

Quito, D.M., 09 de agosto de 2023

CASO 1499-18-EP

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

SENTENCIA 1499-18-EP/23

Resumen: La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección presentada contra una sentencia de la Corte Provincial de Justicia de Guayas, emitida en una acción de protección, al encontrar que se vulneraron los derechos a la seguridad jurídica, por no considerar a un precedente jurisprudencial, y al debido proceso en la garantía de motivación, por falta de análisis respecto a la existencia o no de vulneración de derechos constitucionales.

1. Antecedentes procesales

1. El 19 de diciembre de 2017, Minerva González Suarez (“**accionante**”) presentó una acción de protección contra la Universidad de Guayaquil (“**Universidad**”) y la Procuraduría General del Estado (“**PGE**”) (proceso judicial 09285-2017-03475) para impugnar la terminación unilateral de su contrato de servicios ocasionales del cargo de asesora comunicacional 4 del rectorado de la Universidad. Alegó que se vulneraron sus derechos constitucionales por no haberse considerado que poseía una discapacidad física del 50%.¹
2. Con sentencia del 23 de enero del 2018, la Unidad Judicial Norte 1 Penal, con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas (“**Unidad Judicial**”), declaró improcedente la acción.² La accionante apeló.
3. En sentencia del 10 de abril del 2018, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Guayas (“**Corte Provincial**”) rechazó la apelación.

¹ Teniendo como prueba su carné de discapacidad emitido por el Consejo Nacional de Discapacidades del Ecuador (Unidad Judicial Norte 1 Penal, con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas, expediente proceso judicial 09285-2017-03475, f. 1).

² Concluyó, en esencia, “la inexistencia de violación de los derechos constitucionales del trabajo y la igualdad material” y que las alegaciones que habían sido efectuadas por la accionante se basaban en un acto administrativo y que, por tanto, era competencia de la justicia ordinaria su análisis para determinar bajo control de legalidad por vía contencioso-administrativa la procedencia de las causales de desvinculación laboral aludidas.

4. El 08 de mayo de 2018, la accionante presentó acción extraordinaria de protección contra la sentencia del 10 de abril del 2018, emitida por la Corte Provincial.
5. En auto del 02 de julio de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador admitió a trámite la acción y, por sorteo del 01 de agosto de 2018, su conocimiento correspondió a la entonces jueza constitucional Ruth Seni Pinoargote.
6. Una vez posesionada la actual jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, por sorteo realizado el 12 de noviembre de 2019, le correspondió el conocimiento del presente caso. Con auto del 10 de mayo de 2023, la jueza ponente avocó conocimiento y solicitó informe de descargo a la Corte Provincial, lo cual fue atendido por dicha judicatura el 22 de mayo de 2023.

2. Competencia

7. La Corte Constitucional del Ecuador es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (“**CRE**”), en concordancia con los artículos 63 y 191, numeral 2, literal d, de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”).

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. De la accionante

8. La accionante alega vulneración a sus derechos constitucionales al debido proceso en las garantías de cumplimiento de las normas y los derechos de las partes y de motivación (CRE, art. 76, num. 1 y 7, lit. 1) y a la seguridad jurídica (art. 82).
9. Respecto a la garantía de cumplimiento de las normas y los derechos de las partes, sostiene que fue vulnerada porque la Corte Provincial no le habría garantizado el derecho a la igualdad formal, material y no discriminación “puesto que desconoció en el fallo la prohibición de terminación unilateral de contratos de servicios ocasionales [de una persona con discapacidad] que se esbozó en la sentencia No. 258-15-SEP-CC dentro del caso No. 2184-11-EP emitida por la Corte Constitucional”.

