3°, 21 y 22 de su Reglamento General de aplicación de esa misma Ley vigente a la fecha de suscripción de tales Contratos. Figura jurídica contractual que se mantiene en el Art. 58 en concordancia con la Séptima Disposición Transitoria de la* ***actual*** *LEY* ***ORGÁNICA*** *DE SERVICIO PÚBLICO (****LOSEP****)* ***vigente desde*** *su publicación en el Suplemento del Registro oficial #294 del 6 de octubre del 2010, que* ***deroga*** *expresamente a la* ***LOSCCA*** *y que rige desde antes que terminaren aquellos Contratos El 30 de Diciembre el 2010, por lo que la relación de servicio debió someterse a esta nueva Ley, sin que ello signifique vulneración de ningún derecho constitucional por parte del IESS. [SIC]*

C. Del informe de la judicatura que expidió la sentencia impugnada

19. Mediante auto dictado el 17 de enero del 2020, se dispuso oficiar a la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia del Guayas (hoy "Sala Especializada de lo Civil") a fin de que remita informe sobre la sentencia dictada el 26 de octubre de 2012 y de la presunta vulneración de derechos que se demanda por esta acción. Pese haber sido notificada la referida judicatura el mismo día 17 de enero del 2020, mediante orden de trabajo No. EN-13424-2020-01-16167729 de Correos del Ecuador, hasta la presente fecha no ha presentado informe o contestación alguna.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.**(593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicación@cce.gob.ec

IV. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

20. El objeto de la acción extraordinaria de protección es la tutela del debido proceso y los derechos constitucionales que han sido vulnerados por acción u omisión judicial mediante sentencia, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia.[2]

21. Durante la resolución de una acción extraordinaria de protección, de acuerdo con el artículo 94 de la Constitución y el artículo 58 de la LOGJCC, corresponde, en principio, que la Corte se pronuncie en torno a acciones u omisiones judiciales que vulneran derechos constitucionales. Esto, en razón de que la acción extraordinaria de protección no constituye una nueva instancia[3]; por tal razón, la absolución de los siguientes problemas jurídicos no comprende las pretensiones de fondo de la acción de protección planteada por los accionantes.

a. Sobre la alegada vulneración de los derechos al debido proceso, a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica

22. En su demanda, la Procuraduría General del Estado alega la vulneración de los derechos al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas, ser juzgado por un juez competente y motivación, a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica. No obstante, únicamente ha presentado argumentos relativos a la falta de competencia de los jueces que conocieron la causa, alegando que la vía adecuada para resolver la controversia, que estima como asunto de mera legalidad, era la contenciosa administrativa y no la constitucional por acción de protección. Así, no se ha llegado a explicar de qué manera concreta se han configurado las presuntas vulneraciones a los derechos al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas, a la motivación y a la tutela judicial efectiva en alguna de las dimensiones que constituyen este derecho.

23. En cuanto a la presunta vulneración a la seguridad jurídica, la Procuraduría ha realizado argumentaciones relativas a la naturaleza de la relación existente entre los médicos accionantes y el IESS, para concluir que las controversias surgidas entre las partes de dicha relación debieron ser propuestas a través de la vía judicial ordinaria correspondiente. De este modo, se observa que la alegación principal de la Procuraduría respecto a la seguridad jurídica, corresponde y se remite en realidad a la garantía del debido proceso de ser juzgado por juez competente de acuerdo a la vía correspondiente. En consecuencia, esta Corte se pronunciará exclusivamente acerca de la presunta vulneración a ser juzgado por un juez competente.

24. En lo que respecta a la acción presentada por el IESS, se observa la enunciación de varias disposiciones constitucionales que se estiman vulneradas, más no se hizo mención expresa a ningún derecho constitucional específico que haya sido posiblemente vulnerado. No obstante, en sus alegaciones el IESS llega a mencionar que la acción de protección que conocieron los jueces de instancia *"no cumplía con el requisito tercero del artículo 40 de la LOGJCC al tratarse de asuntos o cuestiones meramente legales, lo cual la Sala debió observar"*. Este argumento guarda estricta relación con la vulneración alegada por la Procuraduría de no haber sido juzgados por juez competente

[2] Artículo 94 de la Constitución y 58 de la LOGJCC.
[3] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 719-12-EP/20

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.**(593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicación@cce.gob.ec

por no haber sido la acción de protección la vía indicada. Por lo tanto, siguiendo lo expuesto en el párrafo que antecede, esta Corte procede a pronunciarse sobre este derecho.

b. Sobre la alegada vulneración a la garantía del debido proceso de ser juzgado por un juez competente

25. La Procuraduría alega que se violó el derecho a ser juzgado por un juez competente, al haberse resuelto aspectos de mera legalidad propios de un juicio de conocimiento lato, como es el contencioso administrativo, lo cual habría impedido que la institución afectada (IESS) se defienda oportunamente con la presentación de pruebas y descargos que hubieran variado la decisión judicial. Manifiesta que las controversias surgidas, en razón de la naturaleza jurídica de la relación existente en que se hallaban los médicos accionantes y el IESS, debieron ser propuestas a través de la vía judicial ordinaria correspondiente. En la misma línea, el IESS expresó que la Sala debió observar que la demanda de acción de protección no cumplió con el requisito tercero del artículo 40 de la LOGJCC, por tratarse de asuntos o cuestiones meramente legales.

