



**CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR**

Quito D.M., 20 de junio del 2018

SENTENCIA N.º 218-18-SEP-CC

CASO N.º 0298-13-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

La señora Peggy Danny Ricaurte Ulloa en calidad de coordinadora zonal 8 del Ministerio de Inclusión Económica y Social - MIES, presentó demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 20 de septiembre de 2012, por los jueces de la Primera Sala de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, en la acción de protección N.º 1093-2011.

El secretario general de la Corte Constitucional del Ecuador, el 21 de febrero de 2013, certificó que en referencia a la presente acción extraordinaria de protección, no se presentó presentada otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador, conformada por los jueces constitucionales Wendy Molina Andrade, Patricio Pazmiño Freire y Manuel Viteri Olvera, el 29 de abril de 2013, admitió a trámite la presente acción extraordinaria de protección, sin qua aquello implique pronunciamiento alguno en relación con la pretensión.

Mediante sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional, en sesión extraordinaria de 23 de mayo de 2013, correspondió la sustanciación del presente caso a la jueza constitucional Tatiana Ordeñana Sierra.

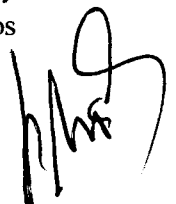
De conformidad con lo dispuesto en el artículo 432 de la Constitución de la República, el 5 de noviembre de 2015, los señores Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez Loayza y Roxana Silva Chicaíza fueron posesionados por el Pleno de la Asamblea Nacional como jueces de la Corte Constitucional.

La jueza constitucional sustanciadora, mediante providencia de 25 de mayo de 2017, avocó conocimiento de la causa y dispuso que se notifique con el contenido de la demanda respectiva a los jueces de la Primera Sala de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, con la finalidad que presenten un informe de descargo debidamente motivado, en el término de cinco días, sobre los argumentos que fundamentan la demanda de acción extraordinaria de protección interpuesta por la legitimada activa.

Decisión judicial impugnada

La decisión judicial que se impugna es la sentencia dictada el 20 de septiembre de 2012, por los jueces de la Primera Sala de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, en la acción de protección N.º 1093-2011, cuyo texto relevante para nuestro análisis es el siguiente:

CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DEL GUAYAS.- PRIMERA SALA DE LO LABORAL, DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA: Guayaquil, 20 de septiembre de 2012; las 08:14.-Vistos: La presente acción constitución la de protección originalmente No. 868-2011 iniciada en el Juzgado Tercero de la Niñez y Adolescencia del Guayas por Flavio Honorario Villafuerte Millan en contra de LCDA Peggy Ricaurte Ulloa, Subsecretaría Regional del Litoral del Ministerio de Inclusión Económica y Social, ha subido a esta instancia por el recurso de apelación interpuesto por la accionada y por el Director Regional 1 de la Procuraduría General del Estado, de la sentencia dictada por el Juez inferior, que admite la acción intentada. Radicada la competencia en esta Sala, para resolver se considera: (...) SEGUNDO: En su pretensión al proponente de la acción afirma que impugna la acción de personal No. 0253952 suscrita por la accionada con la cual se la separa de sus funciones y de su puesto de trabajo, dándose por terminado su contrato de trabajo, exponiendo además las condiciones y circunstancias propias de su relación de trabajo, dándose por terminado su contrato de trabajo, exponiendo además las condiciones y circunstancias propias de su relación de trabajo con la entidad accionada y la forma de terminación de la misma y adjunta a su pretensión, la copia certificada de varios contratos ocasionales de servicios





suscritos con la entidad accionada. TERCERO: (...) CUARTO: De la revisión del expediente se considera: a) Los numerales 4 y 5 del artículo 11 de la Constitución de la República expresamente ordenan que ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales y que en esta materia los servidores públicos administrativos o judiciales deberían aplicar la norma e interpretación que más favorezca a su efectiva vigencia; b) De autos (fs. 3 a 20) aparecen anexadas las copias certificadas de varios contratos de trabajo suscritos entre la actora y la entidad accionada, además de las renovaciones consecutivas de dichos contratos, que datan desde el año 2007 al año 2011, con el carácter de sucesivos y siempre dentro de la misma función o labor en de (sic) la entidad, notándose por medio de dichos contratos que el actor prestaba sus servicios para la entidad accionada; c) La Constitución de la República garantiza a los servidores públicos, en relación a su empleo, el derecho a la estabilidad y al trabajo que, a más de un derecho y un deber social, como lo refiere el art. 33 de la Constitución de la República, constituye una fuente de realización, considerándose inconstitucional y vulneratorio de los derechos del actor el condicionamiento del derecho a la estabilidad laboral dentro de la entidad accionada, producto de la sucesiva firma de contratos ocasionales que constituyen a su vez una forma de precarización de la relación de trabajo; d) La separación del puesto de trabajo del accionante, realizado por la entidad accionada, vulnera el derecho constitucional de la actora al trabajo, por cuanto disminuye, menoscaba y anula injustamente el mismo y la estabilidad laboral que el accionante tenía y de la cual gozaba al amparo de las normas constitucionales contenidas en los Artículos 33, 325 y 326 de la Constitución de la República, por cuanto el mismo gozaba de la estabilidad laboral por las funciones que desempeñaba y por la suscripción de varios contratos de trabajo sucesivos, aparte de la certificación de fs. 28 contentiva de la calificación de EXCELENTE obtenida por el actor a la evaluación realizada al mismo; así como por las otras manifestaciones de dicha estabilidad como son el goce periódico de sus vacaciones, así como de las calificaciones de su desempeño laboral dentro de la entidad accionada, notándose que para dar por terminada la relación laboral existente con dicho funcionario debía cumplirse con la instauración en contra del trabajador de un sumario administrativo, conforme lo requiere la Ley Orgánica de Servicio Público; por lo tanto se advierte que se ha vulnerado la garantía constitucional del debido proceso contenida en el Art. 76 de la Constitución de la República. QUINTO: Es importante destacar que la decisión unilateral de las autoridades que gobiernan o dirigen las instituciones del sector público, cesando sin fundamento legal alguno ni trámite administrativo pertinente a los servidores que en forma continuada legal alguno ni trámite administrativo pertinente a los servidores que en forma continuada e ininterrumpida vienen laborando por más de tres años en las diferentes dependencias del Estado, sean autónomas o no, constituye un abuso del derecho y un atentado a las garantías fundamentales contempladas en los Arts. 33 y 76 de la Constitución de la República. De ahí que tratándose de las instituciones públicas, la Sala considera que su la LOSCCA y su Reglamento que estuvieron vigentes en la mayor parte del tiempo de la relación laboral,