10. En cuanto a la garantía de motivación, afirma que la Corte Provincial la vulneró porque en su sentencia “no existe un real análisis que permita determinar una eventual vulneración de derechos constitucionales, más bien se limita a mencionar muy someramente los parámetros legales establecidos en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional para que sin mediar sustento se niegue la acción de protección planteada”.
11. Sobre la seguridad jurídica, manifiesta que se vulneró por parte de la Corte Provincial por “La ligereza del análisis que consta en la redacción del considerando noveno del fallo” pues “no tomó en cuenta [...] la presunción legal establecida en el artículo 86 numeral 3 de la Constitución [... es decir,] que la carga probatoria de la [Universidad] debía ser lo suficientemente contundente para poder hacer caer el velo de la presunción legal que prescribe la norma suprema”.
12. Tiene como pretensión que “Se revoque el fallo expedido por [...] la Corte Provincial [...], declarando con lugar la acción de protección Constitucional y se declare la vulneración del derecho a la igualdad y no discriminación, a la seguridad jurídica y a la falta de motivación”.

3.2. De la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Guayas

13. Mediante escrito del 22 de mayo de 2023, la Corte Provincial informó que, en su sentencia, se analizó la impugnación realizada por la accionante y sus alegaciones sobre vulneraciones a derechos constitucionales, pero, “al no existir derechos vulnerados, se desechó el recurso de apelación interpuesto por la accionante”.
14. Con relación a la motivación, sostiene que

“[sí] especifica las razones por las cuales se considera que no existe violación de derechos, siendo así que en los considerando Octavo y Noveno se indica [...] entre otros argumentos que se encuentra en la sentencia; por cuanto la accionante LCDA. MINERVA GONZÁLEZ SUÁREZ, ostentaba un cargo público, siendo regida por la Ley Orgánica de Servicio Público (en adelante LOSEP), en la cual los servidores públicos no cuentan con estabilidad laboral, sino que son de libre remoción, es decir, puede la autoridad nominadora cesar sus funciones en cualquier momento, mientras no posea un nombramiento definitivo”.
15. “En cuanto a la presunta vulneración de igualdad formal, la accionante ha indicado que no se le ha respetado su calidad de personas con discapacidad, y que por lo tanto ha sido

discriminada”. Por lo que, consideró que

En efecto, la accionante contó con los medios necesarios para enervar lo alegado por la parte accionada; sin embargo, por insuficiencia probatoria fue negado este derecho, toda vez, que no probó lo aseverado en su demanda en cuanto a la estabilidad laboral [...], al ser una servidora de libre remoción no tiene derecho a la estabilidad que indica, y más cuando ni ha cumplido con el tiempo que prevé la Ley para este tipo de contratos ocasionales.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

- 16.** En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que esta dirige contra el acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.³
- 17.** En lo referente al argumento sobre una vulneración a la garantía de cumplimiento de las normas y los derechos de las partes por inobservancia de un precedente jurisprudencial, para atender de manera más precisa este cargo, en función del principio de *iura novit curia*⁴, se lo analizará a través del derecho a la seguridad jurídica, con el siguiente problema jurídico: *1. ¿Vulneró la sentencia de la Corte Provincial el derecho a la seguridad jurídica de la accionante, al no considerar la sentencia 258-15-SEP-CC, caso 2184-11-EP, emitida por esta Corte Constitucional?*
- 18.** En cuanto al cargo relativo a una falta de motivación por considerar que la sentencia impugnada no se pronuncia sobre los derechos constitucionales alegados, se analizará a través del siguiente problema jurídico: *2. ¿Vulneró la sentencia de la Corte Provincial el derecho al debido proceso de la accionante en la garantía de la motivación al configurarse una deficiencia por insuficiencia, por no realizar un análisis acerca de una real existencia de vulneración a derechos constitucionales?*
- 19.** Por otra parte, cabe mencionar que esta Corte ha determinado que, una forma de analizar la existencia de un argumento mínimamente claro y completo en una demanda de acción extraordinaria de protección, es la verificación de que los cargos propuestos por la parte accionante reúnan, al menos, los siguientes tres elementos: (i) la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró (*tesis*); (ii) el señalamiento de la acción u omisión de la autoridad judicial que habría ocasionado la vulneración (*base fáctica*); y, (iii) una justificación que muestre la manera en la cual la acción u omisión acusada vulnera el

³ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

⁴ LOCJCC, art. 4, num. 13.

derecho fundamental en forma directa e inmediata (*justificación jurídica*).⁵

20. Con este contexto, en relación con el cargo sobre una presunta vulneración a la seguridad jurídica (párrafo 11 *ut supra*), esta Magistratura encuentra que, si bien se afirma la vulneración al derecho constitucional (*tesis*) y la omisión de la Corte Provincial al presuntamente no haber tomado en cuenta la presunción legal de carga probatoria prescrita en el numeral 3 del artículo 86 de la Constitución (*base fáctica*), no se presenta una *justificación jurídica* que explique la manera concreta en la cual dicha omisión vulneró el referido derecho en forma directa e inmediata. Al contrario, del argumento se desprende que la accionante argumenta sobre una presunta incorrección de la decisión, con respecto a la “insuficiente contundencia” de la prueba presentada por su contraparte en el proceso de origen y “la ligereza” con la cual, a su decir, la judicatura accionada habría analizado esta prueba. Por tanto, y a pesar de haber realizado un esfuerzo razonable⁶, esta Corte no encuentra un cargo claro y completo, por lo que se ve imposibilitada de examinar la analizada acusación.

5. Resolución de los problemas jurídicos

5.1. ¿Vulneró la sentencia de la Corte Provincial el derecho a la seguridad jurídica de la accionante, al no considerar la sentencia 258-15-SEP-CC, caso 2184-11-EP, emitida por esta Corte Constitucional?

21. El artículo 82 de la Constitución prescribe que “El derecho a 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”.
22. Al respecto, esta Magistratura ha señalado que la seguridad jurídica permite a las personas contar con un ordenamiento jurídico previsible, determinado, estable y coherente que le brinde una noción razonable de las reglas que le serán aplicadas. El ordenamiento jurídico 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, para evitar arbitrariedad.⁷
23. Cuando se trata de una inobservancia de un precedente constitucional por parte de las y los operadores de justicia, esta Corte ha determinado que esta constituye en sí misma una

⁵ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párrs. 17-19.

⁶ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 21.

⁷ CCE, sentencia 989-11-EP/19, 10 de septiembre de 2019, párr. 20.

afectación a preceptos constitucionales susceptible de ser examinada a la luz del derecho a la seguridad jurídica.⁸

24. En la presente causa, la accionante alega que la Corte Provincial desconoció la prohibición de terminación unilateral de contratos de servicios ocasionales de una persona con discapacidad que habría sido establecida en la sentencia 258-15-SEP-CC, caso 2184-11-EP, emitida por esta Corte Constitucional. Este precedente sería aplicable a su caso concreto por ser una persona con una discapacidad, que suscribió un contrato de servicios ocasionales con una entidad empleadora que conocía sobre su condición y, pese a ello, esta terminó unilateralmente dicho contrato.
25. Por mandato constitucional y legal,⁹ los precedentes emanados de las sentencias y dictámenes de la Corte Constitucional del Ecuador son vinculantes tanto para el propio Organismo como para todas las autoridades jurisdiccionales. Por lo que, corresponde a toda autoridad jurisdiccional dilucidar, *primero*, si una decisión previa de tal naturaleza contiene un precedente constitucional en sentido estricto¹⁰ y, *segundo*, si este debe ser aplicado para la resolución de la causa en cuestión.
26. Al respecto, *primero*, esta Corte ya ha considerado que la sentencia 258-15-SEP-CC¹¹ sí configuró *per se* un precedente en sentido estricto del cual se podía formular la siguiente regla:

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 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 LOSEP¹² [**Consecuencia jurídica**].¹³

⁸ CCE, sentencia 1797-18-EP/20, 16 de diciembre de 2020, párr. 45.