26. Corresponde entonces determinar si la Sala (y el juzgado en primera instancia) de la que emanó la decisión objeto de la presente acción, fue competente para conocer y resolver la acción presentada conforme lo determina la Constitución y la Ley.

27. Para ello, es necesario iniciar mencionando que, en el presente caso, los médicos accionantes presentaron una demanda de acción de protección en la que alegaron vulneraciones a sus derechos constitucionales al trabajo y a la estabilidad laboral como médicos postgradistas, por parte del IESS. Por lo que, al tratarse de una garantía jurisdiccional, el trámite que correspondía era precisamente el previsto en la Constitución y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

28. En consecuencia, teniendo en cuenta el tipo de demanda planteada, esta Corte no encuentra que haya existido incompetencia de los jueces de la acción de protección en razón de la materia, pues el artículo 86 numeral 2 de la Constitución y el artículo 7 de la LOGJCC otorgan competencia a cualquier juez de primera instancia, para conocer y resolver garantías jurisdiccionales. Así mismo, el artículo 86 numeral 3 dispone que las sentencias de primera instancia podrán ser apeladas ante la Corte Provincial, cuya competencia radicará por sorteo de conformidad con el artículo 24 de la LOGJCC.

29. Ahora bien, respecto a una presunta incompetencia en razón de que la acción de protección sería de carácter supletorio y residual, es menester dejar en claro que la acción de protección tiene por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución; por consiguiente, es una acción directa e independiente. [4]

30. Así, la cuestión consistente en dilucidar si el asunto puesto en conocimiento de los jueces constitucionales es efectivamente una vulneración de derechos o no, no está relacionada con la competencia en razón de la materia. Ello porque, cuando el legitimado activo alega la presunta vulneración de sus derechos, el juez competente

[4] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1754-13-EP/19, caso No. 1754-13-EP, párr. 31.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.**(593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicación@cce.gob.ec

para resolver si tal vulneración existió o no siempre será el juez constitucional. Esto no quiere decir necesariamente que dichas vulneraciones efectivamente existan en todos los casos puestos en su conocimiento, pues ese es precisamente el objeto del pronunciamiento en sentencia de acción de protección.

31. Al presentarse una acción de protección -en el marco de sus competencias y en respeto del trámite propios de cada procedimiento- corresponde a los jueces efectuar un análisis minucioso y pormenorizado de los hechos del caso y de las pruebas aportadas por las partes, para que con base a ello determinen si ha ocurrido o no una vulneración de derechos constitucionales.[5]

32. En el caso concreto, al considerar que sus derechos constitucionales habían sido violentados, los médicos postgradistas estaban facultados a presentar una acción de protección sin necesidad de impugnar previamente el acto ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Guayas como sostienen los accionantes. Y en respuesta a ello, correspondía a la Sala de la Corte Provincial del Guayas, analizar, como en efecto lo hizo, si existió vulneración de derechos constitucionales por parte de la entidad demandada.

33. Además, del considerando décimo de la sentencia impugnada, se aprecia que la Sala realizó, previo a su resolución, una valoración de las circunstancias del caso concreto para reafirmar lo adecuado de la acción de protección como vía para el caso que dio origen a esta acción. Con ello, la Sala esbozó razones suficientes a las partes procesales sobre la vía elegida por los médicos postgradistas para accionar, previniendo de que su actuar procedimental no sea arbitrario. Así, se aprecia lo siguiente:

> *DÉCIMO. - (…) En el caso que nos ocupa, los legitimados activos, acuden ante la vía Constitucional a exigir la tutela de los derechos fundamentales consagrados en la Cata Suprema, ya que la condición en la que fueron sometidos a laborar era extremadamente precaria, y expresan que esta es la vía más adecuada y eficaz, reproduciendo par [sic] el efecto varias sentencias Constitucionales de casos análogos y que han sido ventilados por la Vía Constitucional, demostrando así que esta vía es correcta, adecuada y eficaz, ya que ordenar que acudan a la vía ordinaria, estaría contrariando la obligación de aplicar la norma Constitucional de manera directa, siendo en realidad la vía Constitucional la correcta.- (…)"*

34. Por lo tanto, esta Corte encuentra que los jueces de la Sala de la Corte Provincial de Justicia del Guayas fueron competentes para conocer la apelación de la acción de protección propuesta, conforme manda la Constitución y la LOGJCC, y que sustanciaron el caso conforme el trámite propio de la acción de protección, sin atentar, en consecuencia, el derecho al debido proceso ni el derecho a ser juzgado por un juez competente, consagrado en el artículo 76 numeral 7 literal k) de la Constitución.

V. 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:

[5] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 989-11-EP/19, caso No. 989-11-EP, párr. 29.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.**(593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicación@cce.gob.ec

1. **Desestimar** las acciones extraordinarias de protección planteadas por la Procuraduría General del Estado y por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, signadas con el número 1068-13-EP.

2. Disponer la devolución del expediente al juzgado de origen.

3. Notifíquese y archívese.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Fecha: 2020.08.03 11:51:34 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Ávila Santamaría, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; y, un voto en contra de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, en sesión ordinaria de miércoles 22 de julio de 2020.- Lo certifico.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
Fecha: 2020.08.03 14:50:04 -05'00'

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.**(593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicación@cce.gob.ec