fijaron que el término de prueba es de seis meses, luego de lo cual se evaluará al personal para establecer la pertinencia de concederle nombramiento permanente; el hecho de que siga sosteniendo nexo jurídico con tales servidores públicos mediante nombramientos provisionales o contratos sucesivos por varios años, es la prueba de que han demostrado eficiente y capacidad en el desempeño de sus puestos, como se ha probado además en esta causa. SEXTO: Conforme lo manifiesta el Art. 226 de la Constitución, “Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o los servidores públicos y las personas que actúan en virtud de su potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la Ley”. En tal sentido, los funcionarios y empleados públicos tienen el deber de observar el cumplimiento estricto de las normas jurídicas vigentes, ya que ello implica el generar la confianza en los ciudadanos de que estamos en un Estado Constitucional de Derechos y Justicia; de tal manera que, cuando las decisiones de autoridades públicas rebasan dicha esfera contraviene la seguridad jurídica descrita en el Art. 82 de nuestra Carta Magna y dice: 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 correspondientes”. SÉPTIMO: La Corte Constitucional, en la sentencia No. 009-09-SIS-CC, del 29 de septiembre de 2009, en el caso N.º. 0013-09-IS, señala: “b) La protección al derecho al trabajo y a la estabilidad que contiene la sentencia, a través de la incorporación de los demandantes a su puesto de labor para el cumplimiento de funciones desempeñadas desde el inicio de su vinculación a la Universidad Técnica de Machala, debe realizarse mediante el otorgamiento de los respectivos nombramientos, mecanismo que no se encuentra prohibido, por el contrario, constituye una de las formas en que el servidor público se vincula a las entidades estatales...”, luego expresa que “En relación a los empleados públicos la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y homologación de las Remuneraciones del Sector Público, en el capítulo III, del Título II establece dos tipos de instrumentos, mediante los cuales se vinculan los ciudadanos al servicio público: Los nombramientos y los contratos ocasionales, especificando detalladamente cada uno de ellos y las clases de nombramientos existentes; por tanto es válida la vía de reincorporación de los demandantes, ya que siendo también posible la vinculación mediante contrato ocasional, pues es precisamente la práctica de la Universidad consistente en renovar ilegalmente los contratos, la que ha determinado que se conceda protección a los demandantes”, agregando además en el literal c) del aludido fallo que “En cuanto a la concordancia entre los medios escogidos y el fin propuesto, es preciso señalar que, para el efecto, no existe otro medio idóneo, ya que reincorporar a los trabajadores mediante la suscripción de un nuevo contrato de servicios ocasionales es mantener la misma práctica ilegal... Los trabajadores, de una manera que fue determinada por ellos, fueron vinculados al servicio público, pero esa situación anómala provocada por la universidad no puede beneficiarse esa entidad educativa para deslindar responsabilidades y desentenderse de la suerte de sus trabajadores mediante la suscripción de contratos de esta naturaleza” y finalmente señala que “Es verdad que el





artículo 228 de la Constitución determina el ingreso al sector público mediante concurso de merecimiento y oposición, determinación que, como se señaló anteriormente, constituye un derecho de los ciudadanos a obtener un cargo público por sus méritos; sin embargo, en el caso del análisis, los accionantes han demostrado suficiente mérito para desempeñar funciones en la Universidad Técnica de Machala, cuando han sido permanentemente contratados para desempeñar funciones en la misma; de no haber sido así, tras la terminación de su primer contrato, éste no habría sido renovado”, en base de lo cual el Pleno de la Corte Constitucional resolvió disponer que se “otorgue los nombramientos correspondientes a los accionantes”. Precedente constitucional que la Sala lo acoge para este pronunciamiento, en virtud de lo dispuesto en el numeral 3 del Art. 2 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. OCTAVO: Por lo expresado, la Sala considera que en este proceso se ha demostrado la vulneración del derecho constitucional del accionante al trabajo al separárselo de sus funciones ya que ha venido laborando por más de tres años consecutivos bajo modalidades de servicios ocasionales distorsionando la realidad de la existencia de una relación de dependencia laboral de carácter estable, significando un acto discriminatorio de derechos constitucionales del recurrente poniéndolo en un estado de desigualdad. En consecuencia de lo anterior, se aprecia que el acto impugnado vulnera el derecho constitucional del actor, violando los números 4 y 5 del Art. 11 de la Constitución de la República y los Art. 33, 76 numeral 7, 169, 327 y 328 ibídem, por lo que carece de validez. Por lo expuesto al amparo de lo normado en el numeral 1 del Art. 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas ADMINISTRACION JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, en los términos de este pronunciamiento judicial, CONFIRMA la resolución recurrida. Notifíquese.- (sic).

Argumentos planteados en la demanda

En el texto de la demanda de acción extraordinaria de protección, la legitimada activa inicia con un relato de los hechos que considera más relevantes en la sustanciación de la acción de protección. A continuación, cita de forma textual los artículos 75, 76 numeral 7 literal I, y 82 de la Constitución de la República a efectos de indicar que el acto administrativo impugnado por el accionado en la garantía jurisdiccional garantizó los derechos constitucionales de la contraparte; de esta forma, señala:

Entre las diferentes concepciones sobre la seguridad jurídica rescatamos aquellas que tienen relación a la expectativa de que el marco legal es y será confiable, estable y

predecible. En consecuencia, recae en el Estado la obligación de establecer seguridad jurídica al ejercer su poder de imperio, es decir, produce certeza y confianza en el ciudadano sobre lo que es derecho en cada momento y sobre lo que previsiblemente lo será en el futuro. La seguridad jurídica establece ese clima cívico de confianza en el ordenamiento jurídico, fundada en pautas razonables de previsibilidad que este presupuesto y función del Estado de Derecho supone al conocimiento de las normas vigentes. La Seguridad Jurídica debe ser garantizada y así lo establece la Constitución.

Respecto a la seguridad jurídica, en el presente caso, no se ha reconocido y garantizado la misma, entendiéndose como tal a la certeza que tiene la persona de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente, en razón de que la Sala de la Corte Nacional de Justicia, inadmite el recurso de casación, sin tomar en cuenta los argumentos esgrimidos por esta Cartera de Estado, es decir, no da trámite el recurso de casación, interpuesto en legal y debida forma.

Identificación de los derechos presuntamente vulnerados por la decisión judicial

La legitimada activa identifica que la sentencia impugnada vulneró, principalmente, el derecho a la seguridad jurídica consagrado en el artículo 82 de la Constitución de la República; así también, señala como vulnerados los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía de la motivación, contenidos en los artículos 75 y 76 numeral 7 literal I de la Norma Suprema, respectivamente.

Pretensión concreta

En mérito de lo expuesto, la accionante solicita lo siguiente:

... interpongo la presente Acción Extraordinaria de Protección, a efectos de que la Corte Constitucional deje sin efecto la sentencia de 20 de septiembre del 2012 las 08h14, dictada por los señores Jueces de la Primera Sala de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dentro de la Acción de Protección No. 1093-2011, deducida por el señor Flavio Honorato Villafuerte Millán, en contra de la Subsecretaría Regional de Guayas, hoy Coordinación Zonal 8-MIES (sic).





Informes de descargo

Legitimados pasivos

Jueces de la Primera Sala de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas

El 2 de junio de 2017, Francisco Morales Garcés, Gina Jácome Veliz y Freddy Bello Sotomayor, jueces provinciales de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, comparecen mediante escrito y señalan que los jueces que dictaron decisión judicial impugnada eran Luis Riofrío Terán, Zoilo López Rebolledo y Fernando Grau Arostegui, jueces de la Primera Sala de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia.

Los actuales jueces manifiestan que el proceso inició con la demanda presentada por Flavio Honorato Villafuerte Milán, quien impugnó la acción de personal, en la que se lo separó de sus funciones, y anexó copia de varios contratos ocasionales de trabajo. Adicionalmente, manifiestan que existen consecutivas renovaciones de contrato ocasional que datan desde el año 2007 hasta el 2011, siempre con la misma función, por lo que la Sala consideró vulnerado su derecho al trabajo, por cuanto el acto impugnado menoscabó, a su criterio, la estabilidad laboral. Afirman que inclusive, consta la evaluación de desempeño con calificación de excelente obtenida por Flavio Honorato Villafuerte Milán. Mencionan los jueces que, para dar terminada su relación laboral debieron al menos cumplir con iniciar un sumario administrativo, conforme consideran, lo establece la Ley Orgánica del Servicio Público.

