

Quito, D. M., 17 de abril del 2012

SENTENCIA N.º 146-12-SEP-CC

CASO N.º 1000-10-EP

**CORTE CONSTITUCIONAL PARA EL PERIODO DE TRANSICIÓN**

**Juez constitucional sustanciador:** Dr. Hernando Morales Vinueza

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

La presente Acción Extraordinaria de Protección fue interpuesta ante la Corte Constitucional, para el período de transición, el 21 de de julio del 2010. La Sala de Admisión, el 30 de noviembre del 2010, la admite a trámite y en virtud del sorteo correspondiente, encarga al juez constitucional, Doctor Hernando Morales Vinueza, la sustanciación de la misma.

**Detalle de la demanda**

El Dr. Jaime Astudillo Romero, en calidad de rector y representante legal de la Universidad de Cuenca, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, y artículos 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, presenta acción extraordinaria de protección ante la Segunda Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, la que remite y envía el proceso a la Corte Constitucional para el análisis correspondiente.

El accionante señala que deduce la presente acción por la vulneración de los derechos fundamentales de su representada, en calidad de parte procesal en el proceso constitucional de acción de protección signado con el N.º 143-2010 de la Segunda Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, seguido en contra de la Universidad de Cuenca e iniciado ante la Jueza Constitucional Primero de Garantías Penales de Cuenca.

Que la acción de protección iniciada ante la jueza constitucional Primera de Garantías Penales de Cuenca, fue declarada con lugar parcialmente mediante sentencia de fecha 03 de mayo del 2010 a las 10h00, aceptando las alegaciones

de María Luisa Villa Córdova. Que a su vez, dicha sentencia fue reformada por la Segunda Sala especializada de lo Penal y Tránsito, negando la legítima pretensión constitucional de la Universidad de Cuenca.

Que la Sentencia materia de la presente acción extraordinaria de protección establece: "...ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, resuelve REFORMAR la sentencia subida en grado y [...] se la reforma en cuanto a que se ordena se emita a su favor [de la accionante] el nombramiento definitivo en las mismas condiciones en que se ha venido desempeñando sus funciones [...]".

Que con esta sentencia se ha vulnerado los siguientes principios y derechos constitucionales: a) el debido proceso constitucional, la tutela efectiva y el principio de motivación de las sentencias; b) el principio de igualdad; c) el derecho a una educación de calidad; d) la interpretación más acorde con la Constitución y su aplicación directa e inmediata.

Que la sentencia impugnada carece de motivación, pues se sustenta en una concepción errónea de la teoría de la jurisprudencia y del precedente jurisprudencial. Que a lo largo del considerando sexto de la sentencia, objeto de impugnación, los jueces citan erróneamente lo que ellos denominan jurisprudencia vinculante y citan un pronunciamiento del, en aquel entonces, Tribunal Constitucional, respecto a los requisitos para que proceda la acción de amparo, sin reparar en que dicha reflexión no procede en lo relativo a la acción de protección, pues si bien la acción de amparo es su antecedente, ambas difieren profundamente, precisamente entre otras cuestiones en lo relacionado con los requisitos para su procedencia, por ejemplo, en el denominado elemento de ilegitimidad y gravedad del daño.

Que la falta de motivación se evidencia de mayor forma en la cita que hacen de una sentencia dictada el 29 de septiembre del 2009 por el Pleno de la Corte Constitucional, creyendo que para la puesta en marcha de la jurisprudencia vinculante basta citar de manera general y rudimentaria la fecha en que la sentencia fue dictada o su número y denominación, sin reparar en localizar y diferenciar los componentes de lo que podría denominarse sentencia vinculante, por lo tanto, aquellas partes que tienen efecto *inter partes* u otras que tengan efecto *erga omnes*.

Que la fuerza vinculante de una sentencia no se sustenta en la mera denominación o invocación de la misma, sino en el establecimiento de cuáles y bajo qué circunstancias, ciertas partes de una sentencia se constituyen en reglas jurisprudenciales a ser observadas en el futuro: por lo tanto, siempre que se evidencien determinados requisitos que permitan establecer que un caso posterior



se podrá acoger al efecto *inter pares*, pues si bien muchos casos a simple vista son iguales, del análisis de las características particulares y específicas de aquellos se podría desprender que lo que se pensaba jurisprudencia vinculante para un nuevo caso, en realidad no lo es.

Que las características específicas del caso objeto de impugnación y aquel que pertenece a la sentencia de la Corte Constitucional, difieren de tal forma que es evidente que la cita de dicho caso como jurisprudencia vinculante y obligatoria no procede. Así, por ejemplo, en la sentencia impugnada no se considera que la sentencia citada como jurisprudencia vinculante tiene relación con ciudadanos sujetos a la LOSCCA y no a la Ley Orgánica de Educación Superior; que la ocasionalidad está justificada, pues si bien la ciudadana prestó servicios a la Facultad de Ciencias Médicas de la Universidad de Cuenca durante un lapso determinado, lo hizo en virtud de cada contrato en cátedras diferentes y no siempre en la misma, precisamente por la necesidad de cubrir la falta de docentes en diversas asignaturas; así como que en la Universidad de Cuenca, en mayo del 2010, se procedió a convocar a concurso público de méritos y oposición para cubrir el cargo aspirado por la accionante, pero que, sin embargo, pudiendo hacerlo, no se presentó a dicho concurso.

Que dar paso a lo resuelto en la sentencia objeto de la presente impugnación, además de poner en duda lo establecido en la Constitución y su aplicación directa e inmediata, permitiría institucionalizar de manera negativa un fraude a la Constitución, pues se establecería la posibilidad de que la autoridad nominadora, con el fin de beneficiar a determinados ciudadanos, se abstenga de llamar a concurso de méritos y oposición para la cátedra universitaria, se limite a otorgar contratos y nombramientos provisionales, esperando ser demandado para así otorgar nombramientos definitivos a quienes les convenga.

