

SALA DE ADMISIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR. -
Quito, D.M., 11 de noviembre de 2022.

VISTOS. - El Tribunal de la Sala de Admisión, conformado por el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet y las juezas constitucionales Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, de conformidad con el sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 13 de octubre de 2022, avoca conocimiento de la causa N°. **2644-22-EP**, *acción extraordinaria de protección*.

I

Antecedentes procesales

1. La señora Marcia Eugenia Peñafiel Pelaez presentó una acción de protección en contra del gerente general y del director provincial del Guayas del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (“**IESS**”), así como de la Procuraduría General del Estado. Consideró que la acción de personal N°. SDNGTH-2020-TERMNP-028 de 29 de octubre de 2020, vulneró sus derechos al debido proceso en la garantía de la motivación, a la seguridad jurídica, al principio de legalidad, al trabajo, a la seguridad social, a la atención prioritaria y a la no discriminación.¹ El proceso fue signado con el N°. 09209-2021-01345 y sorteado a la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia Norte con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas (“**Unidad Judicial**”).
2. La jueza de la Unidad Judicial, en sentencia de 5 de mayo de 2021, declaró la improcedencia de la acción de protección presentada, con base en que “*los hechos*

¹ La señora Marcia Eugenia Peñafiel Pelaez esgrimió que mediante la acción de personal señalada *ut supra* se le notificó con el cese definitivo de su nombramiento provisional como abogada de la Dirección Provincial del Guayas del IESS. Asimismo, señaló que la acción de personal está motivada en el Informe Técnico N°. DPG-IESS-GUAYAS-2020-0198-MFDQ de 29 de octubre del 2020, el cual, a su criterio, contenía “*información falsa, discrecional y discriminatoria, no apegada a la realidad de los hechos, ni basado en ninguna norma técnica emitida por el Ministerio de Trabajo y no apegado a derecho*”, lo que vulneró sus derechos constitucionales. Esto en virtud de que se le aplicó una partida que no le corresponde y por ende el procedimiento de desvinculación no era aplicable. Sostuvo que dicho informe se sustentó en el artículo 17, literal b) del Reglamento General de la Ley Orgánica de Servicio Público (“**LOSEP**”), lo cual consideró no era aplicable a su caso, ya que la partida a la que pertenecía es la determinada en el artículo 18, literal c) del Reglamento General de la LOSEP, donde se establece que se ocupará la partida hasta obtener un ganador del concurso de méritos y oposición. Por otro lado, la señora Peñafiel Pelaez también señaló que contaba con una enfermedad catastrófica, pues tenía tumores, lo que le convertía en una persona de atención prioritaria.

expresados tienen solución en la vía Ordinaria de Justicia". Frente a esto, la señora Marcia Eugenia Peñafiel Pelaez interpuso recurso de apelación.

3. El 29 de abril de 2022, la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Guayas ("**Sala**") aceptó el recurso de apelación interpuesto por la señora Marcia Eugenia Peñafiel Pelaez y revocó la sentencia de primera instancia.² Ante esto, el IESS interpuso recurso de aclaración y la señora Marcia Eugenia Peñafiel Pelaez interpuso recurso de ampliación.³
4. La Sala mediante auto de 22 de junio de 2022, negó el recurso de aclaración del IESS y aceptó el recurso de ampliación interpuesto por la señora Marcia Eugenia Peñafiel Pelaez.⁴
5. El 5 de julio de 2022, el director provincial del IESS del Guayas ("**entidad accionante**") presentó la acción extraordinaria de protección que nos ocupa contra la sentencia de 29 de abril de 2022.

II Objeto

6. La decisión impugnada por la entidad accionante es la sentencia de 29 de abril de 2022. Esta es susceptible de ser objeto 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**").

² La Sala aceptó la acción de protección y declaró vulnerados los derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía de la motivación y, como consecuencia de ello, señaló que se afectó el derecho al trabajo. Como medidas de reparación ordenó: (i) dejar sin efecto el acto administrativo contenido en la Acción de Personal N°. SDNGTH-2020-TERMNP-028; y, (ii) que el IESS reintegre a su puesto a la señora Marcia Eugenia Peñafiel Pelaez inmediatamente. Como medida de satisfacción ordenó que se capaciten a los funcionarios del IESS respecto a la correcta aplicación de las normativas legales.