Además, señalan que fundamentaron su decisión con base en la sentencia N.º 009-09-SIS-CC, dictada en el caso N.º 0013-09-IS, por la Corte Constitucional, para el período de transición. Reiteran que consideran vulnerado el derecho constitucional al trabajo, ya que el entonces accionante venía laborando por más de tres años consecutivos bajo modalidad de servicios ocasionales.

Terceros interesados

Señor Flavio Honorario Villafuerte Millan, por sus propios y personales derechos

Conforme consta en la razón sentada por la actuario del despacho, el 25 de mayo de 2017, el señor Flavio Honorario Villafuerte Millan, por sus propios y personales derechos, a pesar de ser legalmente notificado mediante correo electrónico y casilla judicial, no compareció al proceso constitucional con la finalidad de señalar un medio adecuado para futuras notificaciones.

Procuraduría General del Estado

Conforme consta en la razón sentada por la actuario del despacho, el 25 de mayo de 2017, la Procuraduría General del Estado, a pesar de ser legalmente notificada mediante casilla constitucional N.º 18, no compareció al proceso constitucional.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver 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, en concordancia con los artículos 63 y 191 numeral 2 literal **d** de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y artículo 3 numeral 8 literal **c** y tercer inciso del artículo 46 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Legitimación activa

La peticionaria se encuentra legitimada para presentar esta acción extraordinaria de protección, en virtud de cumplir con los requerimientos enunciados en el artículo 437 de la Constitución de la República, los mismos que indican que las





acciones constitucionales se podrán presentar por cualquier ciudadana o ciudadano, individual o colectivamente, en concordancia con lo dispuesto por el artículo 59 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

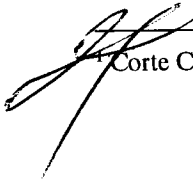
Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección

La acción extraordinaria de protección procede en contra de sentencias, autos en firme o ejecutoriados y resoluciones judiciales con fuerza de sentencia que pusieren fin al proceso; en esencia, la Corte Constitucional, por medio de esta acción excepcional, se pronunciará respecto de dos cuestiones principales: la vulneración de derechos constitucionales sustanciales y la violación de normas del debido proceso.

La Corte Constitucional, respecto de esta garantía jurisdiccional, expresó previamente que:

La acción extraordinaria de protección se incorporó para tutelar, proteger y remediar las situaciones que devengan de los errores de los jueces (...) que resulta nueva en la legislación constitucional del país y que responde, sin duda alguna, al anhelo de la sociedad que busca protección efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, puesto que así los jueces ordinarios, cuya labor de manera general radica en la aplicación del derecho común, tendrían un control que deviene de jueces constitucionales en el más alto nivel, cuya labor se centraría a verificar que dichos jueces, en la tramitación de las causas, hayan observado las normas del debido proceso, la seguridad jurídica y otros derechos constitucionales, en uso del principio de la supremacía constitucional ...¹.

Bajo esta consideración, la acción extraordinaria de protección se origina como un mecanismo de control respecto a la constitucionalidad de las actuaciones de los órganos judiciales, en lo que compete al presente caso, a la actuación de los jueces de la Primera Sala de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, cuya sentencia se impugna, la misma que, en ejercicio de la potestad jurisdiccional conferida constitucional y legalmente,


Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 193-14-SEP-CC, caso N.º 2040-11-EP.



administran justicia y se encuentran en la obligación de asegurar que el sistema procesal se constituya en un medio para la realización de la justicia y hacer efectivas las garantías del debido proceso.

En tal virtud, la Corte Constitucional, en razón de lo prescrito en el artículo 429 de la Constitución de la República, en el trámite de una acción extraordinaria de protección tiene la obligación de constatar que efectivamente, las sentencias, autos y resoluciones con fuerza de sentencia se encuentran firmes o ejecutoriados, al igual que durante el juzgamiento no se vulneró por acción u omisión, el derecho constitucional al debido proceso u otro derecho constitucional.

Finalmente, este máximo Organismo de interpretación constitucional considera oportuno recordar que la acción extraordinaria de protección no es un recurso judicial, es decir, a partir de esta garantía jurisdiccional no se puede pretender el examen de asuntos de mera legalidad propios e inherentes de la justicia ordinaria. Por lo tanto, no se puede entrar a analizar, menos aún resolver, cuestiones eminentemente legales. El objeto de su estudio se dirige directamente a la presunta vulneración de derechos constitucionales y normas del debido proceso en el curso de las decisiones impugnadas.

Análisis constitucional

Determinación del problema jurídico

Una vez revisado el contenido íntegro del escrito contentivo de la demanda de acción extraordinaria de protección se advierte que el legitimado activo identificó como derechos constitucionales vulnerados: la tutela judicial efectiva, el debido proceso en la garantía de la motivación y la seguridad jurídica; no obstante, este máximo órgano de control e interpretación constitucional, luego de efectuar un análisis minucioso del libelo de la garantía jurisdiccional, verifica con total claridad que los argumentos jurídicos se encaminaron a cuestionar, principalmente, la vulneración del derecho a la seguridad jurídica, contenido en el artículo 82 de la Constitución de la República, en virtud que se alega la inobservancia de normas jurídicas, específicamente.





En este contexto, la Corte Constitucional reitera la relevancia que tiene para nuestro Estado constitucional de derechos y justicia, el derecho constitucional a la seguridad jurídica, pues a través de este derecho se crea un ámbito de certeza y confianza ciudadana respecto de las actuaciones de los poderes públicos, en tanto se garantiza a las personas que toda actuación se efectuará, precisamente, acorde a la Constitución de la República y a una normativa previamente establecida, que será aplicada por parte de las autoridades competentes para el efecto.

La sentencia dictada el 20 de septiembre de 2012, por los jueces de la Primera Sala de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, en la acción de protección N.º 1093-2011, ¿vulnera el derecho a la seguridad jurídica, reconocido en el artículo 82 de la Constitución de la República?

El derecho constitucional a la seguridad jurídica se encuentra consagrado en el artículo 82 de la Constitución de la República que establece textualmente: “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”.

En este sentido, como derecho de protección, es también un derecho consustancial en nuestro Estado constitucional de derechos y justicia², que garantiza el respeto a la aplicación de normas previas, claras y públicas por parte de las autoridades competentes. En otros términos, “... supone la expectativa razonablemente fundada de los ciudadanos en saber la actuación de los poderes públicos en aplicación de las normas legales que integran nuestro ordenamiento jurídico”³.

El derecho constitucional a la seguridad jurídica garantiza la previsibilidad del derecho, a través del respeto a la Constitución de la República como la Norma Suprema que rige todo el ordenamiento jurídico, así como también mediante la aplicación de la normativa correspondiente a cada hecho concreto.


² Constitución de la República, artículo 1.

³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 064-15-SEP-CC, caso N.º 0331-12-EP.

Conforme lo prescribe el artículo 82 de la Constitución de la República, el derecho a la seguridad jurídica tiene una doble dimensión: por un lado, cuando se garantiza a este mediante el respeto, sujeción y cumplimiento a los principios y reglas contenidos en la Constitución de la República, lo cual equivale a afirmar la importancia que posee la ley como vehículo generador de certeza y, por otro, cuando las autoridades públicas, en ejercicio de sus competencias, aplican normas previas, claras y públicas⁴.