### **Derechos presuntamente vulnerados**

Considera vulnerados sus derechos como son: el derecho a la motivación y al debido proceso previsto en el literal *I* del numeral 7 del artículo 76; artículo 11 numeral 2; artículo 66 numeral 4; artículo 26 de la Constitución de la República.

### **Pretensión y pedido de reparación concreto**

Solicita a la Corte Constitucional que en sentencia se declare lo siguiente:

- 1.- La existencia de una acción y omisión inconstitucional en la sentencia dictada en fecha 02 de junio del 2010 en el proceso constitucional de acción de protección N.º 143-2010 seguido en contra de la Universidad de Cuenca.
- 2.- Se retrotraiga el caso al momento de la violación de los derechos mencionados, para que con intervención de nuevos jueces se reinicie la

sustanciación del caso y se subsanen las violaciones constitucionales que correspondan.

3.- Que se consideren las características del presente caso para que los jueces de la Corte Constitucional, ejerciendo las potestades y competencias que les otorga la Constitución del 2008, dicten una sentencia hito que regule lo relativo al ingreso y permanencia en la burocracia pública.

### **Audiencia pública y contestación a la demanda**

El día miércoles 26 de enero del 2011 a las 09h30 se realizó la audiencia pública señalada en providencia de fecha 10 de enero del presente año, conforme consta la respectiva razón a fojas 26 del proceso de esta instancia, a la cual compareció el Dr. Cristóbal Medina Aguirre, patrocinador de la señora María Luisa Villa Córdova, tercera interesada. No comparecieron el accionante, rector de la Universidad de Cuenca, los jueces de la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Azuay ni el procurador general del Estado, pese a encontrarse debidamente notificados.

Con escrito del 21 de enero del 2011 que obra de fojas 24 a 25 del proceso, comparecen los doctores Eduardo Maldonado Seade, Ariosto Reinoso Herminia y Narcisa Ramos Ramos, jueces de la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, y presentan su informe de descargo señalando en lo principal que:

El actor fundamenta su acción alegando que se han vulnerado varios derechos. Que el juzgador en la sentencia expedida ha asegurado el debido proceso, tutelando en forma efectiva, imparcial y expedita los derechos e intereses de la entidad accionada, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad, debidamente motivadas, esto es, enunciando normas y principios jurídicos en que se funda la resolución. Que es evidente que el demandante no se conforma con el nuevo paradigma constitucional que ha cobrado gran relevancia en el Ecuador tendente a garantizar los derechos vulnerados consagrados en la Carta Magna, limitando la arbitrariedad, pretendiendo la aplicación de la Ley de Universidades y Escuelas Politécnicas que no mantienen conformidad con las disposiciones constitucionales vigentes, considerando que la Constitución es la norma que prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico, particularmente la aplicación directa y de inmediato cumplimiento de las normas constitucionales y las previstas en los instrumentos internacionales de derechos humanos, a través de las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidores públicos, debido a que todas las personas, autoridades e instituciones están sujetas obligatoriamente a la Constitución.



En la acción de protección deducida por la accionante María Luisa Villa Córdova, consta haberse probado la relación circunstanciada del hecho en torno a que la Universidad de Cuenca celebró seis contratos de servicios profesionales o contratos ocasionales de servicios docentes para que labore en la Escuela de Enfermería de la Facultad de Ciencias Médicas, conforme se colige de la prueba documental consignada en el considerando cuarto de la sentencia pronunciada por la Sala.

El artículo 33 de la Constitución reconoce que el trabajo es un derecho y un deber social, principio rector del derecho social constitucional, cuya característica primordial es proteger al servidor público, fundada en la necesidad de equilibrar la desigualdad existente entre patronos y trabajadores; no obstante, se pretende que sus servicios sean ocasionales, cuando la realidad material es que existe una necesidad de cubrir un cargo permanente y no temporal que la Universidad de Cuenca, en forma arbitraria, ha venido aplicando la modalidad de contratación precaria de trabajo omitiendo de llamar a concurso de capacidad y méritos, violando el principio constitucional relativo a que todas las personas son iguales y gozan de los mismos derechos, deberes y oportunidades, así como el reconocimiento, goce y ejercicio de los derechos fundamentales. Lo que es más, se ha vulnerado el Mandato Constituyente N.º 1, mediante el cual se dispone que las decisiones de la Asamblea Constituyente son jerárquicamente superiores a cualquier otra norma del orden jurídico y de obligatorio cumplimiento para todas las personas naturales, jurídicas y demás poderes públicos, sin excepción alguna. Que igualmente se ha vulnerado el Mandato Constituyente N.º 2, según el cual considera que la Asamblea Constituyente elimina las distorsiones generadas por la existencia de remuneraciones diferenciadas que se pagan en algunas entidades, violando el principio básico de: “a igual trabajo, igual remuneración”, Mandato de aplicación inmediata y obligatoria entre otras, por “Las universidades y Escuelas Politécnicas Públicas”, sin ser susceptible de queja, impugnación acción de amparo, demanda, reclamo o cualquier otra acción judicial o administrativa. Que a su vez, el artículo 349 de la Constitución establece que el Estado garantiza al personal docente, en todos los niveles y modalidades, estabilidad, actualización, formación continua y mejoramiento pedagógico y académico; una remuneración justa, de acuerdo a la profesionalización, desempeño y méritos académicos.