³ La señora Marcia Eugenia Peñafiel Pelaez presentó su recurso de ampliación sobre la reparación económica, puntualmente, sobre las remuneraciones dejadas de percibir el tiempo que fue desvinculada.

⁴ En el auto de aclaración y ampliación se señaló: "*de acuerdo a lo establecido en el artículo 19 de la LOGJCC, se debe presentar la demanda correspondiente ante los Jueces de la jurisdicción contencioso-administrativa, quienes deben liquidar el pago o compensación económica desde la vulneración del derecho, considerando los parámetros emitidos en la sentencia N°. 37-19-IN/21, de la Corte Constitucional, esto es, que si durante el tiempo posterior a la remoción, se identifica que la accionante tuvo otros ingresos provenientes del sector público, los mismos deberán ser reducidos del monto de la reparación; en este sentido se acepta el recurso horizontal interpuesto*".

III Oportunidad

7. Visto que la acción fue presentada el 5 de julio de 2022 , y que la decisión que pone fin al proceso es el auto de 22 de junio de 2022 notificado el 23 de junio del mismo año, se observa que la presente acción extraordinaria de protección ha sido presentada 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 entidad accionante considera que la decisión impugnada ha vulnerado sus derechos al debido proceso en la garantía de la motivación y a garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes, así como a la seguridad jurídica.
10. El fundamento de la entidad accionante para sostener la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación es que la Sala omitió pronunciarse sobre sus argumentos relevantes.
11. La entidad accionante expone cómo la Sala declaró vulnerados los derechos a la seguridad jurídica y al trabajo, con base en que otorgó el nombramiento provisional a la señora Marcia Eugenia Peñafiel Pelaez de acuerdo a lo estipulado en el artículo 18, literal c) de la LOSEP y considera que *“no explican como dichas normas jurídicas, supuestamente trasgredidas, afectan a la seguridad jurídica y al trabajo.”*
12. Por otro lado, la entidad accionante hace referencia al artículo 229 de la CRE y al artículo 47 de la LOSEP, enfatizando que en este último se determinan las causales de cesación de funciones, y que en su literal e) *“se encuentra la cesación del nombramiento provisional en concordancia con el Art. 83 literal h) y 85 de la misma ley”*. Después, menciona que *“[e]stos argumentos fueron expuestos en sentencia y fueron puestos en conocimiento de la Sala acorde con las múltiples sentencias actuales de la Corte, sin embargo, no solo que no fueron atendidas, sino que además no recibieron ninguna contestación”*.

13. Asimismo, señala que “[t]ampoco se recibió respuesta sobre los argumentos expuestos que explicaban las razones por las cuales el IESS no había afectado la seguridad jurídica, exponiendo la Sentencia N°. 1763-12-EP/20”.
14. Por otro lado, cita el artículo 40 de la LOGJCC, la sentencia N°. 3-19-JP/20 de esta Corte Constitucional y sostiene que la Sala omitió pronunciarse sobre las razones por las cuales no aplicaron la referida sentencia.
15. Sostiene que las normas en las que se fundamentaron no son de orden legal, sino reglamentario. Se refiere al artículo 18, literal c) del Reglamento de la LOSEP y sostiene que este “[...] *no prohíbe ni restringe la cesación de funciones. NO ES UNA NORMA PRECEPTIVA ni de orden constitucional [...]*” y que “[l]a explicación que ha pretendido dar la Sala resulta, a la luz de la exegesis, absurda pues se ha asumido que el nombramiento solo termina por el ganador del concurso en razón que la norma señala ‘hasta obtener el ganador del concurso de méritos y oposición’”.
16. Finalmente, sobre los derechos al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes y la seguridad jurídica, sostiene que:

[...] se han vulnerado las garantías del debido proceso en que Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes y la motivación jurídica. Ha existido también una vulneración a la seguridad jurídica no como derecho sustancial sino como parte de la motivación que debió considerar el tribunal.
17. Con relación a los derechos alegados y los argumentos reproducidos, la entidad accionante pretende lo siguiente: (i) que se declare con lugar la presente acción extraordinaria de protección, (ii) que se revoque la sentencia emitida por la Sala, (iii) y que se disponga un resorteo para que otra Sala se pronuncie sobre el proceso y que se retrotraigan los efectos que dicha sentencia haya dispuesto.