La Corte Constitucional del Ecuador, mediante la sentencia N.º 120-14-SEP-CC, caso N.º 1663-11-EP, determinó sobre la seguridad jurídica, lo siguiente:

... este derecho garantiza el respeto a la Constitución como la norma suprema que rige todo el ordenamiento jurídico y el deber de la aplicación normativa por parte de las autoridades competentes para ello. Puesto que de esta forma se otorga confianza y certeza a la ciudadanía de que sus derechos serán plenamente respetados y tutelados mediante la consolidación de actuaciones públicas sujetas a la normativa vigente⁵...

En razón de lo expuesto, corresponde, entonces, verificar si el órgano judicial efectuó su labor en respeto a la Constitución de la República. Para el caso en análisis, es relevante la norma prevista en el artículo 229 de la Constitución de la República, el cual señala:

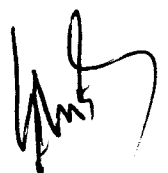
Art. 229.- Serán servidoras o servidores públicos todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público.

Los derechos de las servidoras y servidores públicos son irrenunciables. La ley definirá el organismo rector en materia de recursos humanos y remuneraciones para todo el sector público y regulará el ingreso, ascenso, promoción, incentivos, régimen disciplinario, estabilidad, sistema de remuneración y cesación de funciones de sus servidores.

La remuneración de las servidoras y servidores públicos será justa y equitativa, con relación a sus funciones, y valorará la profesionalización, capacitación, responsabilidad y experiencia.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 078-15-SEP-CC, caso N.º 0788-14-EP.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 0120-14-SEP-CC, caso N.º 1663-11-EP.





Conforme lo consagrado en la indicada norma constitucional, el régimen de estabilidad de los servidores públicos, entre otras garantías, se regula y desarrolla vía legislativa⁶. En el caso *sub examine*, el señor Millan Flavio Honorato se encontraba vinculado laboralmente al Ministerio de Bienestar Social, mediante contrato de servicios ocasionales, desde el 6 de julio de 2007 hasta su terminación anticipada, esto es, el 3 de mayo de 2011, conforme la acción de personal N.º 0253952.

Durante el tiempo de trabajo se suscribieron 5 contratos ocasionales, no obstante, desde la fecha del primero hasta la suscripción del último se produjo un cambio normativo, puesto que desde el 6 de octubre de 2010 entró en vigencia la Ley Orgánica de Servicio Público (en adelante LOSEP). Por lo que, a fin determinar la vulneración del derecho constitucional a la seguridad jurídica en el presente caso, nos atañe hacer referencia “como un elemento contextual de análisis, a la normativa de orden legal que regula el derecho al trabajo de los servidores públicos a la fecha de suscitados los hechos materia de la controversia”⁷.

En este sentido, el artículo 58 de la LOSEP, para la fecha vigente, establecía lo siguiente:

Art. 58.- De los contratos de servicios ocasionales.- La suscripción de contratos de servicios ocasionales será autorizada por la autoridad nominadora, para satisfacer necesidades institucionales, previo el informe de la unidad de administración del talento humano, siempre que exista la partida presupuestaria y disponibilidad de los recursos económicos para este fin.

La contratación de personal ocasional no podrá sobrepasar el veinte por ciento de la totalidad del personal de la entidad contratante; en caso de que se superare dicho porcentaje deberá contarse con la autorización previa del Ministerio de Relaciones Laborales, estos contratos no podrán exceder de doce meses de duración o hasta que culmine el tiempo restante del ejercicio fiscal en curso. Se exceptúa de este porcentaje a aquellas instituciones u organismos de reciente creación que deban incorporar personal bajo esta modalidad, hasta que se realicen los correspondientes concursos de selección de méritos y oposición y en el caso de puestos que correspondan a proyectos de

⁶Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 397-16-SEP-CC dentro del N.º 1017-11-EP.

⁷ *Ibid.*

inversión o comprendidos en la escala del nivel jerárquico superior. Por su naturaleza, este tipo de contratos no generan estabilidad.

El personal que labora en el servicio público bajo esta modalidad, tendrá relación de dependencia y derecho a todos los beneficios económicos contemplados para el personal de nombramiento, con excepción de las indemnizaciones por supresión de puesto o partida o incentivos para jubilación.

Las servidoras o servidores públicos sujetos a este tipo de contrato no ingresarán a la carrera del servicio público, mientras dure su contrato.

Para las y los servidores que tuvieran suscritos este tipo de contratos, no se concederá licencias y comisiones de servicios con o sin remuneración para estudios regulares o de posgrados dentro de la jornada de trabajo, ni para prestar servicios en otra institución del Sector Público.

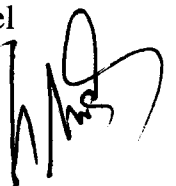
Este tipo de contratos, por su naturaleza, de ninguna manera representará estabilidad laboral en el mismo, ni derecho adquirido para la emisión de un nombramiento permanente, pudiendo darse por terminado en cualquier momento, lo cual podrá constar del texto de los respectivos contratos.

La remuneración mensual unificada para este tipo de contratos, será la fijada conforme a los valores y requisitos determinados para los puestos o grados establecidos en las Escalas de Remuneraciones fijadas por el Ministerio de Relaciones Laborales, el cual expedirá la normativa correspondiente.

El contrato de servicios ocasionales que no se sujete a los términos de esta Ley, será causal para la conclusión automática del mismo y originará en consecuencia la determinación de las responsabilidades administrativas, civiles o penales de conformidad con la ley.

En caso de necesidad institucional se podrá renovar por única vez el contrato de servicios ocasionales hasta por doce meses adicionales salvo el caso de puestos comprendidos en proyectos de inversión o en la escala del nivel jerárquico superior.

En efecto, conforme se desprende de la lectura de los incisos segundo y sexto de la referida disposición normativa, el contrato de servicios ocasionales, por sí solo, no genera estabilidad laboral. Por otra parte, de la revisión al contenido de la sentencia impugnada, se constata que los jueces de la Primera Sala de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas manifestaron:





CUARTO: De la revisión del expediente se considera: a) Los numerales 4 y 5 del artículo 11 de la Constitución de la República expresamente ordenan que ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales y que en esta materia los servidores públicos administrativos o judiciales deberían aplicar la norma e interpretación que más favorezca a su efectiva vigencia; b) De autos (fs. 3 a 20) aparecen anexadas las copias certificadas de varios contratos de trabajo suscritos entre la actora y la entidad accionada, además de las renovaciones consecutivas de dichos contratos, que datan desde el año 2007 al año 2011, con el carácter de sucesivos y siempre dentro de la misma función o labor en de (sic) la entidad, notándose por medio de dichos contratos que el actor prestaba sus servicios para la entidad accionada; c) La Constitución de la República garantiza a los servidores públicos, en relación a su empleo, el derecho a la estabilidad y al trabajo que, a más de un derecho y un deber social, como lo refiere el art. 33 de la Constitución de la República, constituye una fuente de realización, considerándose inconstitucional y vulneratorio de los derechos del actor el condicionamiento del derecho a la estabilidad laboral dentro de la entidad accionada, producto de la sucesiva firma de contratos ocasionales que constituyen a su vez una forma de precarización de la relación de trabajo; d) La separación del puesto de trabajo del accionante, realizado por la entidad accionada, vulnera el derecho constitucional de la actora al trabajo, por cuanto disminuye, menoscaba y anula injustamente el mismo y la estabilidad laboral que el accionante tenía y de la cual gozaba al amparo de las normas constitucionales contenidas en los Artículos 33, 325 y 326 de la Constitución de la República, por cuanto el mismo gozaba de la estabilidad laboral por las funciones que desempeñaba y por la suscripción de varios contratos de trabajo sucesivos, aparte de la certificación de fs. 28 contentiva de la calificación de EXCELENTE obtenida por el actor a la evaluación realizada al mismo; así como por las otras manifestaciones de dicha estabilidad como son el goce periódico de sus vacaciones, así como de las calificaciones de su desempeño laboral dentro de la entidad accionada, notándose que para dar por terminada la relación laboral existente con dicho funcionario debía cumplirse con la instauración en contra del trabajador de un sumario administrativo, conforme lo requiere la Ley Orgánica de Servicio Público; por lo tanto se advierte que se ha vulnerado la garantía constitucional del debido proceso contenida en el Art. 76 de la Constitución de la República.

En tal sentido, los juzgadores, en el considerando cuarto, consideraron que existió una vulneración de los derechos constitucionales del trabajador, el cual entienden que al momento de su terminación tenía el carácter de estable, en virtud del tiempo trabajado. Adicionalmente, los operadores de justicia consideran que para dar por terminada la relación laboral se debía cumplir con la instauración de un sumario administrativo en contra del servidor público.

En relación con la estabilidad de los contratos ocasionales, esta Corte Constitucional, a través de su doctrina jurisprudencial, expone:

Sobre esta base, queda claro, conforme lo ha determinado este máximo organismo de administración de justicia en materia constitucional, que la celebración de contratos de servicios ocasionales dada su naturaleza, no generan estabilidad para el trabajador, precisamente, en función que dicha modalidad de contratación obedece a factores de temporalidad, transitoriedad y necesidades de personal de la institución pública. Se debe considerar que los trabajadores contratados bajo esta modalidad no ingresan a formar parte de la carrera del servicio público; siendo que, dicho ingreso y a partir del cual se genera estabilidad laboral, se da en virtud de un concurso público de méritos y oposición. Por lo tanto, los contratos de servicios ocasionales pueden darse por finalizados en cualquier momento, por la sola voluntad del empleador, lo cual abona a determinar el carácter no perenne de la relación jurídica laboral que se establece a partir de la contratación ocasional⁸.

De ahí que la consideración efectuada por los jueces de la Primera Sala de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, en cuanto se refiere a la estabilidad de los contratos ocasionales contraviene lo determinado en las normas constitucionales, legales, así como los pronunciamientos de este máximo órgano de justicia constitucional sobre el tema.

En otro orden de ideas, en el considerando séptimo de la sentencia objeto de análisis, los jueces de la Primera Sala de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas utiliza como precedente constitucional la sentencia N.º 009-09-SIS-CC, caso N.º 0013-09-IS. Con base a este antecedente, la Corte Constitucional observa también que la sentencia constitucional N.º 0013-09-IS, caso N.º 0004-09-IS, utilizada como precedente constitucional por el órgano judicial corresponde a una acción de incumplimiento de sentencias constitucionales, contenida tanto en el artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República, como en el artículo 163 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, los cuales, en su orden, consagran:

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 397-16-SEP-CC, caso N.º 1017-11-EP.



Art. 436.- La Corte Constitucional ejercerá, además de las que le confiera la ley, las siguientes atribuciones: (...)

9. Conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales.

Art. 163.- Incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales.- Las juezas y jueces tienen la obligación de ejecutar las sentencias en materia constitucional que hayan dictado. Subsidiariamente, en caso de inejecución o defectuosa ejecución, se ejercerá la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional.

Si la Corte Constitucional apreciara indicios de responsabilidad penal o disciplinaria en la jueza o juez que incumple, deberá poner en conocimiento del hecho a la Fiscalía o al Consejo de la Judicatura, según corresponda.

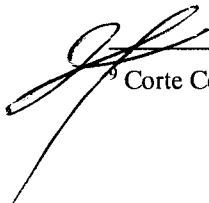
En los casos de incumplimiento de sentencias y dictámenes emitidos por la Corte Constitucional, se podrá presentar la acción de incumplimiento previstas en este título directamente ante la misma Corte (...)

Dicho lo anterior, sobre la acción de incumplimiento de sentencias constitucionales, la Corte Constitucional del Ecuador en la sentencia N.º 001-13-SIS-CC, señaló que la misma tiene por objeto:

... tutelar, remediar y proteger los efectos que producen los retardos del cumplimiento de sentencias y dictámenes se incorporó esta acción, cuya labor se centra en verificar que se cumpla con las sentencias dictadas por los jueces constitucionales, de acuerdo al principio de la tutela judicial efectiva. El alcance de la acción no es otro que dar protección a los ciudadanos contra eventuales actos violatorios de sus derechos, en los que las autoridades conminadas al cumplimiento de una sentencia dictada en garantías constitucionales, no han cumplido con lo ordenado, o lo han hecho parcialmente, de tal forma que la reparación realizada no satisfaga la reparación del derecho violado⁹.

Por lo tanto, esta garantía jurisdiccional emerge como un mecanismo constitucional ejecutor de las decisiones constitucionales, toda vez que:

Los procesos judiciales solo terminan con la aplicación íntegra de la sentencia o la reparación integral del derecho vulnerado; en otras palabras, gracias a esta garantía, los procesos constitucionales no llegan a su fin con la expedición de la sentencia, sino cuando haya cumplido con todos los actos que se haya dispuesto en ella y se ha llevado


Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 001-13-SIS-CC, caso N.º 0015-12-IS.



a cabo la reparación integral de los derechos vulnerados, tarea que además le corresponde a la Corte vigilar conforme sus atribuciones.¹⁰

Así pues, con la finalidad de establecer lo anteriormente indicado, este máximo Organismo de justicia constitucional considera oportuno hacer mención del razonamiento jurídico expresado respecto a los límites que imponen al juez constitucional la naturaleza, el objeto y el alcance de la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales, así como la imposibilidad que, en este tipo de procesos, la Corte Constitucional analice el caso resuelto en la sentencia cuyo incumplimiento se alega incumplida:

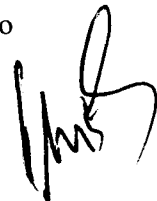
En este punto (...), es pertinente destacar que la garantía jurisdiccional en cuestión [la acción de incumplimiento] es de ejecución; es decir, en su contexto, no procede que esta Corte reconsidere lo ya decidido en la sentencia demandada como incumplida y que se encuentra ejecutoriada; sino, únicamente, la revisión respecto a si la sentencia acusada se ha cumplido en su integralidad. (...)

[E]sta Corte, al estar impedida de cuestionar lo argumentado y resuelto en segunda y definitiva instancia por medio de la presente acción, no ha entrado a verificar las particularidades del caso en concreto (...). Al no ser jurídicamente adecuado dicho análisis, la Corte Constitucional únicamente debe verificar si la sentencia fue cumplida o no, conforme lo ha hecho en la presente sentencia.

Tal como quedó demostrado, el análisis de la presente resolución obedece a la existencia de una decisión constitucional dictada dentro de la garantía de acción de protección, pasada en autoridad de cosa juzgada; y que, asimismo, ha sido asentida por las partes procesales al no haber sido impugnada por la vía constitucional pertinente. Por lo tanto, en función del derecho constitucional a la tutela judicial efectiva, imparcial y expedita, debe cumplirse de forma obligatoria e integral, a efectos de reparar integralmente los derechos constitucionales de la accionante declarados como vulnerados por las autoridades competentes para el efecto, independientemente de las consideraciones o reproches que se pudiese tener sobre la misma si se analizare las particularidades del caso concreto.

Más aún, debe considerarse que, al haberse ejecutoriado el fallo constitucional demandado como incumplido, el objeto del litigio o el debate constitucional se entiende superado, consolidándose a favor de la legitimada activa una posición jurídica estable, fuerte y definitiva, que no puede ser menoscabada a través de una sentencia dictada dentro una garantía de ejecución como la presente. De lo contrario, como ya ha sido

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 0002-13-SIS-CC, caso N.º 0047-10-IS.





señalado, el derecho constitucional a la seguridad jurídica y el principio de independencia de los organismos jurisdiccionales se verían gravemente lesionados.¹¹

Por lo visto, la acción presentada ante los jueces de la Primera Sala de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas consiste en la garantía jurisdiccional de acción de protección, la cual, conforme el artículo 88 de la Constitución de la República, tiene por objeto “el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial”¹².

En tal virtud, el supuesto precedente utilizado por los operadores de justicia para fundamentar no guarda armonía en torno al caso que les ocupaba resolver, en la medida que no se adecuaba a la acción objeto de su conocimiento. Es pertinente reiterar que la acción de incumplimiento de sentencias constitucionales tiene una naturaleza y finalidad distintas a la acción de protección. Más aún, conforme al criterio jurisprudencial expuesto, el análisis efectuado por la Corte Constitucional en la acción de incumplimiento citada como precedente no versó ni debía versar sobre la materia de decisión de la sentencia que se alegó como incumplida. En consecuencia, mal podrían los argumentos jurídicos expuestos en la garantía de ejecución, servir como precedente para resolver la garantía de conocimiento.

Por todo lo anterior, la decisión judicial impugnada no solo vulneró el derecho de seguridad jurídica al establecer como precedente sentencias que corresponden a una acción de incumplimiento de sentencias constitucionales, sino que, además, otorgó el carácter de estabilidad laboral al contrato de servicios ocasionales suscrito por el trabajador con la institución pública en franca violación de la Ley y la Constitución de la República.

Consideraciones adicionales de la Corte Constitucional

Una vez que se determinó que la sentencia impugnada vulneró el derecho constitucional a la seguridad jurídica, resulta indispensable afirmar que este máximo órgano de control e interpretación constitucional, por medio del

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 061-16-SIS-CC, caso N.º 0021-11-IS (voto de mayoría).

¹² Artículo 88 de la Constitución de la República del Ecuador.

conocimiento y resolución de la acción extraordinaria de protección, se encuentra en la obligación de velar por los derechos constitucionales y la supremacía de la Constitución de la República, no solo en su dimensión subjetiva sino también en su dimensión objetiva, reconocida en el artículo 62 numeral 8 de la Constitución de la República.

Al respecto, la Corte Constitucional en la sentencia N.º 119-15-SEP-CC, caso N.º 0537-11-EP, señaló lo siguiente:

Cabe destacar que la acción extraordinaria de protección tiene una doble dimensión dentro del constitucionalismo ecuatoriano: por un lado, tiene una dimensión subjetiva respecto a la tutela de los derechos de las personas que alegan las vulneraciones en las sentencias y/o el proceso y por otro lado, una dimensión objetiva asociada con el establecimiento de precedentes jurisprudenciales en determinados patrones fácticos, es decir, la interpretación constitucional que deben observar los operadores jurídicos cuando exista analogía fáctica.

De la misma forma, el artículo 4 numeral 13 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional consagra el principio *iura novit curia*, en función del cual: “La jueza o juez podrá aplicar una norma distinta a la invocada por los participantes en un proceso constitucional”. Por tanto, siguiendo la línea jurisprudencial marcada por la Corte Constitucional, en función de la dimensión objetiva de la acción extraordinaria de protección y los principios *iura novit curia*, economía procesal, concentración y celeridad, en aras de una tutela judicial efectiva y a fin de evitar una dilación innecesaria y la desnaturalización de las acciones constitucionales, esta Corte Constitucional está facultada para analizar la integralidad del proceso.

En este sentido, nos corresponde examinar la sentencia emitida en primera instancia, que fue confirmada a través de la decisión impugnada, con el objeto de determinar si la misma se dictó de conformidad con las normas constitucionales –en cuyo caso, procede dejarla en firme–; o si, en su defecto, incurrió en las mismas u otras vulneraciones a derechos constitucionales. Ante la verificación de este último presupuesto, se reitera, una vez más, que este máximo órgano de justicia constitucional está facultado para analizar la integralidad del proceso y la posible afectación de derechos constitucionales cuando los operadores de justicia





de instancia no lo hubieren realizado¹³.

La sentencia dictada el 30 de junio de 2011, por el Juzgado Tercero de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia del Guayas, en la acción de protección N.º 868-2011, ¿vulneró el derecho a la seguridad jurídica, contenido en el artículo 82 de la Constitución de la República?

Previo a resolver el presente problema jurídico, es importante señalar que la sentencia de primera instancia, en su parte considerativa y resolutive, manifiesta textualmente lo siguiente:

CUARTO.- De la revisión al expediente se considera: a) Los numerales 4 y 5 del artículo 11 de la Constitución de la República, expresamente ordenan que ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derecho ni de las garantías constitucionales y que en esta materia los servidores públicos, administrativos o judiciales, deberán aplicar la norma e interpretación que más favorezca a su efectiva vigencia. B) De fojas 3 a 20 aparecen anexados a los autos copias certificadas de varios contratos por prestación de servicios ocasionales suscritos desde agosto de 2007, hasta enero del presente año por el accionante y personeros de la entidad demandada; además de fojas 28 consta el certificado de calificación de la evaluación realizada al accionante, donde se advierte que el mismo obtuvo una calificación de EXCELENTE; notándose con ello la idoneidad del actor en su puesto de trabajo, lo que demuestra la calidad de regulares, normales y permanentes de las actividades del actos dentro de la entidad accionada.- c) De folios 21 del proceso consta la acción de personal No. 0253952 de mayo 3 del 2011, suscrita por la terminación unilateral del contrato de servicios ocasionales del mismo, con el que ejercía sus funciones en la entidad accionada; observando que dicho documento vulnera el derecho constitucional del actor al trabajo, por cuanto disminuye, menoscaba y anula injustamente el mismo y la estabilidad laboral que el actor tenía y de la cual gozaba al amparo de las normas constitucionales contenidas en los artículo 33, 325 y 326 de la Constitución de la República; toda vez que producto de la sucesión de los contratos ocasionales y las funciones realizadas por el actor dentro de la entidad accionada, este obtuvo la estabilidad laboral y el derecho a que se respete su situación laboral y contractual en la demandada; y para dar por terminada la relación laboral existente con dicho servidor público, debía cumplirse con la instauración en contra del trabajador de un sumario administrativo, conforme lo requieren las normas pertinentes de la Ley de Servicio Público; por lo tanto se advierte vulneración a la garantía constitucional del debido proceso contenida en el artículo 76 de la Constitución de la República; y, no se puede

¹³Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 397-16-SEP-CC, caso N.º 1017-11-EP.

determinar que se haya dado cumplimiento al mismo observando igualmente que la resolución impugnada carece de la motivación requerida por el literal l) del artículo 76 de la Constitución de la República.- D) No aparece de autos constancia alguna que la autoridad accionada haya instaurado en contra del trabajador sumario administrativo para dar por concluida la relación laboral, por lo tanto no se puede determinar que se haya dado cumplimiento al debido proceso; a pesar de estar garantizado este derecho en el artículo 169 de la Constitución de la República. QUINTO.- En consecuencia de lo anterior, se aprecia que el acto impugnado vulnera el derecho constitucional del accionante, violentando los numerales 4 y 5 del artículo 11 de la Constitución de la República y artículo 33, 76 literal l), 169, 326, 327, y 328 *ibidem*; por lo que carece de validez.- Por lo expuesto, al amparo de lo consagrado en el numeral 1 del artículo 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; el suscrito Juez Tercero de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Guayaquil; ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LEYES DE LA REPÚBLICA, declara con lugar la presente acción constitucional de protección de derechos; y, en consecuencia, como reparación integral del daños causado al accionante se dispone la restitución del mismo a su puesto de trabajo y la cancelación de las remuneraciones que dejó de percibir desde el mes de enero del 2011 hasta la presente fecha.- La actuaria cumpla con lo preceptuado en el numeral 1 del artículo 25 del antes invocado cuerpo legal.

Así pues, en el caso *sub judice*, se advierte que la sentencia dicada por los jueces de la Primera Sala de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas fue construida sobre la misma base argumentativa de la sentencia dictada el 30 de junio de 2011, por el Juzgado Tercero de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia del Guayas, en el sentido que esta sentencia de primera instancia no aportó argumentos jurídicos relevantes, distintos que los contenidos en la sentencia de apelación, que ameriten un análisis constitucional de manera exclusiva, por ende, este máximo órgano de justicia constitucional determina que la sentencia de segunda instancia reproduce el razonamiento jurídico expuesto por la sentencia de primera instancia.

En consecuencia, como medida de restitución de los derechos constitucionales vulnerados por la actuación de los operadores de justicia se procederá a realizar, a fin de garantizar el uso adecuado de la garantía jurisdiccional de la acción de protección, el análisis constitucional que correspondía elaborarse dentro de la tramitación de la acción de protección, a partir de la formulación del siguiente problema jurídico:





La acción de personal N.º 0253952 de 3 de mayo de 2011, suscrita por la autoridad nominadora del Ministerio de Inclusión Económica y Social, mediante la cual, terminó el contrato de servicios ocasionales del señor Flavio Honorato Villafuerte Millan, ¿vulneró el derecho al trabajo, consagrado en el artículo 33 la Constitución de la República?

La Constitución de la República consagra entre los derechos del buen vivir, el derecho al trabajo; de allí que el artículo 33, menciona:

El trabajo es un derecho y un deber social, y un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía. El Estado garantizará a las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad, una vida decorosa, remuneraciones y retribuciones justas y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado.

A su vez, el artículo 325 del texto constitucional, reconoce: “El Estado garantizará el derecho al trabajo. Se reconocen todas las modalidades de trabajo, en relación de dependencia o autónomas, con inclusión de labores de autosustento y cuidado humano; y como actores sociales productivos, a todas las trabajadoras y trabajadores”.

Conforme los preceptos constitucionales indicados, el trabajo constituye un derecho de valiosa importancia en nuestro ordenamiento jurídico, dado que garantiza a todas las personas el acceso a un trabajo digno, acorde a las necesidades del ser humano, a través del cual se les permita desempeñarse en un ambiente óptimo y con una remuneración justa.¹⁴

Al respecto, la Corte Constitucional, en la sentencia N.º 016- 13-SEP-CC, caso N.º 1000-12-EP, manifestó que este derecho social y económico:

... adquiere una categoría especial toda vez que tutela derechos de la parte considerada débil dentro de la relación laboral, quien al verse desprovista de los medios e instrumentos de producción puede ser objeto de vulneración de sus derechos; es en aquel sentido que se reconoce constitucionalmente el derecho a la irrenunciabilidad e intangibilidad de los derechos de los trabajadores, los cuales, asociados con el principio


Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 093-14-SEP-CC, caso N.º 1752-11-EP.



de in dubio pro operario constituyen importantes conquistas sociales que han sido reconocidas de forma expresa en el constitucionalismo ecuatoriano...

Por tal razón, el trabajo, en tanto derecho constitucional, adquiere una trascendental importancia, en la medida que permite un desarrollo integral al trabajador, en una esfera tanto particular como en el ámbito social; por lo que se debe entender al trabajo como una fuente de ingresos económicos y de realización personal y profesional; lo que posibilita materializar los proyectos de vida de los trabajadores y de sus familias. Por tal razón el derecho al trabajo tiene una protección constitucional que genera una obligación de tutela por parte del Estado, la cual se traduce en obligaciones de respeto, protección y garantía del derecho¹⁵.

Sobre este escenario jurídico, es importante señalar que el derecho constitucional al trabajo en relación con los trabajadores, se encuentra regulado en normativa infraconstitucional por medio de preceptos que establecen las relaciones entre empleadores y trabajadores de acuerdo a las diversas modalidades y condiciones de trabajo. Por su parte, en el contexto particular del ejercicio del derecho al trabajo cuando el empleador es el Estado y sus instituciones, el artículo 229 de la Constitución de la República delega a la ley el definir el organismo rector en materia de recursos humanos y remuneraciones para todo el sector público, así como el ingreso, ascenso, promoción, incentivos, régimen disciplinario, estabilidad, sistema de remuneración y cesación de funciones de sus servidores¹⁶. En este contexto, el artículo 58 de la Ley Orgánica de Servicio Público, vigente al momento del acto administrativo de terminación de la relación laboral del señor VILLAFUERTE MILLAN FLAVIO HONORATO –citado previamente en la presente sentencia–, establecía que el contrato de servicios ocasionales no otorga estabilidad al servidor público.

En atención a lo señalado, esta disposición legal fue utilizada como fundamento de la acción de personal N.º 0253952 de 3 de mayo de 2011, que dio por concluido el contrato de servicios ocasionales del señor Flavio Honorato Villafuerte Millan. En dicha acción de personal, la autoridad nominadora expresó:

¹⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 066-17-SEP-CC, caso N.º 1521-11-EP.

¹⁶ Art. 292 de la Constitución de la República del Ecuador





Conforme lo establecido en Art. 58 de la Ley Orgánica de Servicio Público, en concordancia con lo dispuesto en el literal f) del Art. 146 de su Reglamento General; y lo determinado en el literal h) de la Cláusula Octava del Contrato de Servicios Ocasionales celebrado con fecha 18 de enero de 2011, y; en uso de las atribuciones que le confiere el Acuerdo Ministerial No. 189 del 1 de Octubre del 2010, se da por terminado unilateralmente, el Contrato de Servicios Ocasionales del Sr. VILLAFUERTE MILLAN FLAVIO HONORATO, en el puesto de Servidor Público de Servicios 2, (Chofer) de esta Subsecretaría Regional del Guayas. Se le agradece por los servicios prestados a esta institución.