⁹ CRE, art. 436, numeral 1; y, LOGJCC, art. 2, numeral 3.

¹⁰ CCE, sentencia 109-11-IS/20, 26 de agosto de 2020, párrs. 23-24.

¹¹ CCE, sentencia 258-15-SEP-CC, caso 2184-11-EP, 12 de agosto del 2015.

¹² “Art. 146.- Terminación de los contratos de servicios ocasionales.- Los contratos de servicios ocasionales terminarán por las siguientes causales: a) Cumplimiento del plazo; b) Mutuo acuerdo de las partes; c) Renuncia voluntaria presentada; d) Incapacidad absoluta y permanente de la o el contratado para prestar servicios; e) Pérdida de los derechos de ciudadanía declarada judicialmente en providencia ejecutoriada; f) Por terminación unilateral del contrato por parte de la autoridad nominadora, sin que fuere necesario otro requisito previo; g) Por obtener una calificación regular o insuficiente establecida mediante el proceso de la evaluación del desempeño; h) Destitución; e, i) Muerte.”

¹³ CCE, sentencia 1095-20-EP/22, 24 de agosto de 2022, párr. 111.1.

27. Con este contexto, *segundo*, se evidencia que en el caso concreto:

- i. La accionante es una persona con una discapacidad física del 50%, demostrada con su carné de discapacidad emitido por el Consejo Nacional de Discapacidades de la República del Ecuador¹⁴, que celebró un contrato bajo la modalidad de servicios ocasionales con la Universidad, para el cargo de asesora 4 del rectorado.¹⁵
- ii. La Universidad, como entidad empleadora, conocía de la condición de discapacidad de la accionante, de manera previa a su desvinculación, pues el referido carné había sido puesto con anterioridad en conocimiento de la dirección de talento humano¹⁶; hecho que no fue controvertido por la Universidad durante la sustanciación del proceso de origen.
- iii. La accionante fue separada de su cargo mediante resolución administrativa UG-DTH-JCA-2017-0503 (21 de agosto del 2017), en virtud de “[...] la letra f) del artículo 146 del Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público”, sin que se haya procurado su reubicación.

28. Así, se constata que en el caso bajo análisis concurren los tres supuestos de hecho previstos en la regla de precedente antes enunciada y, por tanto, se advierte que la autoridad judicial inobservó el precedente emanado de la sentencia 258-15-SEP-CC. Consecuentemente, esta Corte verifica que la sentencia impugnada ha vulnerado el derecho a la seguridad jurídica de la accionante.

5.2. ¿Vulneró la sentencia de la Corte Provincial el derecho al debido proceso de la accionante en la garantía de la motivación al configurarse una deficiencia por insuficiencia, por no realizar un análisis acerca de una real existencia de vulneración a derechos constitucionales?

29. El literal 1 del numeral 7 del artículo 76 de la Constitución prescribe que “[n]o habrá motivación si en la resolución no se enuncian los normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia a su aplicación a los antecedentes de hecho”. No obstante, es preciso enfatizar que “La garantía de la motivación no incluye un derecho al

¹⁴ Unidad Judicial Norte 1 Penal, con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas, expediente proceso judicial 09285-2017-03475, primer anexo de la demanda de acción de protección, f. 1.

¹⁵ Unidad Judicial Norte 1 Penal, con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas, expediente proceso judicial 09285-2017-03475, segundo anexo de la demanda de acción de protección, f. 2.