Sobre el derecho a una educación de calidad, este argumento es infundado en virtud de que durante cuatro años y cuatro meses, la universidad mantuvo a la accionante en calidad de docente contratada si embargo de contar con la normativa adecuada para tramitar el correspondiente concurso de capacidad y méritos, sin haberlo hecho considerando que desempeñaba el cargo con capacidad y méritos, pero con una política remunerativa injusta, discriminatoria y desigual frente a los demás servidores académicos. Si no se hubiera demostrado

suficientes méritos en el ejercicio de sus funciones, luego de la terminación del primer contrato la Universidad no habría renovado los demás contratos. Con estos antecedentes expuestos solicitan que se rechace la presente acción.

## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección, conforme lo dispuesto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con el artículo 191 numeral 2, literal d y Tercera Disposición Transitoria de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, artículo 3 numeral 8, literal b y el tercer inciso del artículo 35 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

### El caso concreto

El Dr. Jaime Astudillo Romero, en su calidad de rector y representante legal de la Universidad de Cuenca, propone acción extraordinaria de protección contra la sentencia dentro de la acción de protección signada con el N.º 143-2010 resuelta por la Segunda Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Azuay.

La acción de protección N.º 143-2010 fue propuesta por Maria Luisa Villa Córdova, profesora contratada a tiempo parcial por la Universidad de Cuenca, para laborar en la Escuela de Enfermería de la Facultad de Ciencias Médicas, en calidad de docente, misma que demanda la omisión por parte de la Universidad de Cuenca, por cuanto ha venido desempeñando sus funciones de docente mediante contratos sucesivos de trabajo desde el año 2005 hasta la actualidad, considerando que su relación laboral es estable e ininterrumpida, por lo que reclama mediante acción de protección su derecho a la estabilidad laboral que ha omitido la parte demandada, argumentando que en ejercicio de ese derecho, se le debe extender nombramiento definitivo, ya que la universidad ha desvirtuado la naturaleza jurídica de los contratos de servicios profesionales, al ser la necesidad de sus servicios permanente y continua. El Juzgado Primero de Garantías Penales de Cuenca, con fecha 3 de mayo del 2010, resuelve aceptar la acción de protección planteada, y ordena que en el plazo de veinte días proceda a emitir el nombramiento de profesora accidental a medio tiempo II para Salud e Intervención en Enfermería e internado, resolución que es apelada ante el Superior, correspondiéndole su conocimiento y tramitación a la Segunda Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, Sala que

el 02 de junio del 2010 resolvió: “CONFIRMAR la sentencia subida en grado y, aceptando el recurso de apelación interpuesto por el accionante se la reforma en cuanto a que se ordena se emita a su favor el nombramiento definitivo en las mismas condiciones en que ha venido desempeñando sus funciones, y que es el que en su caso corresponde, dentro del plazo de veinte días”.

### **Problemas a tratar**

#### **Cuando procede la acción extraordinaria de protección?**


El artículo 94 de la Constitución señala: “La acción extraordinaria de protección procederá contra sentencias o autos definitivos en los que se haya violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución, y se interpondrá ante la Corte Constitucional”; y lo complementa el artículo 58 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional cuando manifiesta: “La acción extraordinaria de protección tiene por objeto la protección de los derechos constitucionales y debido proceso en sentencias, autos definitivos, resoluciones con fuerza de sentencia, en los que se hayan violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución”.

#### **La sentencia impugnada, ¿vulneró los derechos constitucionales del accionante?**

#### **Pruebas presentadas por la accionante en la acción de protección**

De la revisión de la acción de protección N.º 676-2010 (primera instancia), y 143-10 (segunda instancia) se observa que la accionante ha adjuntado como prueba a su favor, cuatro contratos ocasionales de servicios docentes entre su persona y la Universidad de Cuenca (fojas 2 a 5 de primera instancia), así como también un certificado emitido por la Jefatura de Recursos Humanos de la Universidad de Cuenca (fojas 1 de primera instancia), en la cual se certifica lo siguiente:

“Que verificados los archivos de esta Dependencia, consta que la Licenciada María Luisa Villa Córdova, presta sus servicios en calidad de PROFESOR Agregado a tiempo parcial en la Facultad de Ciencias Médicas. Labora en el plantel desde el 08-11-2005, conforme el siguiente detalle:

- 
- Profesora Accidental a tiempo parcial de Salud e Intervención en Enfermería e Internado del 08-11-2005 al 28-02-2006
  - Profesora Accidental a tiempo parcial de Farmacología e Internado, del 01-03-2005 al 31-08-2006

- Profesora Accidental a tiempo parcial de Pediatría del 01-09-2006 al 30-09-2008
- Profesora Accidental a tiempo parcial de Pediatría del 01-10-2007 al 30-09-2008
- Profesora Accidental a tiempo parcial de Salud Pública del 01-10-2008 al 31-08-2009
- Profesora Accidental a tiempo parcial del Programa del internado del 01-09-2009 hasta la presente fecha en la que continúa”.

### ¿Que dice la ley de la materia?

El artículo 52 de la anterior Ley de Educación Superior manifestaba: “Los docentes serán titulares, invitados y accidentales. Los titulares podrán ser principales, agregados y auxiliares. Podrá haber también profesores asociados y honorarios. Su tiempo de ejercicio docente podrá ser a dedicación exclusiva, a tiempo completo y parcial. Ningún docente universitario a dedicación exclusiva podrá desempeñar simultáneamente dos o más cargos públicos con esa denominación. El reglamento de carrera académica, que deberán tener todas las instituciones de educación superior públicas y particulares, normará esta clasificación, estableciendo las limitaciones de los profesores a tiempo completo, así como la titularidad y jefatura de cátedra entre los profesores principales”.