VI Admisibilidad

18. 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

19. 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.
20. 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 inadmisibile por no cumplir el requisito de admisibilidad previsto en el numeral 1 del artículo 62 de la LOGJCC y por incurrir en las causales prescrita en los numerales 3 y 4 del artículo en mención.
21. El numeral 1 del artículo referido *ut supra* establece como requisito de admisión: *“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”*.
22. En la sentencia N°. 1967-14-EP/20, esta Corte determinó cómo identificar la existencia de un argumento claro; en definitiva, implica verificar que exista (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 que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho en forma *“directa e inmediata”*.⁶
23. En cuanto a lo estipulado en el párrafo 16 *supra*, no se logra identificar una base fáctica que demuestre al Tribunal la existencia de una acción u omisión cometida por

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, párr. 55.

⁶ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párr. 18.

parte de las autoridades judiciales demandadas y, por consiguiente, tampoco proporciona una justificación jurídica respecto a la presunta violación de derechos. En virtud de que, la entidad accionante únicamente señala que se vulnera el derecho al debido proceso en la garantía sobre el cumplimiento de normas y derechos de las partes y el derecho a la seguridad jurídica como consecuencia de una presunta vulneración a la motivación. Por tanto, al no fundamentar cómo estos derechos fueron vulnerados, el argumento no es claro.

24. Por otra parte, la causal de inadmisión prevista en el número 3 del artículo 62 de la LOGJCC exige “[q]ue el fundamento de la acción no se agote solamente en la consideración de lo injusto o equivocado de la sentencia”.
25. En este marco, del argumento descrito en los párrafos 10,11,13 y 14 del presente auto se evidencia que la entidad accionante está inconforme con la sentencia impugnada. Sostiene que los jueces de la Sala no se pronunciaron sobre los argumentos que expuso y considera que son relevantes. Por ende, se constata su desacuerdo con cómo resolvió la Sala, incluso menciona que la decisión es “*absurda*” por no tomar en cuenta lo que la entidad accionante considera correcto y adecuado; y, por “*no tomar en cuenta su interpretación de la norma*”. En consecuencia, incurre en la causal referida.
26. El numeral 4 del artículo 62 de la LOGJCC prescribe como causal de inadmisión que “*el fundamento de la acción [...] se sustente en la falta de aplicación o en errónea aplicación de la ley*”. Así, se puede evidenciar de los párrafos 12 y 15 del presente auto, que la entidad accionante pretende que esta Corte analice la correcta o incorrecta aplicación de una norma infra constitucional, esto es, las disposiciones normativas de la LOSEP. Toda vez que los argumentos del accionante se sostienen en la falta de aplicación de disposiciones de esta norma y su Reglamento por lo que se configura la causal de inadmisión del numeral 4 del artículo 62 de la LOGJCC.
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 la acción extraordinaria de protección N°. 2644-22-EP.
29. Esta decisión, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 62 de la LOGJCC y en el artículo 23 de la CRSPCC, no es susceptible de recurso alguno y causa ejecutoria.

30. En consecuencia, se dispone a notificar este auto, archivar la causa y devolver el proceso al juzgado de origen.

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

Teresa Nuques Martínez
JUEZA CONSTITUCIONAL

Daniela Salazar Marín
JUEZA CONSTITUCIONAL

RAZÓN. - Siento por tal que el auto que antecede fue aprobado por unanimidad, en sesión del Segundo Tribunal de Sala de Admisión, del 11 de noviembre de 2022.- Lo certifico.

Documento firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA SALA DE ADMISIÓN