



Quito, D. M., 15 de junio de 2016

SENTENCIA N.º 188-16-SEP-CC

CASO N.º 1407-10-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

La presente acción extraordinaria de protección fue presentada por el doctor Jaime Astudillo Romero en calidad de rector de la Universidad de Cuenca, en contra de la sentencia del 12 de agosto de 2010, emitida por la Segunda Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, dentro de la acción de protección N.º 01122-2010-0212.

Según lo establecido en el inciso segundo del artículo 17 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, la Secretaria General, el 4 de octubre de 2010, certificó que en referencia a la acción N.º 1407-10-EP, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, conformada por los jueces constitucionales, Alfonso Luz Yunes, Patricio Herrera Betancourt y Patricio Pazmiño Freire, mediante auto del 18 de noviembre de 2010, avocó conocimiento de la causa y admitió a trámite la presente acción extraordinaria de protección.

De conformidad con lo señalado en los artículos 25 y 27 del Régimen de Transición de la Constitución de la República, el 6 de noviembre de 2012, fueron posesionados los jueces de la Primera Corte Constitucional ante la Asamblea Nacional.

El 5 de noviembre de 2015, se posesionaron ante el Pleno de la Asamblea Nacional los jueces constitucionales Pamela Martínez Loayza, Roxana Silva Chicaiza y Francisco Butiñá Martínez, conforme lo dispuesto en los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República.

De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión extraordinaria del 11 de noviembre de 2015, correspondió a la doctora Pamela Martínez Loayza sustanciar la presente causa.

La jueza constitucional sustanciadora mediante providencia, avocó conocimiento de la causa y notificó a las partes procesales la recepción del proceso para los fines correspondientes.

Decisión judicial impugnada

El accionante presentó la acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia del 12 de agosto de 2010, emitida por la Segunda Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, dentro de la acción de protección N.º 01122-2010-0212, la cual en su parte medular señala lo siguiente:

... En el caso que se juzga se ha probado fehacientemente, la política irregular de la Universidad de Cuenca, por la cual ha violado el Art. 327 de la Constitución que prohíbe toda forma de precarización, la intermediación laboral y la tercerización en las actividades propias y habituales de la entidad empleadora, al suscribir contratos ocasionales sucesivos con Lauro Gonzalo Jadán Jadán, por un lapso ininterrumpido de más de veinte y seis años (...) la Universidad en forma indebida viene aplicando la modalidad de contratación precaria de trabajo para no extender nombramientos y 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 principio de que nadie puede ser discriminado pretendiendo anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. (...) Con lo que se demuestra que el accionado ha incurrido en una omisión irregular, ilegal e inconstitucional, la que se configura, al no respetarse su derecho a la estabilidad, pretendiendo artificiosamente y en abuso del derecho, mantener su situación laboral precaria, mediante la suscripción de contratos sucesivos de naturaleza ocasional, contrariando la buena fe administrativa, sin que se le haya extendido el nombramiento correspondiente. (...) Las contrataciones sucesivas celebradas entre la Universidad y la actor, vulneran el Art. 327 de la Constitución de la República, que prohíbe expresamente toda forma de precarización, como la intermediación laboral y la tercerización, modalidad que ha suscrito la Entidad para no expedir nombramientos o llamar a concurso público a todas las personas interesadas y no convertirlo en servicios habituales y duraderos como en el presente caso que genera estabilidad laboral en una servidora que tiene la categoría de empleado público de acuerdo con lo previsto en el artículo 229 de la Constitución de la República. (...) En mérito de lo expuesto esta Sala, 'ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA', resuelve: CONFIRMAR la sentencia subida en grado, esto es, que la Universidad de Cuenca extienda el nombramiento definitivo a favor del accionante; Licenciado Lauro Jadán Jadán en las mismas funciones que ha venido desempeñando sus funciones como Profesor de Técnicas Dietéticas y otras materias en la Facultad de Ciencias Médicas de la Universidad de Cuenca, disponiendo esta Sala que este nombramiento se lo haga en el plazo de quince días ...





Detalle y fundamento de la demanda

El accionante manifiesta que el licenciado Lauro Jadán Jadán se venía desempeñando, desde hace más de veinte y seis años como docente contratado con dedicación a tiempo parcial en la Facultad de Ciencias Médicas de la Universidad de Cuenca; y que el 29 de junio de 2010 presentó acción de protección en contra de la Universidad de Cuenca reclamando se le garantice el derecho al trabajo y a la estabilidad laboral a través de la emisión de un nombramiento definitivo a su favor.