En esta disposición se encontraba inmersa la accionante al tener su relación de dependencia como docente accidental a tiempo parcial. Seguidamente, la ley ibídem disponía: “Art. 55.- Se garantiza la estabilidad del personal académico, que no podrá ser removido sin causa debidamente justificada. Para la remoción se requiere la resolución fundamentada de las dos terceras partes del órgano colegiado superior, previo el trámite administrativo en que se garantizará el derecho de defensa, demostrable con la comparecencia y a falta de ésta con la citación al respectivo docente. El estatuto definirá los casos de apelaciones”. Como se aprecia, la misma ley de la materia garantizaba la estabilidad de sus docentes y señalaba las directrices para la remoción de los cargos, que aunque este no es el caso, sí es pertinente resaltar la garantía de estabilidad a la que tiene derecho el personal académico.

### Del Reglamento Académico de la Universidad de Cuenca

De fojas 46 a 56 del cuaderno de primera instancia se encuentra adjuntado el Reglamento Académico de la Universidad de Cuenca, mismo que, sobre lo pertinente del caso señala: “Art. 14.- En casos excepcionales de necesidad inmediata, el Rector podrá autorizar la contratación de un profesor o investigador accidental, hasta que termine el ciclo lectivo correspondiente” (el resaltado es





nuestro). Seguidamente, el artículo 15 del Reglamento mencionado determina: “La Universidad de Cuenca, en casos debidamente justificados, contratará profesionales para proyectos y programas de postgrado, educación continua, pregrado e investigación, cuya duración sea temporal y no amerite contar con personal titular permanente”. (El resaltado es nuestro). Claramente el Reglamento Académico de la Universidad de Cuenca establece que solo en casos excepcionales y en casos debidamente justificados se puede contratar profesores accidentales, y establece claramente dos casos: el primero hasta que termine el ciclo lectivo que se cursa, y el segundo caso cuando su duración sea solo temporal, y que no amerite contar con personal titular permanente; es decir, solo cuando no amerite contar con un docente titular y permanente de la carrera se puede contratar temporalmente docentes accidentales, siendo dicha disposición suficientemente clara en especificar que dicha labor es ocasional, no permanente.

### **La Constitución de la República del Ecuador**

El artículo 229 de la Constitución señala: “Serán servidoras y 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 cesión de funciones de sus servidores [...]”. De acuerdo a la norma constitucional transcrita se entiende que los docentes de instituciones estatales son considerados servidores públicos, si bien estos no se encuentran amparados por la Ley de Servicio Público o la anterior Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, LOSCCA, sí son amparados por la ley de acuerdo al cargo que desempeña, en este caso, la Ley de Ecuación Superior. De acuerdo al principio de supremacía establecido en el artículo 424, la Constitución de República es la norma fundamental que prima sobre cualquier otra normativa vigente en el país, por lo que su aplicación es obligatoria, directa e inmediata.

### **Análisis del caso y la actuación de los jueces accionados**

Del análisis del caso se establece claramente que la Universidad de Cuenca, de acuerdo a la normativa vigente en el país, ha desnaturalizado la esencia de los contratos ocasionales de servicios docentes, que como la misma palabra lo indica, son ocasionales, no permanentes, lo que no ha ocurrido en el presente caso, en el que se le ha contratado a la accionante para que presente sus servicios en calidad de docente de la Universidad de Cuenca, bajo la suscripción de sendos contratos “ocasionales” de servicios docentes, y lleva más de cinco años prestando sus servicios en dicha Institución Académica bajo esa modalidad,

convirtiendo su actividad en permanente, no temporal. Ahora, la actuación de los jueces accionados, más que violatoria de los derechos constitucionales de la Universidad de Cuenca, es tuteladora de los derechos en la persona de la licenciada María Luisa Villa Córdova, garantizando su derecho a la estabilidad proclamado por la Norma Suprema del país, así como también por el propio Reglamento Académico de la Universidad, al ser lesionado mediante una práctica ilegal de la parte contratante, pues la estabilidad constituye la garantía de permanencia en un puesto de labor, a menos que existan causas para su desvinculación.

Por lo tanto, no se aprecia violación de derechos ni transgresión al debido proceso a la Universidad de Cuenca en la tramitación de la acción de protección deducida por la licenciada María Luisa Villa Córdova, pues en la misma, la Universidad ha podido ejercer su legítimo derecho a la defensa, y a presentar las pruebas que creyera conveniente, más bien lo que se ha hecho es rechazar la manera en que ha venido desconociendo los derechos de sus docentes, en este caso, de la licenciada María Luisa Villa Córdova mediante la suscripción de varios contratos de carácter ocasional, desnaturalizando la ocasionalidad de los contratos y convirtiéndolos en permanentes, omitiendo su obligación de reconocer el derecho a la estabilidad de la licenciada Villa, y lesionándolo mediante la continua suscripción de contratos de dicha naturaleza.

### **Alegación de violación de derechos constitucionales de la Universidad de Cuenca**

La Universidad de Cuenca, en su escrito de acción extraordinaria de protección, argumenta que se han violado los siguientes derechos y principios constitucionales:

#### **a) La sentencia impugnada viola el debido proceso constitucional y carece de motivación**

Al respecto señala: “[...] La vulneración al principio de motivación de las sentencias constitucionales, se observa en el hecho de que los jueces en la sentencia objeto de análisis se limitan a describir los hechos y a citar textualmente diferentes normas constitucionales y principios constitucionales relacionados con: trabajo, estabilidad, seguridad jurídica, entre otros, sin que se observe esfuerzo por conectarlas coherentemente con las características del caso concreto y la resolución, por lo tanto, sin sustentar de manera contundente y motivada su pertinencia”. Del análisis de la sentencia impugnada se observa que la misma reúne los requisitos establecidos en el literal 1 del numeral 7 del artículo 76 de la Constitución, pues la misma enuncia las normas y principios jurídicos en las que fundamenta su actuación.



explicando la pertinencia de la decisión adoptada conforme a los antecedentes expuestos en la demanda

**b) La sentencia impugnada viola el principio de igualdad formal y sustancial**

Argumenta que: “[...] Se estaría coartando el derecho de los ciudadanos de aspirar a formarse, prepararse y formar parte de los respectivos concursos de méritos y oposición para lograr ser catedráticos universitarios con nombramiento definitivo, es decir, aquellos potenciales aspirantes no podrían serlo, pues dicha posibilidad se vería eliminada si se otorga nombramiento sin la puesta en marcha de un concurso público de mérito y oposición”. Al respecto, del expediente y de los argumentos expuestos por la parte accionante no se observa que haya tenido la voluntad de llamar a concurso de méritos y oposición para los ciudadanos que aspiren a ser parte de los docentes académicos de la Universidad de Cuenca, prueba de esto es que la Lic. Villa ha permanecido en calidad de contratada desde el año 2005, a pesar de que recién en mayo del 2010, según manifiesta el accionante, se ha llamado a concurso de méritos y oposición en la cual, a decir del accionado, pudo participar la Lic. Villa y no lo hizo; sin embargo, hay que mencionar que en esa fecha en la que se argumenta se ha llamado a concurso, ya estaba en marcha la acción de protección objeto de esta acción, en la cual se pedía el reconocimiento de sus derechos, conforme consta del acta de sorteo de la Oficina de Sorteo de la Corte Provincial de justicia de Azuay, la cual indica que la demanda se presentó el veinte de abril del 2010 a las dieciséis horas y cincuenta y tres minutos (fojas 35 del cuaderno de primera instancia). Por lo tanto, no se ha violado el derecho de igualdad formal, pues de ser el caso en que una persona aspire a ser parte de la docencia universitaria de la Universidad de Cuenca, depende de la voluntad de la institución y de la necesidad de llamar a concurso, y en nada interfiere el reconocimiento del derecho a la estabilidad que se ha reconocido a la Lic. Villa mediante sentencia judicial, siendo este producto de la práctica ilegal de la normativa del país por parte de la Universidad.

**c) Le sentencia impugnada viola el derecho a una educación superior de calidad**

El accionado, preguntándose cómo asegurar una educación que garantice el desarrollo holístico de los ciudadanos y estimule su sentido crítico, tal como lo establece el artículo 27 constitucional, argumenta que: “[...] pues evidentemente logrando consolidar una burocracia académica de primer orden, es decir holísticamente formados y con enorme sentido crítico y eso a su vez se logra con el mecanismo democrático más elaborado y en vigencia

en los sistemas jurídicos y democracias occidentales; este es el concurso público de mérito y oposición, mecanismo que contrarresta el patrimonialismo y la política partidista como eje en la repartición de cargos públicos, pues como bien establece el inciso segundo del Art. 27 constitucional, la educación constituye un eje estratégico para el desarrollo". Al respecto, si bien el estado debe garantizar una educación de calidad, son las universidades las encargadas de contar con docentes de calidad para garantizar la educación a los estudiantes con profesores o maestros que tengan los suficientes méritos tendientes a una verdadera educación de los estudiantes, y el mayor ejemplo es el caso de la Lic. Villa, quien por más de cinco años ha venido continuamente prestando sus servicios en calidad de docente en la Universidad de Cuenca, para lo cual se entiende que dicha renovación permanente de contratos responde a su capacidad y a sus méritos demostrados durante estos años, pues no de otra forma se entendería que la Universidad quiera brindar una educación de calidad contratando docentes no aptos para cumplir con este derecho y garantía de los ciudadanos en proceso de formación.

**d) La sentencia impugnada institucionaliza un mecanismo de permanente fraude a la Constitución**

Se argumenta que: "Dar paso a lo resuelto en la sentencia objeto de la presente impugnación, además de poner en duda lo establecido en la Constitución y su aplicación directa e inmediata, permitiría institucionalizar de manera negativa un fraude a la Constitución, pues se establecería la posibilidad de que la autoridad nominadora, con el fin de beneficiar a determinados ciudadanos, se abstenga de llamar a concurso de méritos y oposición para la cátedra universitaria, se limite a otorgar contratos y nombramientos provisionales, esperando ser demandado para así otorgar nombramientos definitivos a quienes le convenga". Al respecto, es necesario aclarar que la contratación de personal a la función pública, en el presente caso de docentes universitarios a las universidades, es de completa responsabilidad de la autoridad nominadora, respetando el marco jurídico existente en el país, pues en el presente caso, la Lic. Villa, habiendo sido contratada mediante sucesivos contratos de carácter ocasional o temporal, ha venido desempeñando sus actividades de docencia en la Universidad de Cuenca de manera permanente, por lo que dichos contratos, de acuerdo a la normativa analizada en líneas anteriores, no podían ser renovados constantemente, pues es injusto hacer descansar sobre los trabajadores el peso de actos contrarios a la ley, viciados desde el momento en que los contratos fueron renovados fuera de las previsiones legales; por lo tanto, la única forma de reconocer el derecho violado por la Universidad de Cuenca a la Lic. Villa es otorgándole el nombramiento definitivo, producto de la constante práctica



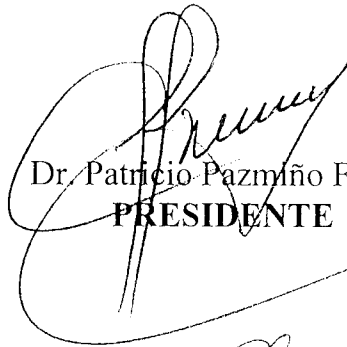
ilegal en la suscripción de contratos ocasionales de trabajo. Al no existir vulneración de derechos constitucionales por parte de los jueces de la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Cuenca, la presente acción se torna improcedente.

### III. DECISIÓN

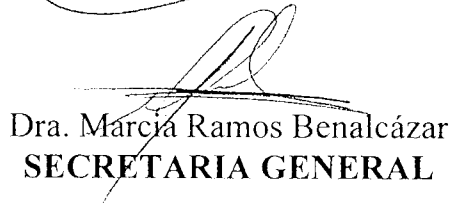
Por las razones anteriormente expuestas, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, en uso de sus atribuciones, expide la siguiente:

### SENTENCIA

1. Declarar que no ha existido vulneración de derechos constitucionales.
2. Negar la acción extraordinaria de protección planteada por el Dr. Jaime Astudillo Romero, rector de la Universidad de Cuenca.
3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.



Dr. Patricio Pazmiño Freire  
**PRESIDENTE**



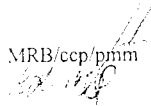
Dra. Marcia Ramos Benalcázar  
**SECRETARIA GENERAL**

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, con seis votos de los doctores: Roberto Bhrunis Lemarie, Hernando Morales Vinueza, Ruth Seni Pinoargote, Nina Pacari Vega, Edgar Zárate Zárate y Patricio Pazmiño Freire;

con un voto salvado del doctor Patricio Herrera Betancourt; sin contar con la presencia de los doctores: Alfonso Luz Yunes y Manuel Viteri Olvera, en sesión extraordinaria del día martes diecisiete de abril del dos mil doce. Lo certifico.

  
~~Dra. Marcia Ramos Benalcázar~~  
**SECRETARIA GENERAL**

MRB/ccp/pmm





CORTE  
CONSTITUCIONAL

**CAUSA 1000-10-EP**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue suscrita por el doctor Patricio Pazmiño Freire, Presidente de la Corte Constitucional, el día lunes once de junio de dos mil doce.- Lo certifico.

  
Dra. Marcia Ramos Benalcázar  
**SECRETARIA GENERAL**

MRB/lcca



Quito DM, 23 de abril de 2011

**VOTO SALVADO**  
**DEL SEÑOR JUEZ Dr. PATRICIO HERRERA BETANCOURT**

**CASO No. 1000-10-EP**

Por cuanto no comparto la sentencia de mayoría de los Jueces del Pleno de este Organismo Constitucional, me aparto de dicho criterio y presento mi voto salvado en los siguientes términos:

**CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS**

**Armonización de la Normativa Constitucional.**

La situación jurídica laboral en la Universidad de Cuenca, entre la actora y demandada en la acción de protección, surge el 08 de noviembre de 2005, fecha en la cual estuvo vigente la Constitución Política del Ecuador de 1998, así como la Ley de Educación Superior, publicado en el Registro Oficial No. 77 de 15 de mayo de 2000, el mismo que tubo vigencia hasta 12 de octubre del 2010. El 20 de octubre del año 2008, en el Registro Oficial No. 449, se publicó la vigente Constitución. Asimismo, el 12 de octubre del 2010, entra en vigencia la actual Ley Orgánica de Educación Superior. Por tanto, esta Corte considera indispensable efectuar un ejercicio de armonización de las reglas que gobiernan el debido proceso en la Constitución de 1998, bajo cuya vigencia estipularon los servicios profesionales entre las partes procesales. Es menester señalar que una Constitución antes que normas contiene valores y principios, los que son comunes tanto en la anterior como en la actual Carta Constitucional, como son: derecho a la igualdad, derecho a la motivación, derecho a la defensa, derechos que son acusados de infringirse en la sentencia. Por tanto, puesta en marcha las garantías jurisdiccionales que no contemplaba la Constitución de 1998, pero sí la actual; la acción extraordinaria de protección procede a fin de adoptar el control de constitucionalidad de las decisiones judiciales. Por tanto, si se presume que los derechos y principios constitucionales están siendo vulnerados hay que dar paso a esta acción a fin de adoptar el control de constitucionalidad de las disposiciones judiciales.

**Análisis jurídico del caso**

Visto los hechos del caso y los argumentos presentados por las partes, la Corte debe abordar exclusivamente los problemas jurídicos trascendentales relacionados a la infracción de derechos constitucionales o del debido proceso; descartando los asuntos irrelevantes, sin que ello implique omisión de esta Corte a la cuestión alegada por las partes en esta acción. En este contexto, el elemento medular de la acción planteada es determinar si mediante la acción constitucional de protección el juez puede relevar ciertos requisitos establecidos en la Constitución y la Ley de Educación Superior vigente a la época (R. O. No. 77 de Lunes 15 de Mayo del 2000) y Reglamento



Académico de la Universidad de Cuenca para el ingreso a la carrera docente regular. Para dilucidar la cuestión partiremos del siguiente análisis.

- *¿Constitucional y legalmente, se puede otorgar estabilidad al docente de las Universidades estatales, cuando su situación laboral obedece únicamente a la suscripción de sucesivos contratos ocasionales?*
- *Haber permanecido aproximadamente cinco años como profesora en la Universidad de Cuenca, mediante la modalidad de contratos ocasionales, de ipso facto e ipso jure, ¿ingresan a la carrera docente regular; y, por consiguiente cabe que se otorgue el nombramiento definitivo?*
- *Puntualización del régimen jurídico aplicable (LOSCCA-Ley Orgánica de Educación Superior) para los contratos ocasionales de la profesora de la Universidad de Cuenca.*

**¿Constitucional y legalmente se puede otorgar estabilidad a los docentes de las Universidades estatales, cuando su situación laboral obedece únicamente a la suscripción de sucesivos contratos ocasionales?**

El legitimado activo alega que, “*dar paso a lo resuelto en la sentencia objeto de la presente impugnación, además de poner en duda lo establecido en la Constitución y su aplicación directa e inmediata, permitiría institucionalizar de manera negativa un fraude a la Constitución, pues, se establecería la posibilidad de que la autoridad nominadora, con el fin de beneficiar a determinados ciudadanos, se abstenga de llamar a concurso de méritos y oposición para la cátedra universitaria; se limite a otorgar contratos y nombramientos provisionales, esperado ser demandado para sí otorgar contratos y nombramientos definitivos a quienes le convenga*”.

En atención a lo expuesto, esencialmente cabe entender:

**¿Que es un contrato de servicio ocasional?**

Es un tipo de estipulación contractual sui géneris (dada la emergencia en diferentes entidades estatales), mediante la cual una persona presta sus servicios personales y lícitos durante la necesidad de trabajo temporal, pues, obedece al objeto de las actividades a realizarse o cumplirse, que por regla general puede establecerse un plazo máximo de duración limitada: sin embargo, dada la naturaleza y circunstancias del trabajo se requiere un tiempo mayor, es lícito renovar o firmar un nuevo contrato, sin que por esta circunstancia se entienda que es una actividad permanente que otorga estabilidad al servidor contratado bajo esa modalidad. Su terminación obedece al cumplimiento del plazo, mutuo acuerdo de las partes, renuncia voluntaria, incapacidad absoluta y permanente, destitución, etc. Esta clase de contratación por su naturaleza es eventual, depende de la necesidad institucional, por lo que las autoridades administrativas prefieren prolongar y renovar los contratos de servicios ocasionales renovando continuamente, sin que esta circunstancia genere estabilidad laboral, peor, el ingreso a la carrera docente.



Por otra parte, hay que tomar en cuenta que, el artículo 52 de la extinta Ley de Educación Superior, establecía la clasificación de los docentes en titulares, invitados y accidentales. Por su parte, el Reglamento Académico de la Universidad de Cuenca, señala:

*Art. 14: "En casos excepcionales de necesidad inmediata, el Rector podrá autorizar la contratación de un profesor o investigador accidental, hasta que termine el ciclo lectivo correspondiente".*

*Art. 15: "La Universidad de Cuenca, en casos debidamente justificados, contratará profesionales para proyectos y programas de postgrado, educación continua, pregrado e investigación, cuya duración sea temporal y no amerite contar con el personal titular permanente".*

En el presente caso, la Universidad de Cuenca ha mantenido a la Licenciada María Luisa Villa Córdova, utilizando la figura de contratos ocasionales, dada las necesidades emergentes en **diferente cátedra** de la Escuela de Enfermería: *Pediatría, Salud Pública, Programas del Internado*. Esta adopción tiene fundamento por cuanto se procura atender necesidades extraordinarias; pero de ninguna manera se puede considerar permanente y habitual, peor la vinculación en la carrera docente desvirtuado los principios constitucionales que se refiere en párrafos siguientes de esta sentencia, por lo que no opera entonces la igualdad de derechos previsto en la Constitución de la República que ha sido alegada por la Licenciada Villa Córdova en su acción de protección.

Revisado el ordenamiento jurídico del Sistema de Educación Superior, no se puede otorgar estabilidad a la servidora de la Universidad de Cuenca, cuando su situación laboral obedece únicamente a la suscripción de sucesivos contratos ocasionales. Por tanto, dicha renovación para **distintas cátedras**, no otorga la permanencia, ni el ingreso a la carrera docente regular. Bajo las circunstancias mencionadas, la decisión judicial que dispone otorgar un nombramiento definitivo a favor de la Licenciada María Luisa Villa Córdova, atenta contra el derecho a la igualdad, motivación en los términos que exige la Constitución, por ser contraria a las normas existentes y al procedimiento previsto en el ordenamiento jurídico. De allí que la omisión impugnada en la acción de protección, esto es, no haberles otorgado el nombramiento definitivo a favor de la accionante, que ha sido conocido y resuelto en segunda y definitiva instancia por la Sala de lo Penal de la Corte Provincial del Azuay, vulnera derechos constitucionales a la igualdad, motivación y seguridad jurídica. En tal virtud, la Corte Constitucional tiene que remediar en esta acción.

**Haber permanecido aproximadamente cinco años como profesora en la Universidad de Cuenca, mediante la modalidad de contratos ocasionales, de ipso facto e ipso jure, ¿ingresan a la carrera docente regular; y, por consiguiente cabe que se otorgue el nombramiento definitivo?**

La Constitución de la República, exige el cumplimiento de requisitos para el ingreso a la carrera docente:

*“Art. 228.- El ingreso al servicio público, el ascenso y la promoción en la carrera administrativa se realizarán mediante concurso de mérito y oposición, en la forma que determine la ley, con excepción de las servidoras y servidores públicos de elección popular o de libre nombramiento y remoción. Su inobservancia provocará la destitución de la autoridad nominadora”.*

Por su parte, la Ley Orgánica de Educación Superior, establece ciertas directrices para el ingreso a la carrera que son los siguientes:

*“Art. 91.- Selección y Ejercicio de docencia e investigación sin limitaciones.- Para la selección del personal académico, así como para el ejercicio de la docencia y la investigación en las instituciones del Sistema de Educación Superior, no se establecerán limitaciones que impliquen discriminaciones derivadas de su religión, etnia, edad, género, posición económica, política, orientación sexual, discapacidad o de cualquier otra índole, ni éstas podrán ser causa de remoción, sin perjuicio de que el profesor o la profesora e investigador o investigadora respete los valores y principios que inspiran a la institución, y lo previsto en la Constitución y esta Ley. Se aplicará medidas de acción afirmativa de manera que las mujeres y otros sectores históricamente discriminados participen en igualdad de oportunidades en los concursos de merecimiento y oposición”.*

Visto los directrices o principios rectores normados para el ingreso a las instituciones del Estado, cabe advertir que, todas las institucionales del sector público, en el presente caso, la Universidad de Cuenca, a través de sus autoridades competentes, tienen la obligación ineludible de convocar al concurso de mérito y oposición. En otras palabras, queda claramente establecido que el ingreso a las instituciones públicas, se da de manera exclusiva previo concurso de mérito y oposición.

Examinado el expediente constitucional, se desprende que la Universidad de Cuenca, para dar cumplimiento a los principios constitucionales y legales antes referidos, ha convocado en el mes de mayo de 2010, a un concurso de mérito y oposición, acto en el que la Licenciada María Luisa Villa Córdova, (actora en la Acción de protección), no ha participado por estar en curso su acción constitucional. En consecuencia, la Licenciada Villa Córdova, no ha reunido los requisitos constitucionales antes mencionados para el ingreso a la carrera docente; únicamente ha mantenido como servidora de la Universidad de Cuenca, por la vigencia de sus contratos ocasionales, que como se mencionó no genera estabilidad ni ingreso a la carrera docente regular.

Para que se expida el respectivo nombramiento permanente o definitivo, los servidores que hayan mantenido vigente su contrato ocasional, a través de renovación o firma de nuevos contratos, ineludiblemente deben someter al concurso de mérito y oposición, para ingresar directamente a la carrera del servicio público.

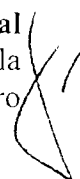
**Puntualización del régimen jurídico aplicable para los contratos ocasionales de la Licenciada Villa Córdova (legitimada activa en la acción de protección).**

La derogada Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa (LOSCCA) y su Reglamento que fueron de aplicación obligatoria en todas las instituciones, entidades y organismos del Estado, regulaba las relaciones de los servidores públicos, con puntuales excepciones, entre los cuales están **el personal docente e investigadores universitarios, técnicos-docente, profesional y directivo que están sujetos a la Ley de Educación Superior, Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio Nacional, según lo reglado en el artículo 5, literal h) de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa.** De allí que, la renovación o la firma de nuevos contratos ocasionales para laborar en la Universidad de Cuenca jamás puede aplicar las normativas y los efectos concebidos dentro del régimen de la LOSCCA, porque **predomina la normativa especial, en el presente caso, la Ley de Educación Superior, por su especialidad.** Por tanto, tampoco son aplicables los precedentes judiciales adoptados en las acciones de amparo constitucional o acción de protección constitucional adoptados con régimen de la extinta LOSCCA, toda vez que imperativamente manda que, el régimen aplicable sea la Ley Orgánica de Educación Superior, actual y vigente desde el 12 de octubre de 2010. Esta última es el específico para quienes laboran y aspiran a ingresar a ella. El artículo 91 de la Ley Orgánica de Educación Superior, prescribe que todo ingreso de personal se realice mediante concurso público de oposición y mérito.

En consecuencia, siendo supuestos fácticos y jurídicos diferente entre la legislación, los unos al amparo de la LOSCCA (actual LOSEP) y los otros al amparo de la Ley Orgánica de Educación Superior, las mismas que rigen de manera autónoma, no es legítimo ni a manera de subsidiaridad, atravesarse.

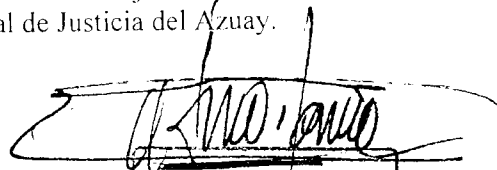
**Otras consideraciones:**

La Corte Constitucional no puede emitir fallos en forma difusa o dispersa, esto es, sentencias que se encuentren en contradicción con los precedentes jurisprudenciales dictados por la misma. Es esencial considerar para un juicio justo de esta acción, que los antecedentes jurisprudenciales que hace referencia los legitimados pasivos en su fallo, todos se refieren a casos aplicados en el régimen de la LOSCCA, los mismos que resolvieron aceptar los amparos constitucionales. **El régimen aplicable para el servidor del Sistema de Educación Superior es la Ley Orgánica de Educación Superior por ser un instrumento legal competente, de jerarquía superior y especial (Art. 3.1 de la LOGJCC).** Por tanto, esta Corte Constitucional no puede reproducir la jurisprudencia del ex Tribunal Constitucional al *thema dedidendum*, por tratarse de otro



régimen jurídico. No obstante, esta sentencia, de ninguna manera implica un cambio del precedente jurisprudencial.

En mérito de lo expuesto, considero que se debe aceptar la acción extraordinaria de protección planteada por el señor doctor Jaime Astudillo Romero, Rector de la Universidad de Cuenca, que impugna la sentencia emitida el 02 de junio de 2010, a las 14:25 por los Jueces de la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, mediante el cual, resolvió confirmar la sentencia del Juez Primero de Garantía Penales de Cuenca, y declarar violados los derechos constitucionales al debido proceso previstos en los artículos 11.2 en concordancia con el Art. 66. 4 y 76. 7 literal 1) de la Constitución de la República. En consecuencia, dejar sin efecto jurídico la sentencia emitida el 02 de junio de 2010, a las 14:25 por los Jueces de la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Azuay.

  
Dr. Patricio Herrera Betancourt  
JUEZ CONSTITUCIONAL  
CORTE  
CONSTITUCIONAL  
JUEZ  
CONSTITUCIONAL