Por otra parte, el propio artículo 58 de la LOSEP, vigente al momento de emitir el acto administrativo, establecía un tiempo máximo de duración del contrato de servicios ocasionales, así como la renovación por una única ocasión.¹⁷ En el caso objeto de análisis, conforme se desprende de la documentación constante en el expediente N.º 868-2011, el señor Flavio Honorato Villafuerte Millan trabajó de manera continua por aproximadamente 3 años 10 meses. Por lo visto, este máximo órgano de justicia constitucional es enfático en sus pronunciamientos al señalar que: "... hay que precisar que la emisión de sucesivos contratos de servicios ocasionales no otorga derecho a la estabilidad en el sector público, ni crea un derecho en favor de una persona para ser merecedor de un nombramiento definitivo sin que previamente, haya resultado como ganador dentro de un concurso de oposición y merecimientos".¹⁸

En armonía con lo previamente señalado, la Corte Constitucional en la sentencia N.º 397-16-SEP-CC, caso N.º 1017-11-EP, determinó:

Queda claro, conforme lo ha determinado este máximo organismo de administración de justicia en materia constitucional, que la celebración de contratos de servicios ocasionales dada su naturaleza, no generan estabilidad para el trabajador, precisamente, en función que dicha modalidad de contratación obedece a factores de temporalidad, transitoriedad y necesidades de personal de la institución pública. Se debe considerar que los trabajadores contratados bajo esta modalidad no ingresan a formar parte de la carrera del servicio público; siendo que, dicho ingreso y a partir del cual se genera estabilidad laboral, se da en virtud de un concurso público de méritos y oposición. Por

¹⁷ La limitación del número de contratos ocasionales que puede suscribir la institución fue declarada inconstitucional por esta Corte Constitucional en la sentencia N.º 048-17-SEP-CC, caso N.º 0238-13-EP.

¹⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 211-16-SEP-CC, caso N.º 0777-10-EP; así como en la sentencia N.º 116-16-SEP-CC, caso 0555-I2-EP.

lo tanto, **los contratos de servicios ocasionales pueden darse por finalizados en cualquier momento, por la sola voluntad del empleador**, lo cual abona a determinar el carácter no perenne de la relación jurídica laboral que se establece a partir de la contratación ocasional (Énfasis fuera del texto).¹⁹

En efecto, en el caso citado previamente, la Corte Constitucional señaló que existen excepciones a la transitoriedad y, a su vez, a la falta de estabilidad de los contratos de servicios ocasionales. Indicó, a manera de referencia, que en aplicación de las sentencias N.º 258-15-SEP-CC, caso N.º 2184-11-EP; y, N.º 309-16-SEP-CC, caso N.º 1927-11-EP, existen excepciones determinadas por las condiciones personales del servidor o servidora, que justifican un régimen de estabilidad reforzada:

Es así que, en el caso de las personas con discapacidad y mujeres embarazadas, en atención a la consideración constitucional de su situación particular de desventaja, deben recibir una atención preferente y especial en el ámbito público y privado, consecuentemente, cuentan con garantías específicas que prohíben su discriminación en el trabajo.²⁰

No obstante lo anterior, en el caso prenombrado, así como en el caso *sub examine*, consideró así también que:

... no se advierte que los servidores públicos accionantes a través de la acción de protección, aleguen hechos adicionales a ser considerados más allá de la simple decisión de la autoridad administrativa de dar por terminado el contrato. Por tanto, en este caso, la Corte no encuentra razones suficientes para considerar que su situación amerita un trato distinto, con el objeto de solventar una desventaja nacida de su situación transitoria o permanente.²¹

Con tal razonamiento como base, esta Magistratura constitucional concluyó:

Así las cosas, la decisión de la no renovación de contratos de servicios ocasionales, en el presente caso, obedece a las facultades que ostenta la máxima autoridad de la casa de salud, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales y en relación con las necesidades institucionales a la que representa. Entonces, esta Corte no observa, sobre la base de los hechos denunciados en relación con la Constitución y los precedentes

¹⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 397-16-SEP-CC, caso N.º 1017-11-EP.

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Ibid.*



constitucionales antes citados, la existencia de justificativo alguno que devenga en la obligación de la institución pública y la autoridad nominadora de renovar tales contratos. De ahí que, no se advierte la vulneración del derecho al trabajo en tal hecho. Además, no se observa en la decisión adoptada por el director del hospital, circunstancias que hagan presumir la presencia de elementos adicionales, que de alguna manera den vicios de transgresiones constitucionales.

Dicho lo anterior, a pesar de consistir en una falta de renovación del contrato de servicios ocasionales, en lugar de una terminación anticipada, la sentencia se fundamentó en razones que son perfectamente aplicables al presente caso, en función que ambas son formas de terminación unilateral de la relación laboral con el servidor, por parte de la autoridad pública; y, en ninguno de los dos casos, se verificó que existieren consideraciones de orden especial que lleven a la Corte Constitucional a considerar razonable establecer un régimen de estabilidad reforzada. Es por esto que, *mutatis mutandis*, la razón para decidir en ese caso, es aplicable al que ahora se resuelve.

Sobre la base de lo expuesto, este máximo órgano de justicia constitucional estima que en presente caso, la autoridad administrativa aplicó el régimen de estabilidad laboral permitido no solo por la Constitución de la República, sino establecido en la ley y, a su vez, en el contrato suscrito por las partes contratantes a efectos de dar por terminada una relación laboral que, por su propia naturaleza, se podía concluir de forma unilateral y sin necesidad de otro trámite.

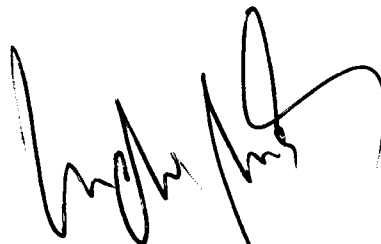
Por todo lo anterior, se concluye que la autoridad nominadora del Ministerio de Inclusión Económica y Social, al expedir la acción de personal N.º 0253952 de 3 de mayo de 2011, mediante la cual, dio por terminado el contrato de servicios ocasionales del señor Flavio Honorato Villafuerte Millan, no vulneró el derecho al trabajo, consagrado en el artículo 33 la Constitución de la República.

III. 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 expide la siguiente:

SENTENCIA

1. Declarar la vulneración del derecho constitucional a la seguridad jurídica, contenido en el artículo 82 de la Constitución de la República.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.
3. Como medidas de reparación integral se ordena:
 - 3.1. Dejar sin efecto la sentencia emitida el 20 de septiembre de 2012, por los jueces de la Primera Sala de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, en la acción de protección N.º 1093-2011.
 - 3.2. Dejar sin efecto la sentencia emitida el 30 de junio de 2011, por el Juzgado Tercero de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia del Guayas, en la acción de protección N.º 868-2011.
 - 3.3. Declarar que una vez realizado un análisis integral respecto a la vulneración de derechos constitucionales alegados en la acción de protección, en el caso *sub examine*, no existe afectación a los mismos. En consecuencia, se dispone el archivo del proceso constitucional.
4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.



Alfredo Ruiz Guzmán
PRESIDENTE




Jaime Pozo Chamorro
SECRETARIO GENERAL

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con nueve votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez Loayza, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Marien Segura Reascos, Ruth Seni Pinoargote, Roxana Silva Chicaíza, Manuel Viteri Olvera y Alfredo Ruiz Guzmán, en sesión del 20 de junio del 2018. Lo certifico.


Jaime Pozo Chamorro
SECRETARIO GENERAL

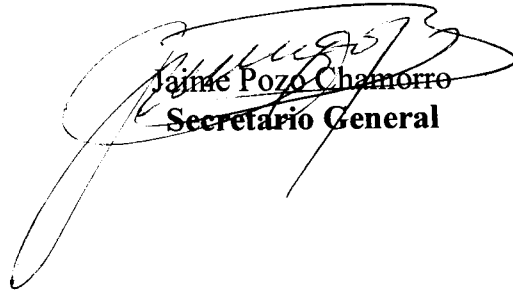
JPCH/msb



**CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR**

CASO Nro. 0298-13-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el señor Alfredo Ruíz Guzmán, presidente de la Corte Constitucional, el día martes 10 de julio del dos mil dieciocho.- Lo certifico.


Jaime Pozo Chamorro
Secretario General

JPCh/LFJ