En primera instancia, la acción de protección fue conocida por el Juzgado Primero de Inquilinato del Azuay, el cual mediante sentencia del 22 de julio de 2010 acepta parcialmente la acción, disponiendo que el accionante por intermedio de sus autoridades administrativas respeten el derecho a la estabilidad laboral que se ha generado en favor del licenciado Lauro Jadán Jadán.

Ante esta situación, el accionante presenta recurso de apelación el cual fue conocido por la Segunda Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, la cual mediante decisión del 12 de agosto de 2010, confirma la sentencia subida en grado ordenando que la Universidad de Cuenca en el plazo de quince días emita nombramiento definitivo en favor del licenciado Lauro Jadán Jadán.

Finalmente, el doctor Jaime Astudillo Romero, en calidad de rector de la Universidad de Cuenca presenta acción extraordinaria de protección señalando que la sentencia emitida por los jueces de apelación carece de motivación, ya que la misma se basa en una incorrecta interpretación de las normas constitucionales, limitándose exclusivamente, a describir los hechos y a citar una serie de disposiciones constitucionales, sin establecer la relación entre estas con los hechos antes descritos. Al respecto, el accionante señala lo siguiente:

... se irrespeta el principio de unidad de la Constitución, pues no se la interpreta como sistema o conjunto sino, por el contrario acudiendo a la interpretación de determinadas normas entendidas como individualidad y omite problematizar su entendimiento frente a otras normas constitucionales. De esa forma la sentencia está dedicada a citar normas aplicables solo a una posibilidad (el derecho al trabajo), omitiendo problematizar el caso de manera seria y motivada (desde una perspectiva de (sic) técnica jurídica y de interpretación constitucional), ante la entrada en juego de derechos y principios constitucionales, tendencialmente contradictorios, pero sobre todo en virtud de las características materiales del caso, las cuales permiten dilucidar y establecer la interpretación constitucional válida. (...) ¿Por qué se vulnera el principio de igualdad? Pues se estaría cortando 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 méritos y oposición ...

Derechos constitucionales presuntamente vulnerados

El accionante sostiene que la decisión judicial objeto de esta acción ha vulnerado el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación reconocido en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República y con esto el derecho a la igualdad formal y material contenido en los artículos 11 numeral 2, y 66 numeral 4 de la Constitución de la República.

Pretensión concreta

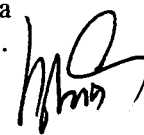
De conformidad con lo establecido en la demanda, el accionante solicita a la Corte Constitucional, lo siguiente:

... solicito a los señores jueces de la Corte Constitucional, declaren en sentencia: 1. La existencia de una acción y omisión inconstitucional en la sentencia dictada en fecha 12 de agosto de 2010 en el proceso constitucional de acción de protección No. 212-2010 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. Se considere las características del presente caso para que los Señores Jueces de la Corte Constitucional, ejerciendo las potestades y competencias que le otorga la Constitución de 2008, dicten una sentencia hito, que regule lo relativo al ingreso y permanencia en la burocracia pública, específicamente en la cátedra universitaria ...

De la contestación y sus argumentos

Mediante escrito presentado el 11 de enero de 2011, comparecen la doctora Narcisca Ramos Ramos, quien no firma el mencionado escrito, y los doctores Eduardo Maldonado Seade y Ariosto Reinoso Hermida, en calidad de jueces de la Segunda Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay y manifiestan lo siguiente:

... En esta fundamentación el actor se concreta en alegar que la Acción de Protección propuesta en contra de la Universidad de Cuenca, es inconstitucional, por violar el debido proceso constitucional y la obligación de motivación de las sentencias (...) En esta alegación se ha reiterado en los mismos fundamentos consignados en los literales a), b) y c) conforme quedan analizados por la Sala en este informe, en razón de lo cual, no cabe comentario alguno. Con estos antecedentes, la Sala estima que la demanda es infundada porque jurídica, lógica y de acuerdo con las constancias procesales constantes de los antecedentes del proceso y el análisis técnico jurídico constitucional que se deja consignado, no cabe que sea aceptada, por lo que pedimos se la rechace por improcedente...





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, 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.

Naturaleza jurídica, alcances y efectos de la acción extraordinaria de protección

La acción extraordinaria de protección, establecida en el artículo 94 de la Constitución de la República, es una garantía jurisdiccional creada por el constituyente para proteger los derechos constitucionales de las personas en contra de cualquier vulneración que se produzca mediante sentencias, autos definitivos o resoluciones con fuerza de sentencia. Así, esta acción nace y existe para garantizar y defender el respeto de los derechos constitucionales y el debido proceso. Por consiguiente, tiene como fin proteger, precautelar, tutelar y amparar los derechos de las personas que por acción u omisión, han sido vulnerados por decisiones judiciales que pongan fin a un proceso.