¹⁶ Unidad Judicial Norte 1 Penal, con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas, expediente proceso judicial 09285-2017-03475, demanda de acción de protección, f. 7-reverso.

acierto o a la corrección jurídica de las resoluciones judiciales”.¹⁷ En consecuencia, al realizar este análisis, la Corte Constitucional se encuentra impedida de pronunciarse respecto a lo acertado o no del razonamiento expuesto por la autoridad emisora de una decisión.¹⁸

30. Esta Corte ha reconocido que el criterio rector para el examen de los cargos de presunta vulneración a la garantía de motivación consiste en que las decisiones de los poderes públicos cuenten con una motivación *suficiente*, mediante una *estructura mínimamente completa*, tanto en lo *normativo* (enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como de su aplicación a los hechos del caso), como en lo *fáctico* (justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso).¹⁹
31. Adicionalmente, esta Magistratura ha reconocido el especial relieve del examen de suficiencia motivacional en el caso de garantías jurisdiccionales, por sus peculiaridades relativas al imperativo de tutelar los derechos fundamentales que deben ser atendidas por el juez. Así, el estándar de suficiencia para estos escenarios es más elevado que aquel exigible a una argumentación jurídica. Como instancia, en una sentencia de acción de protección, de manera adicional, la autoridad judicial debe realizar primero un análisis acerca de *una real existencia de vulneración a derechos constitucionales*, sobre la real ocurrencia de los hechos del caso concreto, y, únicamente cuando se descarte vulneración constitucional alguna en este sentido y más bien se encuentren conflictos de índole infraconstitucional, puede determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas, idóneas, y eficaces para la solución del asunto controvertido.²⁰
32. En el caso concreto, la accionante hace referencia directa a una presunta vulneración a este último elemento, pues asegura que, en la sentencia de la Corte Provincial, “no existe un real análisis que permita determinar una eventual vulneración de derechos constitucionales”.
33. Al respecto, de un examen de la sentencia, se evidencia que la Corte Provincial (i) enlista la prueba que obra de autos (acápite octavo) y (ii) se refiere al artículo 40 de la LOGJCC, lo interpreta para abstraer “los requisitos que se deben reunir para la presentación de una acción de protección”, y concluye, sin más, que “*Por las consideraciones precedentes, al*

¹⁷ CCE, sentencia 2128-16-EP/21, 01 de diciembre de 2021, párr. 27.

¹⁸ CCE, sentencia 298-17-EP/22, 20 de abril de 2022, párr. 43.

¹⁹ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párrs. 57 y 61.

²⁰ CCE, sentencia 001-16-PJO-CC, 22 de marzo de 2016, pp. 23-ss; sentencia 1285-13-EP/19, 04 de septiembre de 2019, párr. 28; y, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párrs. 103-103.1.

no haberse demostrado de manera alguna la violación de derechos constitucionales de la accionante, esta Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, ADMINISTRANDO JUSTICIA [...] en los términos de este fallo, confirma el dictada por el Juez de Primer Nivel recurrido, en que se rechaza la acción de protección propuesta por la [... accionante]” (sic; acápite noveno; énfasis agregado).

34. Por lo evaluado, este Organismo confirma que, en su sentencia, la Corte Provincial efectivamente *no* realizó el análisis adicional que exige el estándar de suficiencia para la acción de protección, acerca de una real existencia de vulneración a derechos constitucionales, sobre la real ocurrencia de los hechos del caso concreto. Consecuentemente, se verifica una vulneración al derecho al debido proceso de la accionante en la garantía de motivación.

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:

- a. *Aceptar* la acción extraordinaria de protección 1499-18-EP.
- b. *Declarar* la vulneración de los derechos constitucionales de Minerva González Suarez a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía de motivación, en la sentencia del 10 de abril del 2018 emitida por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Guayas.
- c. *Dejar sin efecto* la sentencia del 10 de abril del 2018 emitida por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Guayas y 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 Minerva González Suarez.
- d. Notifíquese y cúmplase.

Daniela Salazar Marín
PRESIDENTA (S)

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con cinco votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Enrique Herrería Bonnet, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 09 de agosto de 2023; sin contar con la presencia de los Jueces Constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz y Alí Lozada Prado, por uso de licencias por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL