Quito, D. M., 15 de diciembre del 2011

SENTENCIA N.° 053-11-SEP-CC

CASO N.° 0527-10-EP

CORTE CONSTITUCIONAL PARA EL PERIODO DE TRANSICIÓN

Juez constitucional ponente: Dra. Ruth Seni Pinargote

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

Comparece el Dr. Carlos Polit Faggioni, en su calidad de contralor general del Estado y presenta acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada por la Primera Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, del 28 de septiembre del 2009 a las 09:35, que confirma el fallo dictado por el Juzgado Sexto de Tránsito del Guayas, el 10 de junio del 2009 a las 17:30, dentro de la acción de protección planteada por el Ab. Willian Edison Muñoz Monroy, en contra de la Contraloría General del Estado y las resoluciones de esta para destituirlo del cargo de especialista técnico abogacía B de la Dirección Regional 1.

El 02 de junio del 2010 a las 12:54, la Sala de Admisión, de conformidad con las normas de la Constitución de la República aplicables al caso, el artículo 197 y las Disposiciones Transitorias Segunda y Tercera de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, el Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional y del sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.° 0527-10-EP.

El 04 de mayo del 2010 a las 17:55, la Secretaría General de la Corte Constitucional, de conformidad con el artículo 17 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

Av. 12 de Octubre N16 - 114 y pasaje Nicolás Jimenez
(frente al parque El Arbolito)
Telfs: (593-2) 2565 -117 / 2563 - 14
email: comunicacion@cce.gob
Ecua

El 23 de junio del 2010 a las 16:45, en virtud del sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, la Dra. Nina Pacari Vega, en su calidad de jueza sustanciadora, avocó conocimiento de la presente acción constitucional.

Sentencia o auto que se impugna

A criterio del accionante, el auto que se impugna determina lo siguiente:

"(...) En los términos de este fallo, confirma la sentencia recurrida".

Sentencia que confirma la decisión emitida por el juez sexto de Tránsito del Guayas el 10 de junio del 2009 a las 17:30, dentro de la acción de protección recurrida por el Ab. William Edison Muñoz Monroy en contra de la Contraloría General del Estado, que en su parte pertinente, reza: "(...) Declara con lugar la Acción de Protección presentada por el recurrente AB. WILLIAM EDISON MUÑOZ MONROY, por cuanto la Acción de Personal # 002 de la Dirección Regional 1 de la Contraloría General del Estado, de 07 de enero de 2009, en Guayaquil, y Resolución del Contralor General del Estado de 27 de enero del 2009, en la ciudad de Quito, se ha violado el debido proceso, como también en Resoluciones antes mencionado no haber sido debida y legalmente motivados, por cuanto no se han enunciado las normas y principios en los que se funda, y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho para que exista la certeza del acto administrativo sancionado, lo que resulta el acto en mención pierde eficacia jurídica y vulnera la protección de la garantía de la tutela judicial efectiva. En consecuencia, se declara sin efecto la Acción de Personal No. 002 de la Dirección de Recursos Humanos de la Contraloría General del Estado, de 07 de enero del 2009, así como la Resolución del Contralor General del Estado de 27 de enero del 2009, por lo que ordeno la inmediata restitución del recurrente AB. WILLIAM EDISON MUÑOZ MONROY al cargo de Especialista Técnico Abogacía B de la Dirección Regional 1 (Guayaquil) de la Contraloría General del Estado, así como el pago de las remuneraciones que ha dejado de percibir durante el tiempo de la Acción de Personal y Resolución citadas, en que estuvo inhabilitado (...)".

Argumentos planteados en la demanda

El legitimado activo, en lo principal, hace las siguientes argumentaciones:

La directora de recursos humanos (e), mediante memorando N.° 3188 DRH del 17 de noviembre del 2008, recomendó la instauración del correspondiente Sumario Administrativo en contra del Ab. William Muñoz Monroy, razón por la que mediante oficio N.° 28759 DHR delegó al director regional 1 para que, conforme el artículo 149 del Reglamento Sustitutivo de Administración de Personal de la Contraloría General del Estado, proceda con este cometido. Que el Ab. Muñoz Monroy fue notificado oportunamente del caso y mediante escrito presentado el 27 de noviembre del 2008, ejerciendo su derecho a la defensa, solicitó la práctica de pruebas en el sumario iniciado en su contra, y el 2 de diciembre del 2008 tuvo lugar la audiencia del sumario; posteriormente, se abrió la causa a prueba. Dice que el director regional 1 presentó su informe el 10 de diciembre del 2008 y el 30 de los mimos mes y año, el director de recursos humanos encargado presentó el informe del Sumario, a través del memorando 3502 DHR. Que el 09 de enero del 2009 fue formulada la acción de personal N.° 002, a través de la cual se destituyó a Muñoz Monroy, quien el 19 de enero del 2009 solicitó recurso de revisión a la sanción impuesta. Asume que el procedimiento del sumario administrativo aplicado es el establecido para el régimen disciplinario de los servidores públicos, conforme a la Constitución y a la ley, el cual se inició y concluyó dentro del término de 90 días conforme lo prescribe el artículo 142 del Reglamento Sustitutivo de Administración de Personal de la Contraloría. Que el 12 de mayo del 2009, el Ab. William Muñoz Monroy presentó ante el juez sexto de tránsito del Guayas la acción de protección como consecuencia de la acción de personal N.° 002, mediante la cual se lo destituyó de su cargo. El accionante considera que en la tramitación de la acción de protección se ha vulnerado el debido proceso, ya que no fue citado con la demanda pese a ser el representante legal de la Contraloría General del Estado, conforme lo establece la Constitución; como segunda violación –dice– que en la audiencia pública realizada el 3 de junio del 2009, la Contraloría General del Estado consideró que se debía aplicar en el presente caso el artículo 43 numeral 3 de las Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional, para el período de transición, según la cual no se puede acudir a las acciones jurisdiccionales de los derechos en reemplazo de las acciones ordinarias establecidas en la ley, salvo que se utilicen como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. Que de acuerdo con el artículo 50 de las antes referidas Reglas, la acción de protección no procede cuando se refiere a aspectos de mera legalidad y que existan vías judiciales ordinarias para la reclamación de los derechos. Aduce que en la sentencia emitida por el juez sexto de tránsito del Guayas del 10 de junio del 2009 se violentó el derecho a la motivación, dispuesto en el artículo 76, numeral 7, literal *l* de la Constitución de

Av. 12 de Octubre N16 - 114 y pasaje Nicolás Jimenez
(frente al parque El Arbolito)
Telfs: (593-2) 2565 -117 / 2563 - 144
email: comunicacion@cce.gob.ec
Ecuador

la República, ya que una resolución administrativa sometida a la jurisdicción constitucional no corresponde, como alegó la Contraloría General del Estado, a un asunto de mera legalidad, conforme lo establece el artículo 173 de la Carta Constitucional. Que tampoco se explicó porqué la acción de protección no ha sido utilizada por el recurrente de manera residual, pese a que la Contraloría oportunamente alegó, además que a la fecha de notificación de la destitución transcurrieron en exceso el término que prevé el artículo 70 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, consecuentemente caducó el derecho a impugnar la acción de personal ante la jurisdicción contencioso administrativa. Considera que hubo violación al debido proceso constitucional que determina el derecho a ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones como parte del derecho a la defensa, lo cual fue soslayado en las resoluciones impugnadas. Que otra violación al debido proceso –añade– se refiere a que la Sala, en su sentencia, no se pronuncia sobre ninguno de los argumentos expuestos por su representada, atentando así contra lo dispuesto en el artículo 76, numeral 7, literal *l* de la Constitución de la República. De la misma forma, considera que se violenta el debido proceso por el hecho de que desde la fecha en que la Sala avocó conocimiento hasta el momento de expedir la sentencia transcurrieron casi tres meses, vulnerándose así lo dispuesto en el artículo 44 numeral 4 de las Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional, para el período de transición, y que inclusive el Tribunal de Alzada, al no pronunciarse sobre los argumentos presentados por el compareciente como parte procesal, privó de ejercer el derecho a la defensa y consecuentemente la seguridad jurídica garantizada en el artículo 82 de la Constitución de la República. Sobre la base de estos argumentos solicita que se declare la nulidad de las sentencias impugnadas.

Pretensión

La pretensión concreta del accionante se refiere a que: "(...) 1) Se declare, que la sentencia del 10 de junio del 2009, dictada por el Juez Sexto de Tránsito del Guayas, Ab. Luis Luna Coello, dentro de la acción de protección signada con el No. 04-2009 y ratificada por la Primera Sala de lo Civil de la Corte Provincial del Guayas dentro de la apelación signada con No. 382-2009, del 28 de Septiembre del 2009, notificada a las partes el 5 de octubre del 2009 ha violado derechos Constitucionales de los cuales se ha hecho una narrativa y señalización en la presente acción. 2) Conforme lo establece el nuevo paradigma constitucional, disponer la reparación integral de los derechos violados sobre la base de las siguientes medidas: 2.1) Declarar la nulidad de la sentencia del 10 de

Junio del 2009, dictada por el Juez Sexto de Tránsito del Guayas, Ab. Luis Luna Coello, dentro de la acción de protección signada con el No. 04-2009 y ratificada por la Primera Sala de lo Civil de la Corte Provincial del Guayas dentro de la apelación signada con No. 382-2009, del 28 de Septiembre del 2009, notificada a las partes el 5 de octubre del 2009. 2.2) Declarar la legalidad y legitimidad de la acción de personal No. 002, a través de la cual se destituyó al Ab. William Muñoz Monroy de su puesto de trabajo en la Dirección Regional 1 de la ciudad de Guayaquil. 2.3) Declarar la legalidad y legitimidad de la Resolución del Contralor General del Estado, el 27 de enero del 2009. 2.3) Disponer la devolución inmediata de los valores que supuestamente dejó de percibir el Ab. William Muñoz Monroy, y que fueron pagados por este organismo de control como consecuencia de la aplicación de la sentencia dictada por el Juez Sexto de Tránsito del Guayas, Ab. Luis Luna Coello, dentro de la acción de protección signada con el No. 04-2009."

Contestaciones a la demanda

Comparece el Ab. Raúl Valverde Villavicencio –como parte accionada– juez provincial y presidente de la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, quien esencialmente manifiesta que conforme consta en las copias certificadas, él emitió su voto salvado el 28 de septiembre del 2009 y por consiguiente su decisión no lesiona ni violenta derecho fundamental alguno.