Esta garantía jurisdiccional procede en contra de sentencias, autos definitivos o resoluciones con fuerza de sentencia en los que por acción u omisión se haya vulnerado el debido proceso u otros derechos constitucionales reconocidos en la Constitución, una vez que se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, a menos que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia de la persona titular del derecho constitucional vulnerado, conforme lo previsto en el artículo 94 de la Constitución de la República.

De esta forma, la esencia de esta garantía es tutelar los derechos constitucionales a través del análisis que este órgano de justicia constitucional realiza respecto de las decisiones judiciales.

Determinación y resolución de los problemas jurídicos

Analizado el expediente para la resolución de la presente causa, esta Corte estima necesario desarrollar el análisis a través de la resolución del siguiente problema jurídico:

La decisión judicial impugnada, ¿vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, reconocido en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República, y con esto el derecho a la igualdad formal y material contenido en los artículos 11 numeral 2 y 66 numeral 4 de la Constitución de la República?

El accionante manifiesta que la decisión judicial impugnada vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación ya que los jueces de apelación habrían realizado una incorrecta aplicación e interpretación de las normas constitucionales.

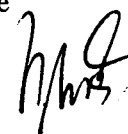
El derecho al debido proceso comprende una serie de garantías con las cuales se busca que las actividades en el ámbito judicial o administrativo se sujeten a reglas mínimas, con el fin de salvaguardar los demás derechos constitucionales, constituyéndose en un límite a la actuación de todas las autoridades públicas, puesto que la motivación de las resoluciones de los poderes públicos y más aún de los órganos jurisdiccionales constituye una garantía esencial con el fin de evitar la arbitrariedad y lograr el cumplimiento efectivo de las decisiones adoptadas.

La obligación de que las resoluciones de los poderes públicos sean motivadas, es una de las garantías del debido proceso, la cual se encuentra reconocida en el artículo 76 numeral 7 literal I, de la Constitución de la República en donde se señala que:

Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas:

(...) 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías:

(...) 1) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.





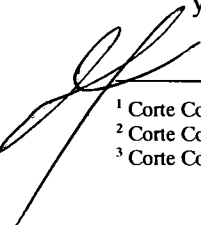
En materia jurisdiccional, la motivación no solo implica hacer referencia a los argumentos esgrimidos durante el proceso o citar normas aplicables al caso en concreto, sino que debe reunir ciertos elementos específicos pues solo así se pone en relieve la acción justa, imparcial y desinteresada del juzgador al interpretar los hechos y aplicar el derecho. En este sentido, el derecho al debido proceso se constituye en el eje de la validez procesal ya que la vulneración de sus garantías constituye un atentado grave a los derechos de las personas dentro de una causa, considerando que precisamente las garantías del debido proceso son las encargadas de asegurar que una causa se desarrolle bajo el total respeto de derechos y demás garantías constitucionales.

Es imperativo por lo tanto que en toda decisión judicial y más aún cuando se analice el reconocimiento de un derecho se incluya una adecuada motivación, ya que esta garantía posibilita y permite que los jueces desarrollen su capacidad y obligación de resolver el conflicto bajo criterios de razonabilidad, coherencia y lógica, aplicando de una manera correcta las normas que conforman el ordenamiento jurídico. Respecto de la obligación de motivación, la Corte Constitucional en varios de sus fallos ha sostenido que:

... Resulta claro que la motivación comporta la garantía que sustenta la seguridad jurídica del Estado en la medida en que evita la emisión de actos administrativos o judiciales injustificados y por ende arbitrarios, por lo tanto a través de este principio todas las autoridades públicas tienen el deber de motivar sus resoluciones con la finalidad de evidenciar razonablemente que las decisiones que adoptan se adecuan a preceptos constitucionales, legales y/o jurisprudenciales...¹.

La Corte Constitucional ha señalado que el ejercicio argumentativo de la motivación va más allá de citar normas y principios dentro de su decisión, y de señalar cómo ellos se aplican al caso concreto², por lo tanto, el examen respecto de la motivación que efectúa la Corte Constitucional se refiere además a la calidad de los argumentos presentados. En este sentido, la Corte manifestó:

... la motivación es una garantía sustancial del debido proceso, que se traduce en el derecho que tienen todas las personas a recibir decisiones judiciales debidamente fundamentadas, lo cual implica que las mismas no deben agotarse en la enunciación de antecedentes de hecho y normas jurídicas, sino deben justificar la relación directa entre las premisas fácticas y jurídicas, a partir de las cuales el juez emite una valoración al respecto. En otras palabras, la motivación exige a las autoridades judiciales la explicación de las razones por las cuales se expide una resolución con la finalidad de que las personas puedan conocer su contenido y entender los motivos por los cuales se ha dictado la misma...³.


¹ Corte Constitucional, sentencia N.º 227-12-SEP-CC, caso N.º 1212-11-EP.

² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 049-14-SEP-CC, caso N.º 0888-11-EP.

³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 0118-16-SEP-CC, caso N.º 1168-14-EP.



La Corte Constitucional, en reiterados fallos ha sido enfática en señalar que toda sentencia o auto gozará de motivación siempre que su contenido cumpla con los elementos de razonabilidad, lógica y comprensibilidad. Para establecer la falta de motivación, estos elementos no son concurrentes, es decir, será necesario que uno de ellos no se haya cumplido dentro de la sentencia o auto en análisis, para determinar que la misma carece de motivación y como tal vulnera el derecho al debido proceso⁴.

La **razonabilidad** consiste en que las decisiones emitidas por la autoridad competente deben ser fundamentadas no solo en los principios constitucionales y en normas infraconstitucionales sino que también deben ser sustentadas enmarcándose en la naturaleza del proceso⁵. La Corte Constitucional, respecto de la razonabilidad, en la sentencia N.º 117-16-SEP-CC en relación a la sentencia N.º 009-14-SEP-CC, ha señalado que: «Este parámetro hace referencia a la determinación y especificación de las fuentes del derecho que toma el juzgador desde el ordenamiento jurídico con la finalidad de sustentar su decisión conforme a derecho (...) la razonabilidad es “... el elemento mediante el cual es posible analizar las normas que han sido utilizadas como fundamento de la resolución judicial” ...».

Del análisis de la decisión judicial, se puede apreciar que en el considerando primero los jueces de apelación señalan lo siguiente: “Esta Sala tiene potestad jurisdiccional y competencia para conocer y resolver el recurso interpuesto, al amparo del No. 3, inciso 2º del Art. 86 de la Constitución de la República, en relación al Art. 24 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional...”.

De igual manera, en el considerando quinto de la decisión judicial impugnada los jueces de apelación citan el contenido del artículo 88 de la Constitución, en referencia al objeto de la acción de protección. En el considerando sexto, se refieren a la jurisprudencia emitida por el ex Tribunal Constitucional del Ecuador, así como a la sentencia de la Corte Constitucional del 29 de septiembre de 2009, publicada en el Registro Oficial N.º 54 del 26 de octubre de 2009, así como al artículo 228 de la Constitución. De igual manera en el considerando séptimo de la sentencia, se identifican los artículos 11, 33, 38 numeral 2, 66 numerales 15 y 17, 229, 325, 326 y 327 de la Constitución de la República. Por su parte, los jueces citan en la sentencia las disposiciones constitucionales contenidas en los artículos 228 y 229 de la Constitución, normas relacionadas al caso en análisis.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 181-14-SEP-CC, caso N.º 0602-14-EP.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 0116-16-SEP-CC, caso N.º 0555-12-EP.





De lo mencionado se puede apreciar que los jueces de la Segunda Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay mediante sentencia del 12 de agosto de 2010, identificaron las normas constitucionales relacionadas a la acción que se encontraban sustanciando. Esta circunstancia denota que la decisión judicial objeto de la presente acción, cumple con el requisito de razonabilidad en la motivación.

La **lógica** de los argumentos como requisito de la motivación, tiene relación directa con la vinculación de los elementos ordenados y concatenados, lo que permite elaborar juicios de valor en el juzgador al momento de emitir una resolución en base a las circunstancias fácticas que se presentan en cada caso, este debe regirse sobre los hechos puestos a consideración con el fin de que mediante la recurrencia de las fuentes del derecho aplicables al caso, se pueda obtener una sentencia con criterio jurídico que incorpore aquellas fuentes con su conocimiento y los hechos fácticos⁶.

Respecto a este requisito, hay que manifestar que los jueces de apelación fundamentan su decisión en la alegación de que las contrataciones sucesivas vulneran el segundo inciso del artículo 327 de la Constitución de la República que señala lo siguiente:

Se prohíbe toda forma de precarización laboral, como la intermediación laboral y la tercerización en las actividades propias y habituales de la empresa o persona empleadora, la contratación laboral por horas, o cualquier otra que afecte los derechos de las personas trabajadoras en forma individual o colectiva. El incumplimiento de las obligaciones, el fraude, la simulación, y el enriquecimiento injusto en materia laboral se penalizarán y sancionarán de acuerdo con la ley ...

Los jueces de apelación son del criterio que la Universidad de Cuenca habría inobservado la prohibición de la precarización laboral en las relaciones laborales, ya que supuestamente se ha utilizado el mecanismo de la emisión de contratos sucesivos y continuos para evitar expedir los nombramientos respectivos que generarían estabilidad laboral, por lo que ordenaron a esta institución de educación superior pública, emitir un nombramiento definitivo para el licenciado Lauro Jadán Jadán.

En este tema hay que resaltar que la disposición del artículo 327 de la Constitución de la República no puede ni debe ser interpretada de manera aislada, ya que la interpretación de las disposiciones constitucionales debe realizarse buscando que entre las mismas se guarde relación armónica en su conjunto. En este sentido, la

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 207-14-SEP-CC, caso N.º 0552-11-EP.

disposición del artículo 327 debe ser interpretada observando la disposición constitucional mandatoria contenida en el artículo 228 de la Constitución de la República respecto de las condiciones para el ingreso al servicio público de manera permanente. Cabe recalcar que este último artículo es citado por los juzgadores, pero no confrontado con los hechos del caso. El artículo 228 de la Constitución de la República dispone: “El ingreso al servicio público, el ascenso y la promoción en la carrera administrativa se realizarán mediante concurso de méritos 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.”

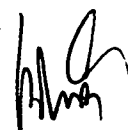
Esta disposición constitucional es clara en manifestar que el concurso de méritos y oposición es requisito inexorable o indispensable para el acceso de forma permanente al servicio público a través de la emisión de un nombramiento definitivo, por lo tanto la prohibición de precarización laboral como garantía de protección del derecho al trabajo debe ser interpretada en concordancia con la disposición constitucional que obliga que para el ingreso al servicio público con estabilidad y permanencia se debe previamente, resultar como ganador de un concurso de méritos y oposición.

La Corte Constitucional ya ha emitido una amplia jurisprudencia respecto de los requisitos para el ingreso al sector público con estabilidad y permanencia, y respecto a si la emisión sucesiva y continua de contratos ocasionales generan estabilidad laboral. Sobre estos temas la Corte en las sentencias Nros. 053-16-SEP-CC y 116-16-SEP-CC respectivamente, ha manifestado lo siguiente:

En este contexto, la Corte Constitucional en sentencia N.º 076-15-SEP-CC, expresó: “que todos los procesos de ingreso con un nombramiento en el sector público del Ecuador tienen como requisito *sine qua non* someterse a un concurso de méritos y oposición previo, lo cual va de la mano con los principios de eficacia, eficiencia, transparencia y meritocracia dentro del sector público”; criterio expuesto también en la sentencia N.º 005-13-SIS-CC, en donde se determinó: “... para el ingreso al sector público en forma permanente, se debe previamente haber ganado el concurso de oposición y mérito y no de otra forma”...

... si no se demuestra haber ganado el respectivo concurso de méritos y oposición, no es procedente el ingreso al servicio público en calidad de servidor público permanente. En este sentido, la terminación de un contrato de servicios ocasionales, no implica vulnerar el derecho al trabajo, tampoco la estabilidad laboral de la persona, por cuanto ese tipo de contratos se fundamenta en necesidades institucionales que no originan permanencia, y por tanto, no pueden reemplazar a los concursos para ingresar al servicio público...

La Corte Constitucional ha sido categórica en señalar que el ser ganador de un concurso de méritos y oposición es un requisito inexorable para ingresar al





servicio público con estabilidad y permanencia, y sin lo cual no se podría extender el nombramiento definitivo⁷, y que la emisión de sucesivos contratos de servicios ocasionales no otorgan derecho a la estabilidad en el sector público ni crean un derecho en favor de una persona para ser merecedor de un nombramiento definitivo, por lo tanto la emisión continua o sucesiva de los contratos de servicios ocasionales ni su constante renovación le otorga a una persona la estabilidad en el sector público⁸. De igual manera hay que precisar que el sometimiento a las normas constitucionales que regulan el ingreso al servicio público y la emisión continua y sucesiva de contratos ocasionales, no produce ninguna forma de precarización de las relaciones laborales de trabajadores y servidores públicos.

En este sentido, es incorrecto tratar de legitimar la no aplicación de la disposición constante en el artículo 228 de la Constitución argumentando que quien presentó la acción de protección demostró suficientes méritos cuando desempeñaba funciones de docencia. Es incorrecto porque de establecerse esa excepción, se estaría desconociendo una disposición expresa sobre el ingreso al sector público que no admite excepciones, esto es, la necesidad de participar y ganar un concurso de méritos y oposición.

Por ello es que la consideración errónea de supuestas excepciones a la regla, por las que se coloca en una posición jurídica preferente e ilegítima a una persona con respecto a otras, resulta arbitraria en la medida en que posibilita el ingreso al sector público de personas que no participaron y ganaron el respectivo concurso. Ello convierte a la decisión en ilógica ya que sus argumentos y conclusiones se desconectan del ordenamiento jurídico ecuatoriano y de las disposiciones constitucionales previamente analizadas.

Finalmente hay que recalcar que las instituciones de educación superior públicas son financiadas por el Estado, y que por lo tanto son parte integrante del sector público de conformidad con el artículo 357 de la Constitución de la República, por tal motivo el talento humano que integra dicha institución tienen la calidad de servidores públicos, de conformidad con lo que determina el artículo 229 de la Constitución de la República.

Los artículos 357 y 229 de la Constitución de la República señalan lo siguiente:

Art. 357.- El Estado garantizará el financiamiento de las instituciones públicas de educación superior. Las universidades y escuelas politécnicas públicas podrán crear fuentes complementarias de ingresos para mejorar su capacidad académica, invertir en la investigación y en el otorgamiento de becas y créditos, que no implicarán costo o gravamen

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 0116-16-SEP-CC, caso N.º 0555-12-EP.

⁸ Ibidem.

alguno para quienes estudian en el tercer nivel. La distribución de estos recursos deberá basarse fundamentalmente en la calidad y otros criterios definidos en la ley. La ley regulará los servicios de asesoría técnica, consultoría y aquellos que involucren fuentes alternativas de ingresos para las universidades y escuelas politécnicas, públicas y particulares ...

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.

En conclusión, los jueces de apelación realizan una incorrecta e inadecuada interpretación de las normas constitucionales además de inobservarlas, lo cual provoca una conclusión incoherente y alejada de las disposiciones del ordenamiento jurídico, generando una afectación al requisito de lógica en la motivación.

La **comprensibilidad**, como último requisito de la motivación, se la entiende como el hecho de que los jueces garanticen entendimiento y comprensión directa de la decisión judicial a través del uso de un lenguaje claro. Al respecto, en el caso *sub judice*, se puede observar que producto de la ausencia del requisito de lógica en la sentencia dictada por los jueces de apelación provoca que esta decisión judicial se vuelva incomprensible.

En este sentido, al haber ausencia de los requisitos de lógica y comprensibilidad en la motivación de la sentencia del 12 de agosto de 2010, emitida por la Segunda Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay dentro de la acción de protección N.º 01122-2010-0212, se vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

Ahora bien, el actor señaló en su demanda de acción extraordinaria de protección que la posibilidad de otorgar nombramientos definitivos a docentes en la Universidad de Cuenca, sin que haya mediado un concurso de méritos y oposición, constituye, además, una violación al principio de igualdad, reconocido principalmente en los artículos 11 numeral 2 y 66 numeral 4 de la Constitución de la República, dichos artículos señalan lo siguiente:

Art. 11.- (...) 2. Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades. Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología,





filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La ley sancionará toda forma de discriminación. El Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad...

Art. 66.- Se reconoce y garantizará a las personas: (...) 4. Derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación...

La Corte Constitucional sobre el derecho a la igualdad ha señalado en múltiples ocasiones lo siguiente:

... es indispensable el respeto del derecho a la igualdad. En ese sentido, es menester que se cumpla esta orden conforme los mandatos constitucionales, así, se realiza la siguiente adición explicativa a esta disposición, pues la frase “se cumpla en si la igualdad de condiciones”, implica el cumplimiento del Art. 228 de la Constitución de la República, de necesaria regulación en cuanto al ingreso, el acceso y la promoción en la carrera administrativa, que debe realizarse mediante Concurso de Méritos y Oposición...”⁹.

Como puede observarse, a partir de los criterios citados anteriormente, el hecho de haber otorgado un nombramiento definitivo a una persona sin que previamente haya ganado un concurso de méritos y oposición, constituye un trato diferenciado no justificado, puesto que al inobservar la disposición del artículo 228 de la Constitución, se crea una excepción ilegítima a la regla general, que es aplicable para todas las personas que desean acceder al servicio público con estabilidad y permanencia.

En este caso el trato diferenciado es completamente injustificado, ya que como se manifestó anteriormente, el hecho de haber laborado en una universidad pública bajo contratos de servicios ocasionales no genera ningún privilegio respecto a otras personas que se encuentran en igualdad de condiciones. Ante esta situación, la decisión judicial impugnada vulnera el derecho a la igualdad.

Por las consideraciones señaladas, esta Corte Constitucional determina que la decisión judicial impugnada, vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación y con esto vulnera el derecho a la igualdad formal y material.

Consideraciones adicionales de la Corte Constitucional

De acuerdo con la dimensión objetiva de la acción extraordinaria de protección

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 022-10-SIS-CC, caso N.º 0003-09-IS.

reconocida en el artículo 62 numeral 8 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la presente acción extraordinaria de protección es propuesta en contra de una decisión judicial que deviene de una acción de protección, esta Corte considera necesario verificar si la sentencia de acción de protección, dictada por el juez de instancia y sobre la cual se interpuso el recurso de apelación, incurre en las mismas vulneraciones de derechos constitucionales alegadas en la demanda o en otras vulneraciones de derechos que no han sido alegadas en esta acción extraordinaria de protección. En aplicación del principio *iura novit curia*, la Corte Constitucional se encuentra plenamente facultada para analizar y pronunciarse sobre vulneraciones a derechos constitucionales y una serie de aspectos que podrían devenir en vulneraciones a derechos constitucionales que no han sido alegados dentro de una acción extraordinaria de protección.

Sobre este principio, la Corte Constitucional, para el período de transición, en la sentencia N.º 022-10-SEP-CC, y la Corte Constitucional, en sentencia N.º 151-15-SEP-CC, manifestaron lo siguiente:

... debe quedar en claro que si esta Corte Constitucional identifica otras presuntas vulneraciones a derechos constitucionales o debido proceso en la sustanciación del proceso judicial, se radica plenamente la competencia a través de la acción extraordinaria de protección [para el conocimiento de las mismas aunque estas no hayan sido alegadas por las partes procesales]...¹⁰.

... esta Corte está plenamente facultada para analizar y pronunciarse sobre una serie de aspectos no demandados por las partes y que podrían devenir en vulneraciones a derechos constitucionales, ya sea dentro de la decisión judicial impugnada o en instancias procesales que no hayan sido impugnadas por el accionante (...) este accionar, plenamente reconocido por esta Corte en varios de sus fallos, tiene como único fin confirmar o descartar aparentes vulneraciones de derechos constitucionales que se habrían cometido en decisiones judiciales, y que en el presente caso han sido puestas a conocimiento de esta Corte. De ahí que ignorar los hechos denunciados implicaría, indiscutiblemente, contravenir el mandato Constitucional y, con ello, el propósito por el cual fue creada la presente garantía jurisdiccional...¹¹.

Ahora bien, en el caso *sub examine*, esta Corte verificará si la sentencia del 22 de julio de 2010 dictada por el Juzgado Primero de Inquilinato del Azuay, dentro de la acción de protección N.º 01401-2010-0221, incurre o no en vulneraciones a derechos constitucionales que deban ser reparados en esta sentencia. En lo principal, en la parte medular de la decisión judicial se señala lo siguiente:

¹⁰ Corte constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 0022-10-EP, caso N.º 0049-09-EP.

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 0151-15-SEP-CC, caso N.º 0303-13-EP.



Los continuos contratos celebrados entre las partes, se entiende que se realizaron en consideración a la capacidad y formación académica del contratante, no cabría que se reitere éstos contratos con una persona ineficaz y carente de buen nivel académico; el Juzgado ha recabado sobre la existencia de los informes técnicos que debían existir para la celebración de este contrato, (...) El Art. 349 de la Constitución de la República, establece las GARANTÍAS DEL PERSONAL DOCENTE, en el que reconoce y garantiza la estabilidad docente en todos sus niveles, existe amplia jurisprudencia en materia de violación al derecho de estabilidad de los trabajadores y servidores públicos a quienes se les ha realizado contratos sucesivos violando este derecho y abusando de esta de esta modalidad por lo que se afecta al plan integral de vida, lo que se refleja en régimen del buen vivir, establecido en nuestra Constitución.- La Corte Constitucional en su resolución # 0045-09-RA, publicada en el Registro Oficial # 201, del 27 de Mayo del 2010, dispone de manera categórica la presunción de estabilidad a favor de las personas que hubieren sido mantenidas en su trabajo mediante reiterada suscripción de contratos ocasionales, sin que hayan ingresado mediante concurso de oposición y méritos. la Universidad de Cuenca ha realizado diez contratos ocasionales de una manera indefinida generando un derecho de estabilidad para él, las diferentes Salas de la Corte Constitucional, siendo el máximo Órgano Constitucional de la República, se ha pronunciado en varios casos en este sentido.- Del análisis realizado el JUZGADO DE INQUILINATO de Cuenca, ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN DE LAS LEYES DE LA REPUBLICA, acepta parcialmente la Acción de Protección deducida por Lauro Gonzalo Jadán en contra de la Universidad de Cuenca, en la persona del Dr. Jaime Astudillo Romero, en su calidad de Rector y representante legal de la misma, disponiendo que el accionado, por medio de sus Autoridades Administrativas respeten el derecho de estabilidad laboral que se ha generado a favor del accionante, en las condiciones que ha venido laborando como Profesor de la Escuela de Tecnología Médica de la Facultad de Ciencias Médicas, de la Universidad de Cuenca.

Examinada la sentencia del juez de instancia, se puede apreciar que en la misma el juzgador fundamenta su decisión en el artículo 349 de la Constitución de la República y en la resolución N.º 0045-09-RA, publicada en el Registro Oficial N.º 201 del 27 de mayo de 2010, pero no cita ni analiza el artículo 228 de la Constitución de la República, que regula el ingreso al servicio público.

En aquel sentido, esta Corte, como lo ha señalado anteriormente, considera que el concurso de méritos y oposición es una regla que no ha admite excepciones para ingresar de forma permanente al servicio público. El juez de la causa al inobservar esta disposición no toma en cuenta una condición jurídica inexorable para ingresar de forma permanente al sector público. Si se la hubiera observado, el resultado no admitiría la posibilidad de contemplar excepciones arbitrarias y sesgadas como resultado de aplicar aisladamente otras disposiciones constitucionales que se refieren al servicio público, así como disposiciones legales que regulan otros ámbitos jurisdiccionales.

Esta Corte considera que dicha inobservancia y la consecuente decisión, por parte del juzgado *a quo* vulnera los mismos derechos que la decisión de los jueces *ad quem*, por cuanto, como se aprecia, sus argumentos son similares, se inobserva una misma disposición de carácter fundamental en la problemática que presenta el caso, se cometen los mismos errores interpretativos en cuanto a otorgar un status jurídico distinto a una persona que no se encuentra en una posición jurídica preferente con respecto a otras. Esto conduce a que la motivación se torne en irrazonable, ya que como se mencionó en la sentencia de instancia ni siquiera se cita el referido artículo 228 de la Constitución, el cual como se señaló, es de obligatorio análisis.

En conclusión, la Corte Constitucional determina que la sentencia dictada por el Juzgado Primero de Inquilinato del Azuay, dentro del proceso de instancia N.º 01401-2010-0221, vulneró los mismos derechos que la decisión dictada por la Segunda Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay.

III. DECISIÓN

Por 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 de los derechos constitucionales al debido proceso en las garantías de la motivación y a la igualdad, previstos en los artículos 76 numeral 7 literal 1, 11 numeral 2 y 66 numeral 4 de la Constitución de la República, respectivamente.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.
3. Disponer como medidas de reparación integral lo siguiente:
 - 3.1. Dejar sin efecto la sentencia del 12 de agosto de 2010, emitida por la Segunda Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay dentro del proceso N.º 01122-2010-0212.
 - 3.2. Dejar sin efecto la sentencia del 22 de julio de 2010, emitida por el Juzgado Primero de Inquilinato del Azuay dentro del proceso N.º 01401-2010-0221, y se dispone el archivo del proceso de acción de protección.





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 siete votos de las señoras juezas y señores jueces: Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Marien Segura Reascos, Ruth Seni Pinoargote, Roxana Silva Chicaiza, Manuel Viteri Olvera y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de los jueces Francisco Butiñá Martínez y Pamela Martínez Loayza, en sesión del 15 de junio del 2016. Lo certifico.

Jaime Pozo Chamorro
SECRETARIO GENERAL

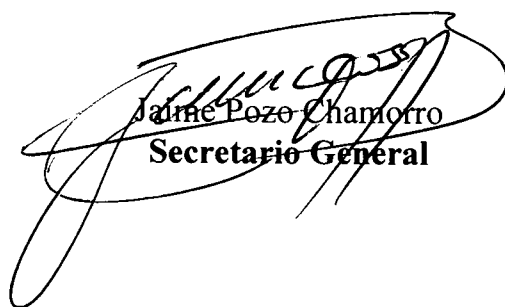
JPCH/djs/rjsb



CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR

CASO Nro. 1407-10-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 21 de junio del dos mil dieciséis.- Lo certifico.


Jaime Pozo Chamorro
Secretario General

JPCH/jdn