Por otra parte, comparece el Ab. William Muñoz Monroy –tercero con interés– y en lo principal considera que el sumario administrativo instaurado en su contra se inició sin el soporte legal, esto es, sin que exista un informe de la autoridad correspondiente que establezca que se ha producido el cometimiento de una falta administrativa de resolución fiscal o decisión judicial que declare mediante sentencia ejecutoriada la responsabilidad del compareciente, es decir, no se tomó en cuenta que debió existir una acción u omisión tipificada en la ley o reglamento como lo establece el artículo 76 numeral 3 de la Constitución de la República. Que la Contraloría General del Estado no incorporó prueba que justifique que el sumariado incurrió en el cometimiento de irregularidades en el ejercicio de sus funciones, al contrario, que él ha aportado pruebas de descargo que evidencian su buena fama y honorabilidad, por lo que la entidad pública dictó su resolución sin fundamento de hechos y derecho de ninguna clase, vulnerándose así el debido proceso y la seguridad jurídica. Considera que la resolución de destituirlo carece de motivación, ya que la conclusión que conlleva a esta es distinta a los hechos

Av. 12 de Octubre N16 - 114 y pasaje Nicolás Jimenez
(frente al parque El Arbolito)
Telfs: (593-2) 2565 -117 / 2563 - 144
email: comunicacion@cce.gob.ec
Ecuador

que motivaron el indicio del sumario administrativo, sin determinar la responsabilidad de las irregularidades acusadas, violentándose así lo dispuesto en el literal ***l*** del numeral 7 del artículo 76 de la Constitución de la República. Que ante la inexistencia de pruebas que demuestren su responsabilidad, formuló recurso de revisión, el cual concluyó con una resolución subjetiva, la misma que vulneró el debido proceso y la seguridad jurídica previstos en la Carta Constitucional. Asume que en la presente acción extraordinaria de protección se alega asuntos que ya fueron resueltos en la jurisdicción ordinaria. En lo relativo a la falta de citación de la acción de protección que se aduce, considera que la Contraloría no quedó en indefensión, ya que en todo momento ejerció el derecho a la defensa. Respecto a la vulneración al derecho constitucional a la motivación y al debido proceso señala que es una afirmación separada de la verdad, porque están suficientemente probadas las razones entregadas en dicha sentencia y por las cuales se determina que la autoridad pública, esto es, la Contraloría General del Estado, vulneró el principio constitucional de presunción de inocencia al haber destituido al compareciente sin que se haya declarado su responsabilidad en resolución en firme o sentencia ejecutoriada que establezca su participación en hechos ilícitos. En lo relativo a la argumentación de que la vulneración de los derechos y garantías constitucionales debía reclamarse por vía contenciosa administrativa, aduce que no es competencia de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo conocer demandas y reclamaciones relativas con la vulneración de derechos constitucionales, lo cual motivó para que presente la acción de protección ante los jueces de garantías constitucionales. Dice que la demanda no tiene un sujeto destinatario de la acción, ya que se argumenta que está dirigida en contra de la sentencia dictada por la Primera Sala de la Corte Provincial de Justicia del Guayas y se reclama que el compareciente cancele valores a los que no está obligado, ya que de haberse incurrido en un error judicial, sería en contra de ellos dicha reclamación. Por estas consideraciones pide que se declare la inadmisibilidad de la presente acción extraordinaria de protección, disponga su archivo y se ordene devolver el expediente a la instancia que dictó la sentencia.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones extraordinarias de protección, en virtud de lo establecido en los artículos 94, 429 y 437 de la Constitución de la República, y el artículo 27 del

Régimen de Transición, publicado con la Constitución de la República en el Registro Oficial N.° 449 del 20 de octubre del 2008, 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 artículo 35 tercer inciso del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional. En el presente caso de la acción presentada en contra de la sentencia emitida por el juez sexto de tránsito del Guayas, dentro de la acción de protección signada con el N.° 04-2009, del 10 de junio del 2009 y de la sentencia dictada por la Primera Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dentro de la apelación signada con el N.° 382-2009 del 28 de septiembre del 2009.

Legitimación activa

El peticionario se encuentra legitimado para interponer la presente acción extraordinaria de protección, en virtud de cumplir con los requerimientos establecidos en el artículo 437 de la Constitución de la República del Ecuador, que dispone: "Los ciudadanos en forma individual o colectiva podrán presentar una acción extraordinaria de protección contra sentencias, autos definitivos (...)", y del contenido del artículo 439 ibídem, que dice: "Las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano individual o colectivamente"; en concordancia con el artículo 59 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional que establece: La acción extraordinaria de protección puede ser interpuesta por cualquier persona o grupo de personas que han o hayan debido ser parte en un proceso por sí mismas o por medio de procurador judicial. Cabe resaltar que el sistema constitucional vigente es abierto en el acceso a la justicia.

Determinación de los problemas jurídicos a resolver

En esta oportunidad, la Corte Constitucional, para el periodo de transición, examinará si las sentencias impugnadas tienen sustento constitucional; para ello, es indispensable determinar cuáles son las cuestiones constitucionales que se plantean en la demanda y sus contestaciones.

1. **La sentencia recurrida ¿afecta o no al principio de motivación y seguridad jurídica, al resolver un asunto de legalidad sin relevancia constitucional?**

Av. 12 de Octubre N16 - 114 y pasaje Nicolás Jimenez
(frente al parque El Arbolito)
Telfs: (593-2) 2565 -117 / 2563 - 144
email: comunicacion@cce.gob.ec
Ecuador

Resolución del problema jurídico planteado

1. **La sentencia recurrida ¿afecta o no al principio de motivación y seguridad jurídica, al resolver un asunto de legalidad sin relevancia constitucional?**

Conforme se constata del expediente, el Ab. William Edison Muñoz Monroy, interpuso acción de protección en contra de la Contraloría General del Estado, mediante la cual impugnó la sanción administrativa de destitución que le impuso luego de que concluyera el sumario administrativo instaurado en su contra, por considerar que se encontraba incurso en lo previsto en el literal ***i*** del artículo 49 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, en concordancia con el literal ***e*** del artículo 24 y el literal ***k*** del artículo 90 del Reglamento Sustitutivo de Administración de Personal de la Contraloría General del Estado.

Esta acción de protección fue propuesta por el prenombrado Ab. Muñoz Monroy durante la vigencia de las Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional, en cuyo artículo 50 se preveía las causales de improcedencia de la acción de protección, entre las que se encontraba la prevista en su literal ***a***: "Cuando se refiera a aspectos de mera legalidad, en razón de los cuales existan vías judiciales ordinarias para la reclamación de los derechos, y particularmente, la vía administrativa". Es en base a esta noma que se encontraba vigente al momento de la interposición de la acción constitucional que el recurrente afirma que no le correspondía a la jurisdicción constitucional dirimir el conflicto planteado, pues al ser un asunto de legalidad, era competente la jurisdicción ordinaria.

En este contexto, para resolver el presente problema jurídico, la Corte Constitucional determinará si la jurisdicción constitucional era la competente para dilucidar la controversia jurídica que fuera resuelta a favor del recurrente en la acción de protección, en primera instancia, mediante sentencia dictada el 10 de junio del 2009 por el juez sexto de tránsito del Guayas y en segunda instancia por sentencia emitida por la Primera Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Guayas. Al efecto, en primer lugar es necesario identificar la diferencia entre actos de procedimiento y el debido proceso constitucional, distinción que resulta muy importante para que la justicia constitucional no interfiera en otras áreas como la jurisdicción ordinaria, su efecto es evitar la invasión en sus respectivos ámbitos de acción, capaces de evitar que el sistema

jurídico pueda distorsionarse, pues ambas jurisdicciones se complementan, sin que la una pueda superponerse a la otra.

Dentro de estos conceptos, tenemos que los primeros –actos de procedimiento– se encuentran establecidos en leyes procesales y reglamentos administrativos, constituyen pasos consecutivos que debe seguir la administración pública para llegar a un objetivo; cuando estos no se han cumplido adecuadamente o como ordena el procedimiento legal, provocan nulidad, también provocan la ilegalidad del acto, razón por la cual en estos casos la persona afectada debe concurrir a la jurisdicción administrativa para revertir estas situaciones, mientras que la violación del segundo –debido proceso constitucional– se da cuando por acción u omisión se ha impedido el ejercicio de uno o varios derechos constitucionales, tales como: la defensa, el debido proceso, la igualdad, la libertad, entre otros, en la fase administrativa o judicial, en estos casos el afectado debe recurrir a la jurisdicción constitucional.

Identificadas estas situaciones jurídicas, en el presente caso, el recurrente alega que existió una distorsión en el acceso a la garantía constitucional –acción de protección–, porque no era la vía jurídica adecuada para conocer y resolver el caso de un funcionario público al que se le siguió un sumario administrativo y luego se lo destituyó, al haberse determinado en dicho proceso disciplinario que se encontraba incurso en una de las causales legales previstas para el efecto.

Al respecto, la Corte Constitucional, luego de la revisión del proceso, puede determinar que en realidad se debatió en el proceso constitucional si el Ab. William Muñoz Monroy se encontraba incurso o no en lo previsto en el literal ***i*** del artículo 49 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, en concordancia con el literal ***e*** del artículo 24 y el literal ***k*** del artículo 90 del Reglamento Sustitutivo de Administración de Personal de la Contraloría General del Estado, circunstancia que requiere de elementos probatorios suficientes para resolver la duda jurídica existente en tal sentido, lo cual implica que la jurisdicción constitucional, a la hora de resolver tal problema, no podía calificar si el acto administrativo de destitución vulnera o no derechos, porque dependía de situación del cargo, es decir, si efectivamente cometió o no la falta disciplinaria que la se lo acusaba, lo cual se presume fue debatido en el proceso disciplinario y que inclusive la decisión puede ser impugnada jurisdiccionalmente.

Av. 12 de Octubre N16 - 114 y pasaje Nicolás Jimenez
(frente al parque El Arbolito)
Telfs: (593-2) 2565 -117 / 2563 - 144
email: comunicacion@cce.gob.ec
Ecuador

Desde esta perspectiva, la Corte Constitucional tiene la certeza jurídica de que esta parte del conflicto debió ser solucionada por la justicia contenciosa administrativa, porque efectivamente la controversia propuesta es respecto de un asunto de legalidad, sin relevancia constitucional, pues se trata de dilucidar si el administrado se encontraba incurso o no en una de las causales de destitución que preveía la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, vigente a la fecha. La acción de protección es una vía constitucional expedita, sencilla, informal, que por su naturaleza no permite amplitud para el debate y la práctica de pruebas, pues precisamente por su rapidez estas se ven limitadas en virtud de la naturaleza de esta garantía. La falta de consistencia en esta parte de las sentencias impugnadas y que se examinan produce un efecto irradiación de la acción de protección a ámbitos puramente administrativos, provocando un desgaste y mal uso de la jurisdicción constitucional, habiéndose afectado los derechos constitucionales a la motivación y a la seguridad jurídica constantes en los artículos 76 numeral 7, literal *l* de y 82 de la Carta Magna. Finalmente, cabe destacar que nuestro sistema de protección de derechos descansa en la jurisdicción ordinaria y que solamente los asuntos que revisten relevancia constitucional pueden ser conocidos por esta jurisdicción.

La motivación, en forma general y clásica, tiene las siguientes partes: a) antecedentes; b) motivación estricta; c) motivación normativa; d) conclusiones. A pesar de verificar que estos requisitos se cumplen formalmente en las sentencias que se examinan, la Corte Constitucional considera pertinente remitirse a lo dispuesto en la sentencia 024-09-SEP-CC, que consideró que el hecho de citar normas no significa que con ello la actuación judicial no sea arbitraria, pues si no explica u omite la aplicación de su pertinencia, dicha motivación queda enervada. Entonces, al haberse las sentencias constitucionales impugnadas pronunciado sobre asuntos de legalidad y afirmar que se han vulnerado derechos constitucionales, estas han invadido las competencias otorgadas a la jurisdicción ordinaria. Por estas consideraciones, se encuentra que se han vulnerado los derechos a la motivación, artículo 76 numeral 7 literal *l* CRE– y la seguridad jurídica, artículo 82 de la Carta Suprema.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, la Corte Constitucional, para el periodo de transición, expide la siguiente:

SENTENCIA

1. Declarar la vulneración de los derechos constitucionales a la motivación y a la seguridad jurídica, previstos en los artículos 76 numeral 7 literal ***l*** y 82 de la Carta Magna.

2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada por el señor contralor general del Estado, Dr. Carlos Polit Faggioni y, en consecuencia, se deja sin efecto la sentencia dictada el 10 de junio del 2009 por el juez sexto de tránsito del Guayas, dentro de la acción de protección N.° 04-2009, así como la sentencia del 28 de septiembre del 2009, dictada por la Primera Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dentro de la apelación signada con el N.° 382-2009.

3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Dr. Patricio Pazmiño Freire
PRESIDENTE

Dr. Jaime Pozo Chamorro
SECRETARIO GENERAL (e)

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, con cinco votos de los doctores: Roberto Bhrunis Lemarie, Ruth Seni Pinargote, Manuel Viteri Olvera, Edgar Zárate Zárate y Patricio Pazmiño Freire, dos votos en contra de los doctores Alfonso Luz Yunes y Nina Pacari Vega, sin contar con la presencia de los doctores Patricio Herrera Betancourt y Hernando Morales Vinueza, en sesión extraordinaria del día jueves quince de diciembre del dos mil once. Lo certifico.

Dr. Jaime Pozo Chamorro
SECRETARIO GENERAL (e)

PCH/ecp/msb

Av. 12 de Octubre N16 - 114 y pasaje Nicolás Jimenez
(frente al parque El Arbolito)
Telfs: (593-2) 2565 -117 / 2563 - 144
email: comunicacion@cce.gob.ec
Ecuador

CORTE
CONSTITUCIONAL

CAUSA 0527-10-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 miércoles veintiocho de diciembre de dos mil once.- Lo certifico.

Dra. Jaime Pozo Chamorro
SECRETARIO GENERAL (E)

JPCH/lcca

Av. 12 de Octubre N16 - 114 y pasaje Nicolás Jimenez
(frente al parque El Arbolito)
Telfs: (593-2) 2565 -117 / 2563 - 144
email: comunicacion@cce.gob.ec
Ecuador

***Caso No.:* 0527-10-EP**

Voto Salvado: Dra. Nina Pacari Vega y Dr. Alfonso Luz Yúnes

Legitimado activo: Dr. Carlos Polit Faggioni, Contralor General del Estado

Auto impugnado:

La Sentencia dictada por la Primera Sala de lo Civil de la Corte Provincial del Guayas el 28 de Septiembre del 2009, las 09H35, en la que se ratificó la sentencia de 10 de Junio del 2009, dictada por el Juez Sexto de Tránsito del Guayas, dentro de la acción de protección signada con Nro. 04-2009.

ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El 29 de octubre del 2009, a las 17h40, se presenta la presente acción ante los Señores Jueces de la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, el mismo que mediante oficio Nro. 152 PSC-CPJG, de 19 de Marzo del 2010, dispone remitir el expediente completo a la Corte Constitucional; la Corte Constitucional a través de la Sala de Admisión, considerando que la presente acción extraordinaria de protección sometida a juicio de admisibilidad reúne todos los requisitos de procedibilidad establecidos en los artículos 61 y 62 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, mediante auto dictado el 02 de junio del 2010, las 12h54, admite a trámite la acción. La Secretaría General de la Corte Constitucional mediante oficio Nro.1677-CC-SG-2010, de conformidad al sorteo efectuado por el Pleno del Organismo, en sesión ordinaria de jueves diez de junio del 2010, remite el expediente a la Dra. Nina Pacari Vega en su calidad de Jueza Sustanciadora, a fin de que continúe con el trámite de la causa. Mediante providencia de 23 de junio del 2010, las 16h45, avoca conocimiento de la presente Acción Extraordinaria de Protección, notifica a las partes, al tercero interesado así como al Procurador General del Estado y fija fecha para la audiencia pública. Mediante Oficio No.2050-CC-SG de 22 de julio

PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN
www.corteconstitucional.gob.ec
Av. 12 de Octubre N16 - 114 y pasaje Nicolás Jimene
(frente al parque El Arbolito
Telfs: (593-2) 2565 -117 / 2563 - 14
email: comunicacion@cce.gob.e
Ecuado

de 2010DE 22 DE JULIO DE 2010, por licencia de la Juez Constitucional Dra. Nina Pacari Vega, Jueza Sustanciadora, asume el conocimiento de la causa el Dr. Fabián Sancho Lobato; encontrándose la causa para resolver.

El artículo 94 de la Constitución de la República, manifiesta:

> *"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. El recurso procederá cuando 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."*

Por su parte la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, publicada en el Registro Oficial No.52 de 22 de octubre del 2009, en el capitulo VIII de la Acción Extraordinaria de Protección, artículos 58-64, trata de esta acción; de manera particular el artículo 58 señala:

> *"Art. 58.-Objeto.- 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 haya violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución"*

De la solicitud y sus argumentos

Dr. Carlos Polit Faggioni, en su calidad de Contralor General del Estado, presenta esta acción extraordinaria de protección argumentando lo siguiente:

Que, la Directora de Recursos Humanos (e), mediante memorando Nro. 3188 DRH de 17 de noviembre de 2008, recomendó la instauración del correspondiente Sumario Administrativo en contra del abogado William Muñoz Monroy, motivo por el cual mediante oficio Nro. 28759 DHR delegó al Director Regional 1 para que, conforme el artículo 149 del Reglamento Sustitutivo de Administración de Personal de la Contraloría General del Estado, proceda a

instaurar el sumario respectivo.

Que, el abogado Muñoz fue notificado oportunamente del caso y mediante escrito presentado con fecha 27 de noviembre del 2008, en ejercicio pleno de su derecho a la defensa, solicitó la práctica de pruebas dentro del sumario instaurado en su contra; y, el 2 de de diciembre de 2008 tuvo lugar la audiencia del sumario, luego de lo cual se abrió la causa a prueba.

Que, el Director Regional 1 presentó su informe el 10 de diciembre de 2008 y el 30 de los mismos mes y año, el Director de Recursos Humanos, encargado, presentó el informe del sumario, a través del memorando 3502 DHR.

Que, el 9 de enero de 2009 fue formulada la Acción de Personal Nro. 002, a través de la cual se destituyó al demandante, ante lo cual el Abg. Muñoz el 19 de enero de 2009 solicitó recurso de revisión de la sanción que le fue impuesta.

Que, el procedimiento del sumario administrativo aplicado es el establecido para el régimen disciplinario de los servidores públicos conforme lo establecido en la Constitución y la Ley, y que este se inició y concluyó dentro del término de 90 días tal como prescribe el Art. 142 del reglamento sustitutivo de Administración de Personal de la Contraloría.

Que, con fecha 12 de mayo del 2009, el ab. William Muñoz Monroy, presenta ante el Juez Sexto de Tránsito del Guayas, una acción de protección como consecuencia de la acción de personal Nro. 002 en base de la cual se lo destituyó de su cargo.

Que, en la tramitación de la acción de protección se ha violentado el debido proceso pues nunca fue citado con el contenido de la demanda, siendo que es el representante legal de la Contraloría General del Estado, conforme lo establece la Constitución.

Que, como segunda violación se establece que, en la audiencia pública celebrada el 3 de junio del 2009, la Contraloría General del Estado expuso que se debía aplicar en el presente caso el artículo 43 No.3 de las Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional para el Período de Transición, según la cual no se podrá acudir a las acciones jurisdiccionales de los derechos en reemplazo de las acciones ordinarias establecidas en la ley, salvo

PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN
www.corteconstitucional.gob.ec
Av. 12 de Octubre N16 - 114 y pasaje Nicolás Jimene
(frente al parque El Arbolito
Telfs: (593-2) 2565 -117 / 2563 - 14
email: comunicacion@cce gob e
Ecuad

que se utilicen como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Que, de acuerdo el art. 50 de las citadas Reglas, la acción de protección no procede, cuando se refiera a aspectos de mera legalidad, en razón de los cuales existan vías judiciales ordinarias para la reclamación de los derechos

Que, el 10 de junio del 2009, el Juez Sexto de Tránsito del Guayas expidió la sentencia en la cual concedió la acción de protección al abogado William Muñoz, violentando dicha sentencia lo dispuesto por el Art. 76, numeral 7, literal l), es decir la sentencia no fue motivada.

Que, no se motivó la sentencia, pues una resolución administrativa sometida a la jurisdicción constitucional no corresponde, como alegó la Contraloría General del Estado a un asunto de mera legalidad, tal como lo establece el Art. 173 de la Constitución.

Que, tampoco se explicó por qué la acción de protección no ha sido utilizada por el recurrente de manera residual, pese a que la Contraloría oportunamente alegó, que desde el 29 de enero de 2009 en que se produjo la notificación al accionante con la resolución que confirmó su destitución, había transcurrido en exceso el término de 90 días que prevé el Art. 70 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y, en consecuencia, caducó su derecho a impugnar la acción de personal ante la jurisdicción contenciosa administrativa, situación que inscribe el caso en la no subsidiariedad.

Que, como tercera violación al debido proceso, agrega que, el Juez a quo, atentó contra el Art. 76 numeral 7 literal c) de la Constitución de la República que determina el derecho a ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones como parte del derecho a la defensa.

Que, el Juez nunca se pronunció sobre alegaciones presentadas por la Contraloría en la audiencia y por escrito, lo que privó a la institución del derecho a la defensa consagrada en el Art. 76 literales a) y h) de la Carta Magna ecuatoriana. Además, aduce que el Juez, nunca escuchó en igualdad de condiciones a las partes porque al momento de expedir sentencia no se la motivó en los términos que señala la constitución, y se limitó el Juez a hacer una transcripción del acta de la audiencia.

Que, con fecha 31 de julio del 2009, se alegó de palabra ante la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, en la que se indicó que en materia de derechos y garantías constitucionales se vive una evaluación como consecuencia de la instauración de los nuevos sistemas de control constitucional.

Que, se sostuvo que el principio de no subsidiaridad, diferencia los aspectos de mera legalidad y los aspectos subjetivos de los derechos fundamentales lo que ha sido establecido en las Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional para el Período de Transición Arts. 43 No.3 y Art. 50.

Que, se demostró que la reclamación efectuada por el accionante, versaba exclusivamente sobre aspectos de mera legalidad tramitados en un sumario administrativo, es decir, para la pretensión efectuada por el actor de dicha causa, existía una vía clara y determinada por la Justicia Ordinaria, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que como queda dicho no lo usó, confundiendo de esta manera las acciones y subsidiando el accionante la vía constitucional.

Que, desde el 29 de enero del 2009, fecha en que se notificó con la resolución del recurso de revisión planteado por el Abg, Muñoz, hasta la presente fecha la Contraloría General del Estado, no ha tenido conocimiento de que se haya ejercido otra acción oportunamente interpuesta, por lo que no se puede argumentar que se haya presentado la acción de protección como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, que es la única excepción al principio de no subsidiaridad prevista en el Art. 43 numeral 3 de las Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional para el Período de Transición.

Que, ha incorporado, varias copias certificadas de sentencias dictadas por las Cortes Provinciales de Justicia de Napo y Pichincha, que por situaciones análogas han confirmado el principio de no subsidiaridad así como el hecho de que la acción de protección no revisa la legalidad del acto, sino su constitucionalidad.

Que, como cuarta violación del debido proceso añade que, la Sala, en la sentencia no se pronuncia sobre ninguno de los argumentos expuestos por el compareciente, atentando de esta forma lo dispuesto en el Art. 76, numeral 7,

PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN
www.corteconstitucional.gob.ec
Av. 12 de Octubre N16 - 114 y pasaje Nicolás Jimene
(frente al parque El Arbolito
Telfs: (593-2) 2565 -117 / 2563 - 14
email: comunicacion@cce.gob.e
Ecuad

literal l) de la constitución de la República.

Que, la quinta violación del debido proceso se produce en el hecho que desde la fecha en que la Sala, avocó conocimiento (10 de Julio del 2009) hasta el momento de expedir sentencia (5 de Octubre del 2009) transcurrieron casi tres meses; y por lo tanto se violentó lo dispuesto por el Art. 44 numeral 4 de la Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional para el Período de Transición que establece los términos para la resolución de la misma.

Que, como sexta violación del debido proceso, manifiesta que el Tribunal de alzada, al no pronunciarse sobre los argumentos del compareciente presentados como parte procesal, violentó los derechos garantizados en el Art. 76, numeral 7, literales a) y h) de la constitución del Ecuador, es decir se le privó del derecho a la defensa así como el presentar sus argumentos y razones y replicar los del accionante.

Que, la sentencia recurrida violenta el principio de la seguridad jurídica reconocida en el Art. 82 de la Constitución de la república.

Que, por estos hechos solicita se declare la nulidad de la sentencia dictada por la Primera Sala de lo Civil de la Corte Provincial del Guayas dentro de la apelación signada con Nro. 382-2009, de 28 de Septiembre del 2009 con la que se ratificó la sentencia de 10 de Junio del 2009 dictada por el Juez Sexto de Tránsito del Guayas, dentro de la acción de protección signada con Nro. 04-2009 y por ende se establezca también la nulidad de esta sentencia declarándose la legalidad y legitimidad de la acción de personal No.002 a través de la cual se destituyó al Ab. William Muñoz Monroy de su puesto de trabajo en la Dirección Regional 1 de la ciudad de Guayaquil, así como de la resolución del Contralor General del estado de 27 de enero del 2009, por lo que solicita se disponga la inmediata devolución de los haberes que han sido cancelados al Abg. Muñoz Monrroy por dicho organismo de Control.

Argumentos de la parte accionada

El Abogado Raúl Valverde Villavicencio, Juez Provincial y Presidente de la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, en su calidad de legitimado pasivo mediante escrito presentado el 14 de julio de 2010, manifiesta lo siguiente:

Que, conforme consta de las copias certificadas emitió su voto salvado el 28 de septiembre del 2009 dentro de esta causa, por consiguiente su decisión no se encuentra lesionando ni violentando derechos fundamentales del hoy accionante.

Argumentos del tercero con interés en la causa.

El Abogado William Muñoz Monroy, por sus propios derechos en su calidad de tercero con interés en la causa mediante escrito presentado el 1 de julio de 2010, las 15h07 manifiesta:

Que, el sumario administrativo que culminó con la inconstitucional destitución de su cargo, se inició el 18 de noviembre del 2008, por presuntas irregularidades cometidas en ejercicio de sus funciones de Especialista Técnico de Abogacía B. debido a la información constante en los medios de comunicación nacional y la declaración falsa, mendaz y perversa rendida por la señora Ligia Cecibel Guerra Araujo, realizada ante el Fiscal de lo Penal del Guayas, las mismas que no fueron consideradas ni por la Policía y tampoco por la Fiscalía que tuvo a su cargo la investigación, más bien dentro de aquella se presentaron alrededor de 200 denuncias en contra de la señora Cecibel Guerra sin que en ninguna de ellas fuera involucrado, circunstancia por la que ni siquiera fue considerado sujeto de sospecha.

Que, por la falta de indicación de las irregularidades cometidas por él, se constituyó omisión al derecho al debido proceso establecidos en el Art. 76 de la Constitución de la República, pues se irrespetó el derecho a la presunción de inocencia de toda persona mientras no exista resolución o sentencias en firme de carácter condenatoria establecido en el Art. 76 numeral 2, así como se irrespetó el derecho a la defensa porque el sumariado desconocía las acusaciones de las que debía defenderse conforme lo establece el Art. 76 numeral 7 de la Constitución de la República.

Que, el sumario administrativo instaurado en su contra se inició sin el soporte legal de informe de autoridad administrativa que establezca que se había producido el cometimiento de una falta administrativa de resolución fiscal o decisión judicial que declare la responsabilidad del compareciente en sentencia ejecutoriada por el Ministerio de la Ley, es decir se violentó el hecho de que exista una acción u omisión tipificada en la ley o reglamento como lo establece el Art. 76 numera 3 de la Constitución.

PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN
www.corteconstitucional.gob.ec
Av. 12 de Octubre N16 - 114 y pasaje Nicolás Jimene
(frente al parque El Arbolito
Telfs: (593-2) 2565 -117 / 2563 - 14
email: comunicacion@cce.gob.e
Ecuado

Que, la Contraloría General del Estado, en su condición de parte accionante, no incorporó prueba que justifique que en realidad el sumariado había incurrido en el cometimiento de irregularidades en el ejercicio de sus funciones, y por el contrario él ha aportado pruebas de descargo y otras de que mantiene impoluta su buena fama y honorabilidad; motivos estos por los que la entidad pública dictó su resolución sin fundamento de hecho y derecho de ninguna clase vulnerando el derecho al debido proceso y a la seguridad jurídica.

Que, la resolución de destituirlo carece de la debida motivación, pues la conclusión que conlleva la misma es distinta a los hechos que motivaron el inicio del sumario administrativo y que se sintetizan en la afirmación que él incurrió en el cometimiento de irregularidades, que en ningún momento fueron detalladas, razón por la que sin lugar a equívocos se puede concluir que la resolución de destitución no fue motivada y por lo tanto vulnera el literal l) del numeral 7 del Art. 76 de la Constitución de la República.

Que, ante la inexistencia de pruebas, que hagan presumir el cometimiento de irregularidades en el ejercicio del cargo por parte del compareciente, formuló recurso de revisión, el mismo que tramitado concluyó con una resolución subjetiva, con la que incuestionablemente se vulneró el derecho al debido proceso y a la seguridad jurídica en los términos previstos en los Arts. 76 y 82 de la Constitución de la República.

Que, de la Acción Extraordinaria de Protección planteada por la Contraloría General del Estado, se establece que la misma se refiere a aspectos que antes fueron considerados por los jueces que conocieron y resolvieron la reclamación judicial propuesta, sin que se detalle con claridad cuáles son los derechos constitucionales que se han violado en la sentencia dictada por la Primera Sala de lo Civil, Inquilinato, Mercantil y Materias Residuales de la Corte Provincial del Guayas.

Que, respecto de la falta de citación de la acción de protección deducida por el legitimado pasivo, manifiesta que la Contraloría no quedó en indefensión puesto que en todo momento hizo uso al derecho de defensa; por consiguiente el hecho alegado es improcedente e infundado.

Que, en lo referente a la violación del debido proceso por falta de motivación

planteada por el legitimado pasivo, prevé que, es una afirmación separada de la verdad, porque está suficientemente probada las razones entregadas en dicha sentencia y por las cuales se considera que la autoridad pública (Contraloría) vulneró el principio constitucional de inocencia de toda persona, al haber destituido al compareciente mediante resolución sin que previamente no se hubiere declarado su responsabilidad en resolución firme o sentencia ejecutoriada que evidencie participación en actos ilícitos.

Que, la argumentación sobre el hecho de que la vulneración de los derechos y garantías constitucionales debía reclamarse por vía contenciosa administrativa, debe tomarse en cuenta que no es competencia de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo conocer las demandas y reclamaciones relacionadas con la vulneración de derechos constitucionales, lo que motivo que se presentara la acción de protección ante los Jueces de Garantías Constitucionales.

Que, la demanda no tiene un sujeto destinatario de la acción, pues se argumenta que esta dirigida contra la sentencia dictada por la Primera sala de la Corte Provincial del Guayas, y se reclama que el compareciente cancele valores a los que no está obligado, pues de haberse incurrido en un error judicial, sería en contra de ellos dicha reclamación.

Que, por estas consideraciones solicita que se declare la inadmisibilidad de la presente acción extraordinaria de protección y a la vez se disponga el archivo de la causa y se ordene devolver el expediente ante la instancia que dictó la sentencia.

De la Audiencia Pública.-

Durante el desarrollo de la audiencia pública, comparece el Dr. Oscar Castillo Pérez, en calidad de defensor del Dr. Carlos Polit Faggioni y en lo principal se afirma y ratifica en el contenido de su demanda, especial y señaladamente en el hecho de que la sentencia recurrida ha sido dictada con violación del principio de seguridad jurídica, pues los temas que en la misma se trataron son materia de la justicia ordinaria y no de la constitucional, pues se trata de aspecto de legalidad, expresa que la sentencia no se encuentra debidamente motivada pues no se ha tomado en cuenta los argumentos esgrimidos por Contraloría, insistiendo definitivamente que se ha violentado el debido proceso, por lo que solicita se acepte la acción extraordinaria de protección.

PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN
www.corteconstitucional.gob.ec
Av. 12 de Octubre N16 - 114 y pasaje Nicolás Jimene
(frente al parque El Arbolito
Telfs: (593-2) 2565 -117 / 2563 - 14
email: comunicacion@cce.gob.e
Ecuad

Los legitimados pasivos, Jueces de la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, no obstante encontrarse legal y debidamente notificados con el desarrollo de la audiencia pública, así como la Procuraduría General del Estado, no comparecen a la misma.

Precisiones sobre la Acción Extraordinaria de Protección

Con el surgimiento del neoconstitucionalismo y de conformidad con la realidad ecuatoriana, es preciso e ineludible, consolidar el control, la jurisdicción constitucional como una magistratura especializada capaz de poner límites a los poderes fácticos locales o externos, como fórmula primigenia para garantizar los derechos fundamentales de las personas, los colectivos y del entorno ambiental, como un órgano especializado que coadyuva a que nazca, crezca y se consolide el Estado Social y Democrático de los Derechos, donde se reconoce la unicidad, universalidad e interdependencia de todos los derechos: individuales, económicos, sociales, culturales, colectivos y ambientales para que todos los derechos sean para todas las personas y pueblos.

En un Estado Constitucional de Derechos y Justicia Social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico como el nuestro, conforme lo señala el artículo 1 de la Constitución de la República del Ecuador, la Acción Extraordinaria de Protección establecida en el Art. 94 de la Norma Suprema, edifica una múltiple garantía de protección a favor de la víctima de violación de derechos constitucionales o del debido proceso, bien sea por la acción u omisión en sentencias o autos definitivos dictados por un órgano de la Función Judicial; por ende, cuando se refiera a un derecho constitucional violado por acción u omisión, su reclamo de tutela, debe plantearse ante una instancia diferente de la que expidió el fallo; esto es que, en el caso de sentencias judiciales, la instancia distinta a la función Judicial, la competente es la Corte Constitucional.

Es de señalar que la acción extraordinaria de protección nace y existe para proveer que la supremacía de la Constitución sea segura; para garantizar y resguardar el debido proceso, en tanto y en cuanto a su efectividad y resultados concretos, el respeto a los derechos constitucionales y para procurar la justicia;

ampliándose así el marco del control constitucional. Es por ende una acción constitucional para proteger, precautelar, tutelar, amparar los derechos constitucionales que han sido violados o afectados por la acción u omisión en un fallo judicial (sentencia o auto definitivo) dictado por un juez.

En síntesis se puede decir que, la acción extraordinaria de protección procede cuando haya intervenido un órgano judicial; cuando dicha intervención haya tenido lugar en el juicio; cuando en el juicio se haya resuelto una cuestión justiciable mediante sentencia o auto definitivo; cuando el fallo cause agravio; cuando en el fallo se hayan violado, por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución o Tratados Internacionales vigentes en el país, referentes a derechos humanos o a las reglas del debido proceso; cuando esta acción se haya propuesto una vez que se han agotado los recursos ordinarios y extraordinarios que se puedan proponer dentro del término legal, a no ser que la falta de interposición de estos recursos no puede ser atribuible a la negligencia del titular del derecho constitucional violado; cuando estos requisitos subsistan al momento en que la Corte Constitucional resuelva; y, cuando el fallo o auto impugnado, sea una sentencia o auto definitivo de iguales características, vale decir definitivo; esto es, que la violación por acción u omisión de derechos reconocidos en la Constitución, en la sentencia o auto definitivo, sea consecuencia directa de dicha sentencia o auto expedido por un órgano de la función judicial.

Identificación de la sentencia impugnada

En aras de precisar el tema general de la acción extraordinaria de protección que nos ocupa, cabe señalar que se está impugnando a saber:

1.- Sentencia dictada por la Primera Sala de lo Civil de la Corte Provincial del Guayas el 28 de Septiembre del 2009, las 09H35, que resolvió:

"...En los términos de este fallo, confirma la sentencia recurrida."

Con lo que se confirma el fallo dictado por parte del Juzgado Sexto de Tránsito del Guayas de 10 de junio del 2009, las 17H30, dentro de la acción de protección planteada por el Abg. William Edison Muñoz Monroy en contra de la Contraloría General del Estado, y las resoluciones de esta de destituirlo del

PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN
www.corteconstitucional.gob.ec
Av. 12 de Octubre N16 - 114 y pasaje Nicolás Jimene
(frente al parque El Arbolito
Telfs: (593-2) 2565 -117 / 2563 - 14
email: comunicacion@cce.gob.e
Ecuad

cargo de Especialista Técnico Abogacía B de la Dirección Regional 1 de dicha entidad; esta sentencia del inferior manifiesta:

"...Declara con lugar la Acción de Protección presentada por el recurrente AB. WILLIAM EDISON MUÑOZ MONROY, por cuanto la Acción de Personal # 002 de la Dirección Regional 1 de la Contraloría General del estado, de 07 de enero de 2009, en Guayaquil, y Resolución del Contralor General del Estado de 27 de enero del 2009, en la ciudad de Quito, se ha violado el debido proceso, como también en Resoluciones antes mencionado no haber sido debida y legalmente motivados, por cuanto no se han enunciado las normas y principios que se funda, y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho para que exista la certeza del acto administrativo sancionado, lo que resulta el acto en mención pierde eficacia jurídica y vulnera la protección de la garantía de la tutela judicial efectiva. En consecuencia, se declara sin efecto la Acción de Personal No. 002 de la Dirección de Recursos Humanos de la Contraloría General del Estado, de 07 de enero del 2009, así como la Resolución del Contralor General del Estado de 27 de enero del 2009, por lo que ordeno la inmediata restitución del recurrente AB.WILLIAM EDISON MUÑOZ MONROY al cargo de Especialista Técnico Abogacía B de la Dirección Regional 1 (Guayaquil) de la Contraloría General del Estado, así como el pago de las remuneraciones que ha dejado de percibir durante el tiempo de la Acción de Personal y Resolución citadas, en que estuvo inhabilitado..."

CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Problemas jurídicos a resolver

La Corte Constitucional, como máximo órgano de control e interpretación, dentro de su competencia no se encuentra investida para analizar aspectos de fondo y de forma que ya fueron estudiados en las instancias de la justicia ordinaria correspondiente, siendo facultad de éste organismo verificar la violación de los derechos constitucionales o del debido proceso en el auto o sentencia definitiva dictada por el juzgador, lo que según los argumentos del legitimado activo conllevan a platear los siguientes problemas jurídicos.

¿Se respeta el principio de la seguridad jurídica dentro de la sentencia recurrida?

¿La sentencia impugnada se encuentra debidamente motiva?

¿La sentencia, cuya impugnación se plantea, ha respetado el debido proceso?

¿Se respeta el principio de la seguridad jurídica dentro de la sentencia recurrida?

La seguridad jurídica, es la expresión fundamental en la administración de justicia dentro de un Estado constitucional de derechos, de allí que la violación o inobservancia de la norma jurídica, enerva la seguridad jurídica. El irrespeto de una norma o su consecuente mala aplicación de la misma por cualquier autoridad atenta o viola la garantía constitucional de la seguridad jurídica.

La Corte Constitucional colombiana, respecto de la seguridad jurídica lo detalla así:

"*La firmeza de las decisiones es una condición necesaria para la seguridad jurídica. Si los litigios concluyen definitivamente un día, y tanto las partes implicadas en él como el resto de la comunidad, tienen certeza de que a partir de eses momento la decisión judicial es inalterable, el proceso cumple un papel eficaz en la solución de los conflictos* (..)[1].

El legitimado activo considera que la sentencia emitida por la Primera Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas (Fojas 1456- 1458) viola la seguridad jurídica puesto que el acto administrativo que contiene la destitución del funcionario, debió haberse planteado en la vía administrativa ante el Tribunal Contencioso Administrativo y no ante el órgano jurisdiccional.

Sobre el caso la Corte, se pronuncia argumentando que es necesario diferenciar en que momento se debe plantear la acción ante el Tribunal Contencioso administrativo y en que momento ante los órganos judiciales, así el Art. 173 de la Constitución de la República establece que:

"Los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial".

[1] Sentencia de la Corte Constitucional colombiana, C-004/03,

PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN
www.corteconstitucional.gob.ec
Av. 12 de Octubre N16 - 114 y pasaje Nicolás Jimene
(frente al parque El Arbolito
Telfs: (593-2) 2565 - 17 / 2563 - 14
email: comunicacion@cce.gob.e
Ecuado

Ahora bien, los actos administrativos expresión del sector público son justiciables en la vía ordinaria cuando se impugna el acto en sí mismo por vicios de legalidad, la Ley de lo Contencioso Administrativo establece que el recurso contencioso-administrativo puede interponerse contra resoluciones administrativas que lesionen derechos particulares establecidos o reconocidos por una ley, cuando tales resoluciones hayan sido adoptadas como consecuencia de alguna disposición de carácter general, si con esta se infringe la ley en la cual se originan aquellos derechos, para lo cual a establecido dos clase de recursos, el de plena jurisdicción o subjetivo, que ampara un derecho presuntamente negado, desconocido o no reconocido total o parcialmente por el acto administrativo, y, el de anulación u objetivo, que tiene por fin la tutela y el cumplimiento de la norma jurídica objetiva, de carácter administrativo.

Ahora bien en el Estado Constitucional de Derechos y de justicia en el que se desarrolla actualmente nuestra sociedad, la Constitución de la República, ha establecido que los acciones de la administración pública no se encuentran en el libre albedrío de la decisión y voluntad de la autoridad, sino que la misma deba respetar las garantías constitucionales del administrado lo que le brindará la debida legitimidad al acto de la administración pública; cuando el accionar del sector gubernamental irrespeta los derechos constitucionales de los particulares, ya sea en el proceso previo de su emisión, o en el contenido de la misma, existe para evitar o hacer cesar dicha vulneración las llamadas garantías jurisdiccionales, entre ellas la acción de protección.

El Art. 88 de la Constitución, frente a la vulneración de los derechos constitucionales por parte de la administración pública establece, la vigencia de la acción de garantía jurisdiccional de protección, la misma que la concibe como;

*"**La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial**; contra políticas públicas cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales; y cuando la violación proceda de una persona particular, si la violación del derecho provoca daño grave, si presta servicios públicos impropios, si actúa por delegación o concesión, o si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación"* (Las negrillas son de la Corte)

En el caso en estudio, se desprende de la lectura del libelo de la acción de protección planteada por el Abg. Muñoz Monroy (fs. 10-30) que fruto de unas publicaciones efectuadas en los diarios El Comercio, Universo, Extra y Expreso, se informó de la detención de la señora Cecibel Guerra Araujo, la misma que fuera acusada del cargo de estafa a un numeroso grupo de personas con la promesa de conseguirles un cargo público, para lo cual solicitaba sumas de dinero, mencionándose que contaba con la complicidad de su ex conviviente William Muñoz Monroy, antecedente con el cual se da inició el 18 de noviembre del 2008 al sumario administrativo en contra del funcionario de la Contraloría William Muñoz Monroy, el mismo que concluyó el 9 de enero del 2009 con la resolución de destitución del funcionario por estar incurso en la casual de destitución contemplada en el Art. 49 literal i) de la Codificación de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público, en concordancia con el Art. 24 literal e) de la citada Ley, así como con el Art. 90 literal k) del Reglamento Sustitutivo de Administración de Personal de la Contraloría General del Estado.

El funcionario manifiesta que se establece esta sanción sin que se haya demostrado su participación en los hechos que desdibujen la imagen institucional de la Contraloría pues como se desprende de las pruebas él jamás se ha visto involucrado en acción legal alguna en su contra, por lo que plantea, William Edison Muñoz Nonroy, su acción de protección en la que esgrime la siguiente pretensión:

"SEPTIMO.- PRETENSION:
Con los antecedentes expuestos con claridad y fundamentado en la norma constitucional contenida en el Art. 88 de la Constitución de la república, propongo esta ACCION DE PROTECCION, por haberse vulnerado mis derechos y garantías constitucionales establecidas en la constitución, que han quedado detallados a lo largo de esta acción, tales como el derecho al debido proceso, el principio de legalidad, nullun crimen, nullun pena sine lege, el derecho al trabajo, a la estabilidad laboral, al empleo, a la buena reputación, el derecho de inocencia, al de motivación en los dos actos administrativos que me perjudican como son: La resolución contenida en la acción de personal No. 002 dictada el día 9 de enero del 2009, elaborado por Guillermo Velásquez Chávez Director de Recursos Humanos, Encargado; y, la resolución dictada el día 27 de enero del 2009 por el Dr. Carlos Polit Faggioni, Contralor General del

PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN
www.corteconstitucional.gob.ec
Av. 12 de Octubre N16 - 114 y pasaje Nicolás Jimene
(frente al parque El Arbolito
Telfs: (593-2) 2565 -117 / 2563 - 14
email: comunicacion@cce.gob.e
Ecuad

estado, a efectos de que, mediante sentencia declare:

- *Que de acuerdo a lo previsto en el Art.86 numeral 3 de la Constitución de la República y en vista de que han sido vulnerados mis derechos y garantías constitucionales, así se sirva declararlo y en consecuencia, se digne ordenar la reparación integral, material e inmaterial, y especificar e individualizar las obligaciones que debe cumplir el señor Contralor del Estado, entre otras, que en el plazo de 24 horas se me restituya en el cargo de ESPECIALISTA TECNICO DE ABOGACIA B. de la Regional 1 de la Contraloría General del Estado, y se disponga la reparación integral y pago de las remuneraciones que he dejado de percibir como consecuencia de la ilegal destitución.*
- *Que por expreso mandato del Art.76 numeral 7 letra l) de la Constitución y en razón de que las resoluciones que impugno no se encuentran motivadas, ni fundamentadas constitucionalmente, es decir, en las resoluciones no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se fundan y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho, se sirva declarar la inconstitucionalidad y nulidad del acto administrativo impugnado, en otras palabras dejar sin efecto tales actos administrativos, y las consecuencias que se derivaron por estar demostrado legalmente la vulneración de mis derechos constitucionales."*[2]

De lo citado claramente se estatuye que la pretensión del funcionario público frente a los actos administrativos recurridos en acción de protección, no constituyó la violación de norma legal sino la misma se sustentó en solicitar la protección de sus derechos constitucionales, (derecho al debido proceso, el principio de legalidad, nullun crimen, nullun pena sine lege, el derecho al trabajo, a la estabilidad laboral, al empleo, a la buena reputación, el derecho de inocencia, al de motivación en los dos actos administrativos), a su considerar, vulnerados por los actos administrativos impugnados.

La alegación efectuada por el legitimado pasivo de esta acción de protección, Contraloría General del Estado, respecto a que la sentencia contraría al principio de no subsidiaridad, se evidencia que fue despegada por el Juez de garantías Constitucionales al instante de resolver la causa, pues se evidencia que en el considerando quinto de la sentencia impugnada se manifiesta que: *"QUINTO.-*

[2] Libelo de acción de protección, causa Muñoz Monroy Contraloría General del Estado No.04-2009, pags.27-28

El objetivo de la acción constitucional de protección, en lo sustancial (art.75 y 87 C.R.), se circunscribe a la tutela judicial efectiva que permite a los jueces tomar medidas suspensivas o reparadoras en aras de evitar, cesar o remediar de manera inmediata un acto u omisión que vulneren o amenacen con la violación de derechos constitucionales, provinentes de autoridad pública, no judicial que provoque daño grave. Determinando el artículo 88 de la norma Constitucional que la acción de protección podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial cuando suponga la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales."

La Corte Constitucional observa que tanto el Juez de Primera instancia, esto es el Juez Sexto de Tránsito del Guayas, así como la Primera Sala de lo Civil, Mercantil y Materias Residuales de la Corte Provincial del Guayas, al instante en que emitieron sus fallos efectuaron exclusivamente análisis de constitucionalidad respecto de los actos administrativos que se impugna en la acción propuesta y al haberse sancionado al funcionario por hechos no imputables a su actuación cuando es bien sabido que la imputación de responsabilidad de los actos ilícitos o antijurídicos es personal, lo que ha motivado el análisis de la justicia ordinaria que concluye en que la resolución administrativa de destitución, no se encuentre debidamente motivada y por ende atente al debido proceso, por lo que se establece que los fallos impugnados en esta acción extraordinaria de protección se enmarcan dentro de las atribuciones y competencias que la Constitución les brinda a los jueces ordinarios para el conocimiento y resolución de las acciones de protección.

Obra del expediente, a fs. 117, sentencia de primera instancia que el Juez en su resolución manifiesta que *"de los considerandos que han sido analizados y valorados, de las pruebas constantes en autos y de las pruebas aportadas por las partes, y de descargo aportadas por el recurrente, en la Audiencia Oral y Pública llevada a efecto en este Despacho en el día y hora previamente señalado, este Juzgado Sexto de Tránsito considera que durante el sumario administrativo, practicado en contra del recurrente AB. WILLIAM MUÑOZ MONROY por parte de la Contraloría General del Estado, se han violado normas propias del debido proceso legal, establecidas tanto en la Constitución de la República del Ecuador, así como por los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos..."*, con lo que se evidencia que se encuentra debidamente sometida a conocimiento de la justicia la acción de vulneración de los derechos constitucionales por parte del recurrente de la acción de protección,

PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN
www.corteconstitucional.gob.ec
Av. 12 de Octubre N16 - 114 y pasaje Nicolás Jimene
(frente al parque El Arbolito
Telfs: (593-2) 2565 -117 / 2563 - 14
email: comunicacion@cce.gob.e
Ecuado

lo que se refleja en la debida coherencia existente entre la pretensión, la oposición y el contenido del fallo (debida motivación que se analiza más adelante); sin que haya podido desvirtuar la entidad pública las violaciones que se acusan.

Sobre seguridad jurídica el tratadista Badeni opina en estos términos: "*La seguridad garantiza al hombre que no será posible de sanciones por realizar los actos permitidos por la ley y que los efectos atribuidos por la norma a esos actos se operarán irremediablemente. Permite entonces organizar la vida individual y social, sin quedar sujeta a la arbitrariedad y a los cambios normativos injustos, irrazonables e imprevisibles*"[3].

La Constitución de la República, al respecto a la seguridad jurídica en su artículo 82 cita:

"*El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes*".

En el caso en estudio, las normas que rigen y regulan el procedimiento de la acción de protección, confrontadas con las normas de la impugnación administrativa de los actos en sede jurisdiccional, se encuentra previamente establecidas, y a la luz de los profanos del derecho estas normas previas serían excluyentes entre si, sin embargo es de precisar que lo que motiva a la norma garantista constitucional es el precautelar el abuso de la administración y que esta se refleje en el atentado a los derechos constitucionales, en tanto que la acción jurisdiccional contenciosa administrativa tiene como objeto el enderezar el acto o declararlo inexistente fruto de la violación legal; vale decir mientras en este se discute la legalidad del acto en el otro se establece la legitimidad del mismo nacida del respeto de la norma constitucional; por lo tanto no se evidencia que en la sentencia ni en el proceso se haya vulnerado el principio de la seguridad jurídica.

[3] Badeni, Gregorio citado por Aída Kemelmajer. Seguridad Jurídica en Separata de la Revista del Derecho Comercial y de las Obligaciones. Abril- Junio 1998, p. 212-213.

¿La sentencia impugnada se encuentra debidamente motiva?

El concepto de motivación se refiere a la justificación razonada que hacen jurídicamente aceptable a una decisión judicial. La motivación, señala Colomer, "es sinónimo de justificación y por ello la esencia de este concepto se encuentra en que su decisión es conforme a derecho y ha sido adoptada con sujeción a la ley"[4]. No basta entonces que se explique cual ha sido el proceso psicológico, sociológico para llegar a la decisión sino demostrar o poner de manifiesto que las razones por las que se tomo una decisión son aceptables desde la óptica del ordenamiento.[5]

En el mismo sentido, el Tribunal Constitucional Español ha señalado que la motivación "es una exigencia formal de las sentencias, en cuanto deben expresar las razones de hecho y de derecho que las fundamentan, es decir el proceso lógico jurídico que conduce a la decisión o fallo"[6].

Oswaldo Alfredo Giozaini manifestaba que "la progresividad del derecho de las partes y la obligación constitucional de los jueces de motivar los fallos, plantea la naturaleza que tiene este deber fundamental. No se trata de contabilizar una simple fundamentación que puede resultar suficiente con la aplicación mecánica de la ley, sino de analizar si dicha exigencia radica en una necesidad política propia de la justificación de los actos de un poder del Estado, o significa establecer una garantía constitucional que forma parte de un conjunto mayor contenido en el principio del debido proceso."[7].

Al decir de Carnelutti, la motivación de la sentencia consiste en "*la construcción de un razonamiento suficiente para que de los hechos que el juez percibe un hombre sensato pueda sacar la última conclusión contenida en la parte dispositiva..... La motivación está impuesta para que muestre el juez que ha razonado*"[8].

---

[4] COLOMER HERNÁNDEZ, Ignacio. La motivación de las sentencias, sus exigencias constitucionales y legales, Tirant lo Blanch, Valencia, 2003, p. 39
[5] COLOMER HERNÁNDEZ, Ignacio. Op. Cit, p. 38, citando a NIETO. El arbitrio judicial, Ariel, Barcelona, 2000, p.154
[6] Tribunal Constitucional Español. STC 24/1990. En Colomer, Op. Cit, p.38
[7] GAZOANI, Oswaldo Alfredo. El Derecho Procesal Constitucional, El Debido Proceso, Rubinzal-Culzoni Editores, Buenos Aires (ARG),2004, pag.428.
[8] Gozaìni, Oswaldo Alfredo. El derecho a la motivación de la sentencia en Derecho procesal Constitucional , Rubinzal- Culzoni editores, Buenos Aires (ARG), 2004, p. 433

PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN
www.corteconstitucional.gob.ec
Av. 12 de Octubre N16 - 114 y pasaje Nicolás Jimene
(frente al parque El Arbolito
Telfs. (593-2) 2565 -117 / 2563 - 14
email. comunicacion@cce.gob.e
Ecuad

Sobre la motivación la Primera Sala del Tribunal Constitucional del Ecuador determina de esta forma: "*Que un acto se torna ilegitimo cuando ha sido dictado por una autoridad que no tiene competencia para ello, o que no se lo haya dictado de conformidad con los procedimientos señalados por el ordenamiento jurídico o cuyo contenido sea contrario o dicho ordenamiento o bien se lo haya dictado sin fundamento o suficiente motivación*"[9].

La motivación, por lo tanto no es solo un problema de comunicabilidad, va más allá del cumplimiento estricto de los requisitos formales de la ley, pues no es suficiente el uso impecable de la lógica formal, si este encubre un razonamiento incomprensible; tampoco lo es señalar la norma si no se explica el por qué se considera aplicable, pues en la debida motivación de la sentencia se materializa el principio de la tutela judicial efectiva.

Según Francisco Chamorro Bernal, la motivación legitima la función jurisdiccional y permite el control de la actividad jurisdiccional por parte de la opinión pública, logra el convencimiento de las partes, eliminado la sensación de arbitrariedad y estableciendo su razonabilidad, al conocer el por que se concretó la resolución y pone de manifiesto la vinculación del juez a la ley [10]

El legitimado activo, Contraloría General del Estado, considera que la sentencia recurrida viola el art. 76 N. 7 literal l) al no haber analizado profundamente sus argumentos y recoger únicamente los argumentos del legitimado activo de la acción de protección, William Edison Muñoz Monrroy.

La Corte Constitucional, observa que la sentencia impugnada dentro de sus partes expositiva, considerativa y resolutiva, guarda la debida coherencia y lógica jurídica al tiempo que desarrolla en debida forma los argumentos fácticos los mismos que se encuentran enmarcados en la norma constitucional y determinan la validez jurídica de la acción de protección sometida a su conocimiento, misma que se encuentra reflejada en la resolución tomada, resolución que conlleva una debida justificación racional, no arbitraria de la misma, expresada mediante un razonamiento lógico, concreto y particular que conlleva un juicio así como una motivación razonada con base a la norma jurídico constitucional confrontada con el razonamiento de los hechos y que ha

[9] Sentencia No 817-2002-RA. Publicada en el Registro Oficial No. 47 del 25 de marzo del 2003, por la Primera Sala del Tribunal Constitucional de Ecuador.
[10] CHAMORRO BERNAL, Francisco. La Tutela Judicial Efectiva. Barcelona: Bosch, casa Editorial, S.A. 1994, pág. 205.

dado respuestas a las pretensiones de las partes.

La sentencia dictada el 28 de Septiembre del 2009, las 09H35, por parte de la Primera Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, y que obra a fs.1457-1458, en el considerando cuarto, literales b) y c), al recoger los fundamentos de hecho de la acción manifiesta:

"CUARTO.- b) Afirma el recurrente haber sido victima de las consecuencias de un acto ilegitimo (dictado en exceso de atribuciones), abusivo de una autoridad pública, esto es el Contralor General del estado, vulnerando sus garantías constitucionales, tales como el derecho al debido proceso, principio de legalidad, nullun crimen nullun pena sine lege, el derecho al trabajo, a la estabilidad laboral, al empleo, a la buena reputación, el derecho de inocencia, la falta de motivación que le han causado un daño grave. C) El fundamento de hecho de su acción lo sustenta en lo siguiente: 1.- mediante oficio No.028759-DRH, de noviembre 17 del 2008, se delego al director regional 1 de la Contraloría general del estado, según nota inserta en memorando 3188-DHR, para que proceda a instaurar sumario administrativo en su contra cuando desempeñaba funciones de Especialista Técnico de Abogacía B, de esa Dirección Regional, por presuntas irregularidades cometidas en el ejercicio de sus funciones, según información constante en medios de comunicación nacional y la declaración rendida por la señora Ligia Cecibel Guerra Araujo, efectuadas en la fiscalía provincial del Guayas quien declara ser ex esposa del citado funcionario, que el referido memorando señala:.. El Director regional 1, comunica sobre las publicaciones efectuadas en los Diarios El Comercio, Universo, extra y Expreso, de una información sobre la detención de Ligia Cecibel Guerra Araujo, quien fue detenida durante el fin de semana bajo el cargo de estafa a un numeroso grupo de ciudadanos con la promesa de conseguirles un cargo público para lo cual debía entregarle una suma de dinero, de acuerdo a la nota periodística la mencionada señora expresa que supuestamente contaba con la complicidad de su ex conviviente William Muñoz Monroy, hecho que se presume contraría a las normas que rige para el servicio público. 2.- El 18 de noviembre del 2008, se dio inicio al inconstitucional, ilegal e improcedente sumario administrativo en su contra, disponiéndose "se le notifique con el contenido del presente auto los cargo formulados en su contra y que constan en el memorando No.3188-DRH de 17 de noviembre del 2008 de la señora Directora de Recursos Humanos y Desarrollo Administrativo y más documentos relacionados con el asunto y que consta agregados al expediente

PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN
www.corteconstitucional.gob.ec
Av. 12 de Octubre N16 - 114 y pasaje Nicolás Jimene
(frente al parque El Arbolit
Telfs: (593-2) 2565 -117 / 2563 - 14
email: comunicacion@cce.gob.e
Ecuad

incluido el CD, DENUNCIAS VENTAS CARGOS PUBLICOS. 3.- Sostiene el actor que se le inicia injusta e inconstitucionalmente un sumario administrativo teniendo como antecedentes las publicaciones antes referidas, sobre la detención de Ligia Cecibel Guerra Araujo, quien ha sido denunciada por varias personas y recibir dinero a cambio de puestos quien a declarado ser su cónyuge, sumario administrativo que le ubica ilegalmente como infractor de hechos que no ha cometido ni ha participado de ninguna manera, por lo que se le conculco sus derechos constitucionales, iniciándose el expediente administrativo sin precisar las faltas que supuestamente cometió en el ejercicio de sus funciones, atentando el derecho al debido proceso..."

La Sentencia refiere que el legitimado pasivo de la acción de protección, frente a esta pretensión ha expresado que la misma es improcedente por ser un acto de mera legalidad, previsto en el Art. 50 de las Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional para el periodo de Transición, así como el hecho de que el Contralor General del Estado es competente para emitir el acto administrativo impugnado en sustento a los Arts. 204 inciso 4 de la Constitución de la República, 35 y 37 de la Ley Orgánica de la Contraloría general del estado.

Con estas pretensiones del legitimado activo y pasivo se traba la litis sobre garantías jurisdiccionales, observándose que el argumento esgrimido por la Contraloría en la acción es el mismo que hoy sirve de sustento a esta acción extraordinaria de protección.

La Primera Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, en su sentencia en el considerando Quinto, efectúa el análisis correspondiente sobre cuando opera la acción de protección, para lo cual funda su argumentación en el precepto constitucional del Art.75 y 87, relativo a la tutela judicial efectiva, así como en el Art. 88 de la Constitución de la República.

La sentencia impugnada en su considerando séptimo manifiesta: *" Al respecto el art. 24 de la Codificación de la Ley Orgánica de Servicio Civil y carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las remuneraciones del Sector Público, establece entre los deberes de los servidores públicos- literal..e) mantener dignidad en el desempeño de su puesto y en su vida pública y privada, de tal manera que no ofendan al orden y la moral y no menoscaben el prestigio de la institución a la que pertenecen. Art. 49.- causales de destitución.- Son causales de destitución...i) Incumplir con los deberes impuestos en las letras e)*

y g) del artículo 24 y quebrantar las prohibiciones previstas en la letras d) a la n) del Art. 26 de esta Ley. Art. 90 literal k) del reglamento Sustitutivo de Administración de Personal de la Contraloría General del Estado art. 90 literal k) Realizar actos o declaraciones que desprestigien o afecten la imagen de la institución..." causales por las cuales se destituye al accionante."

Y analiza la sentencia en el considerando octavo que dice:

"En el presente caso, al accionante se lo destituye (Ab. Muñoz) de su cargo por actos cometidos por tercera persona y que al decir del ente sancionador afectan la imagen de la institución, por ser la cónyuge del sumariado, sin embargo del texto de las normas legales antes citada, o de la disposición de nuestro ordenamiento Penal, ni en la Ley de Servicio Civil de la Carrera Administrativa, ni en el Reglamento Sustitutivo de Administración del Personal de la Contraloría General del Estado, se establece delito o causal o destitución de un servidor público por actos realizados por terceras personas (....) pues en todo momento se menciona la denuncia que han presentado varias personas contra la cónyuge del accionante de quien se encontraba en proceso de divorcio cuando ocurrieron los hechos que motivaron el expediente administrativo.

Estos hechos los fundamenta la Primera Sala en el artículo 76 de la Constitución ecuatoriana numeral 2 que reza: "*Se presumirá la inocencia de toda persona, y será tratada como tal, mientras no se declare su responsabilidad*", así como en el artículo 76 numeral 3 de la Constitución que detalla: "*Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión, que al momento de cometerse no esté tipificado como, infracción penal, administrativa o de otra naturaleza*", así como en el Art. 76 numeral 7 literal l), pues establece que *tanto la doctrina como la jurisprudencia sostienen que el acto administrativo es ilegitimo cuando ha sido dictado por una autoridad que no tiene competencia para ello o que no se lo ha dictado con los procedimientos señalados por el ordenamiento jurídico o cuyo contendido sea contrario al ordenamiento jurídico vigente o bien que se lo haya dictado sin fundamento o suficiente motivación, por lo tanto, el análisis de legitimidad del acto impugnado no se basta solo en el estudio de competencia, sino también de su forma, contenido, causa y objeto;* así como en el principio de seguridad jurídica establecido en el Art, 82 de la Constitución de la República.

La sentencia impugnada en esta acción extraordinaria de protección finaliza manifestando que: *"deja en claro que la acción de protección, por su*

PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN
www.corteconstitucional.gob.ec
Av. 12 de Octubre N16 - 114 y pasaje Nicolás Jimene
(frente al parque El Arbolit
Telfs: (593-2) 2565 -117 / 2563 - 14
email: comunicacion@cce.gob.e
Ecuad

naturaleza protectora solo de principios constitucionales, no resuelve el fondo del asunto o si el o los recurrentes son o no responsables de algún ilícito, sino que solamente determina si han existido o no violaciones a los derechos constitucionales de quien la propone, teniendo en consideración que conforme establece el Art. 43 de las reglas de Procedimiento para el ejercicio de competencias de la Corte Constitucional para el periodo de transición, en su numeral tercero, esta acción es un mecanismo transitorio para evitar un perjuicio, pues conforme determina el art. 46 del mismo cuerpo reglamentario, la acción de protección en particular será de naturaleza tutelar, directa, sumaria, preferente, inmediata, intercultural y reparatoria o preventiva según sea el caso..."

La Corte Constitucional observa que la argumentación razonada que debe realizar el juzgador en el momento de emitir su dictamen, es decir que entre el hecho que originó el caso con las normativas constitucionales existentes se encuentra debidamente efectuada por ello se evidencia la debida motivación de la sentencia, vale decir que existe una adecuada conexión entre los hechos fácticos alegados por las partes, la prueba que sirven de base a la decisión y las normas constitucionales que dan el respectivo respaldado a la misma; lo que coincide con el concepto de motivación que expresara Miguel Terán Hernández al decir "*se torna imprescindible que las decisiones expresen públicamente las razones o motivos de hecho y de derecho que concurren para determinar su legitimidad, justificar el cumplimiento de los elementos normativos, de los valores de apreciación sobre el mérito y la razonabilidad (..)*"[11].

¿La sentencia, cuya impugnación se plantea, ha respetado el debido proceso?

El jurista español Jesús Gonzalo Pérez, conceptualiza al debido proceso como aquel proceso que reúna las garantías ineludibles para que la tutela jurisdiccional sea efectiva, empezando por las garantías del juez natural.[12]

[11] Terán Hernández, Miguel. Seguridad Jurídica, Análisis, Doctrina y Jurisprudencia, ed, Edino Guayaquil (EC), 2004, Pa. 63

[12] Gonzalo Perez, Jesús. El Derecho a la Tutela Jurisdiccional. Madrid. Civitas p. 123

Aníbal Quiroga, señala "El debido proceso legal es, pues, un concepto moderno íntimamente referido a la validez y legitimidad de un proceso judicial", más adelante agrega "a través del debido proceso legal podemos hallar ciertos mínimos procesales que nos permiten asegurar que el proceso como instrumento sirve adecuadamente para su objetivo y finalidad...".[13]

Ticona, cita a De Bernardis, que sostiene que el debido proceso es una garantía y un derecho fundamental de todos los justiciables que les permitirá, una vez ejercitado el derecho de acción pueden, efectivamente, acceder a un proceso que reúna los requisitos mínimos que lleven a la autoridad encargada de resolverlo a pronunciarse de manera justa, equitativa e imparcial. Es decir, aquellos elementos mínimos que resultan exigibles por los justiciables para que el proceso que se desarrolle -cualquiera que este sea- pueda permitirle acceder a la cuota mínima de justicia a la que este debe llevarle. De esta manera, el proceso se constituirá en el vehículo que proporciona y asegura a los justiciables el acceso a la justicia, entendida esta como valor fundamental de la vida en sociedad.[14]

Para el citado autor el debido proceso legal, proceso justo o simplemente debido proceso (así como el derecho de acción, de contradicción), es un derecho humano o fundamental que tiene toda persona y que le faculta a exigir el estado un juzgamiento imparcial y justo, ante un juez competente e independiente, pues, el estado no solo esta obligado a prever la prestación jurisdiccional (cuando se ejercita los derechos de acción y contradicción), sino a proveerla bajo determinadas garantías mínimas que se aseguran tal juzgamiento imparcial y justo; por consiguiente, es un derecho esencial que tiene no solamente un contenido procesal y constitucional, sino también un contenido humano de acceder libre y permanentemente a un sistema judicial imparcial.[15]

El debido proceso se encuentra garantizado por el Art. 76 de la Constitución de la República, y se constituye en un principio elemental, siendo el conjunto de derechos propios de las personas y condiciones, de carácter sustantivo y procesal, que deben cumplirse en procura de que quienes sean sometidos a juicio gocen de las garantías para ejercer su derecho de defensa y obtener de los

[13] Ibidem p. 47
[14] Ticona Postigo, Víctor. El Debido Proceso Civil. Ed. Rodhas. 1ra. Edición Lima-Perú, citado a D. Bernardi, Luis Marcelo. La Garantía del Debido Proceso, p. 138
[15] Ticona Postigo, Víctor. Análisis y Comentario al Código Procesal Civil. 3ra. Edición. T.I. Lima-Perú, p. 8

PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN
www.corteconstitucional.gob.ec
Av. 12 de Octubre N16 - 114 y pasaje Nicolás Jimene
(frente al parque El Arbolito
Telfs: (593-2) 2565 -117 / 2563 - 14
email. comunicacion@cce.gob.e
Ecuad

órganos judiciales y administrativos un proceso justo, pronto y transparente; es decir el debido proceso constitucionalmente nace con la finalidad de combatir un sinnúmero de irregularidades y arbitrariedades cometidas por los operadores de la justicia y por las autoridades administrativas.

El debido proceso, es un requisito sine qua non en la administración de justicia, por ende, el juzgador debe irrestricto respeto al mismo en todos los procedimientos judiciales; la omisión de aquel derecho en su efecto atenta los derechos fundamentales de las partes.

En lo concerniente a la realidad jurídica ecuatoriana, la Constitución de la República del Ecuador en su condición de Estado Constitucional de Derechos y Justicia, garantiza el estricto cumplimiento del derecho al debido proceso, el mismo que en su artículo 76 numeral 1 determina: *Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y derechos de las partes.* De igual modo, en el numeral 7 de la invocada disposición constitucional se encuentran establecidas las garantías del derecho a la defensa.

La violación del derecho al debido proceso y a la defensa se produce cuando no se da a una de las partes la oportunidad de exponer razones, de ofrecer y producir prueba o cuando no se garantiza la aplicación de la norma. De la revisión de la sentencia se evidencia que el legitimado activo hace una defensa amplia y oportuna de sus derechos, ha sido patrocinado por su abogado defensor, ha intervenido en la audiencia pública así como en todas las diligencias realizadas, por tanto, la Corte constata que los juzgadores no le han privado al accionante del derecho a ejercer la defensa de sus derechos, como tampoco se observa vulneración al debido proceso.

En el caso en estudio, el legitimado activo prevé que el juez al dictar la sentencia violó el derecho al debido proceso debido a que jamás se lo citó con el contenido de la demanda, que no fue escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones pues no se ha atendido sus argumentos y que se resolvió la acción de protección cuando la misma trató sobre aspectos de legalidad y que no se respetó los plazos estipulados en las Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional para el Periodo de Transición.

Estos hechos no se evidencian de la revisión del expediente en estudio, pues

obra de la lectura de la sentencia de primera instancia que intervino el Contralor General del Estado, por medio de su defensor y expuso sus argumentos respecto a la acción plateada en contra de la entidad, así como ejercició su derecho a la apelación de la resolución; siendo en virtud de esta que la causa llegó a conocimiento de la Primera Sala de lo Civil de la Corte Provincial del Guayas; es decir el objetivo de la citación de la acción es que el legitimado pasivo o la contra parte procesal tenga cabal conocimiento de la acción deducida en su contra y pueda ejercitar su derecho a la defensa de manera pública y sin restricciones, tal como se evidencia ha ocurrido en el presente caso.

En suma, el fallo impugnado contiene los argumentos esgrimidos por la institución de control, legitimado pasivo de la acción de protección, todo ello al momento de analizar los hechos fácticos; es más, durante el desarrollo de la audiencia correspondiente, de manera amplia la Contraloría expuso sus argumentos frente a los hechos, fojas 111 vta, 112, manifestando que :

"...interviene el abogado representante del Contralor General del estado, Dr. Carlos Polirt Faggioni, quien manifiesta: Señor Juez, señores abogados, intervengo en esta causa, a nombre del Contralor General del estado, con oferta de poder o ratificación..."

En el tema central de su exposición manifiesta que se ha acudido a la acción de protección en reemplazo de la acción contenciosa administrativa, violentando de esta manera el principio de no subsidiaridad establecido en las Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional para el periodo de Transición, insistiendo en que la actuación efectuada por el Contralor goza de toda la legalidad y legitimidad conforme a lo establecido en el Art. 204 de la Constitución de la República y que jamás ha existido violación a garantías constitucionales en la tramitación del sumario administrativo.

De lo que se evidencia que el legitimado activo ejerció en debida forma su derecho a la defensa bajo las garantías constitucionales del debido proceso, establecidas en el Art. 76 de la Constitución de la República, insistiendo esta Corte Constitucional que los argumentos expresados en la acción de protección y resueltos por la justicia ordinaria en su debido momento, han vuelto a servir para que se platee esta acción extraordinaria de protección.

La Corte Observa que, el trámite procesal seguido, durante la sustanciación de la

PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN
www.corteconstitucional.gob.ec
Av. 12 de Octubre N16 - 114 y pasaje Nicolás Jimene
(frente al parque El Arbolito
Telfs: (593-2) 2565 -117 / 2563 - 14
email: comunicacion@cce.gob.e
Ecuad

acción de protección presentada por William Muñoz Monroy en contra de la Contraloría General del Estado, no se evidencia que haya existido vulneración de derechos o garantías constitucionales, por el contrario se evidencia que se ha respetado la seguridad jurídica, el debido proceso lo que concluye en que la sentencia expedida por la Primera Sala de lo Civil, Mercantil y Materias residuales de la Corte Provincial del Guayas se encuentre debidamente motivada tal como lo establece la Constitución.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Pleno de la Corte Constitucional, administrando justicia, por mandato de la Constitución, dicta la siguiente:

SENTENCIA

1.- Negar la Acción Extraordinaria de Protección planteada por el Dr. Carlos Polit Faggioni, en su calidad de Contralor General del Estado, por improcedente.

2.- Publicar la presente sentencia en el Registro Oficial.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.-

Dra. Nina Pacari Vega
JUEZA CONSTITUCIONAL

Dr. Alfonso Luz Yúnes
JUEZ CONSTITUCIONAL

CORTE
CONSTITUCIONAL

CASO No. 0527-10-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que en la ciudad de Quito a los veintiocho días del mes de diciembre de dos mil once, se notificó con copia certificada de la sentencia y voto salvado que antecede, a los señores Contralor General del Estado; Presidente de la Primera Sala de lo Civil de la Corte Provincial del Guayas; Procurador General del Estado; Jueces de la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial del Guayas y William Edison Muñoz Monroy, mediante boletas entregadas en las casillas constitucionales 009; 602; 018; judiciales 152 y 966, respectivamente, conforme consta de la documentación adjunta.- Lo certifico.

Dr. Jaime Pozo Chamorro
SECRETARIO GENERAL (E)

JPCH/lcca

Av. 12 de Octubre N16 - 114 y pasaje Nicolás Jimene
(frente al parque El Arbolit
Telfs: (593-2) 2565 -117 / 2563 - 14
email: comunicacion@cce.gob.e
Ecuad