Guayaquil, 20 de noviembre de 2014

**SENTENCIA N.º 204-14-SEP-CC**

**CASO N.º 0025-11-EP**

# CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

## I. ANTECEDENTES

### Resumen de admisibilidad

El licenciado Cicerón Raúl Bernal Espinoza en calidad de director provincial de educación del Azuay (e) presenta acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 08 de noviembre del 2010 a las 16h00, por la Segunda Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, dentro de la acción de protección N.º 273-2010. El accionante señala que la mencionada decisión judicial vulnera los derechos constitucionales a la seguridad jurídica y debido proceso en la garantía de la motivación contenidos en los artículos 82 y 76 numeral 7 literal l de la Constitución de la República.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, el 05 de enero de 2011, de conformidad con lo establecido en el segundo inciso del artículo 17 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, publicado en el suplemento del Registro Oficial N.º 127 del 10 de febrero de 2010, certificó que en referencia a la acción N.º 0025-11-EP no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción, sin embargo dejó constancia para los fines pertinentes, que la causa tiene relación con el caso N.º 1741-10-JP.

El 28 de marzo de 2011 a las 10h25, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, conformada por los entonces jueces constitucionales Nina Pacari Vega, Edgar Zárate Zárate y Manuel Viteri Olvera de conformidad con las normas de la Constitución de la República, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 0025-11-EP.

Mediante memorando N.º 285-CC-SG del 18 de abril de 2011, la Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, de conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión ordinaria del 14 de abril de 2011, remitió la causa al ex juez constitucional

Hernando Morales Vinueza. Mediante providencia del 29 de abril de 2011 a las 17h19, el ex juez sustanciador avocó conocimiento de la referida causa y dispuso las notificaciones respectivas.

Mediante oficio N.° 0484-CC-SSG-2012, la Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, de conformidad con lo resuelto en el Pleno del Organismo en sesión extraordinaria del 17 de mayo de 2012, remitió el expediente a la jueza constitucional Ruth Seni Pinoargote, con el fin de que elabore un nuevo proyecto de sentencia.

El 06 de noviembre de 2012, se posesionaron ante el Pleno de la Asamblea Nacional los jueces de la Primera Corte Constitucional, integrada conforme lo dispuesto en los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República.

Por lo que, de conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión extraordinaria del 03 de enero de 2013, correspondió la sustanciación de la presente causa al juez constitucional Patricio Pazmiño Freire, quien avocó conocimiento de la misma el 20 de febrero de 2014 y dispuso que se notifique con la demanda presentada y el contenido de la providencia a los jueces de la Segunda Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, a fin de que en el término de cinco días presenten un informe; a los señores Dilma Quezada Rodas, José Ernesto Merchán Guevara, Julio Luis Peñafiel León y Carlos Moisés Guzmán Ordóñez, y al Procurador General del Estado en calidad de terceros con interés, así como al legitimado activo en la casilla constitucional señalada, y designó como actuario de la presente causa al abogado Alejandro Salguero Manosalvas.

**Decisión judicial que se impugna**

Sentencia dictada el 08 de noviembre de 2010 a las 16h00, por la Segunda Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, dentro de la acción de protección N.° 273-10:

> (...) LA SEGUNDA SALA ESPECIALIZADA DE LO PENAL Y TRÁNSITO DE LA CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE CUENCA. Juez Ponente: Dr. Víctor Llerena Maldonado. Juicio N: 273-10. Cuenca, 8 de Noviembre de 2010. Las 16H00. VISTOS: (...) OCTAVO: (...) Es imperativo aplicar lo enunciado en los Mandatos Constituyentes 1 y 2 expedidos por la Asamblea Constituyente, legítima representante de la voluntad soberana del pueblo; (...) NOVENO.- RESOLUCIÓN.- Si bien la Directora Provincial de Educación, cumplió con su obligación de cubrir las remuneraciones, así como de la liquidación respectiva de DOCE MIL DOLARES a

propósito de la jubilación de los accionantes, más lo hace de forma incompleta, pues no se sujeta a lo que establece el Artículo 8 del Mandato Constituyente No. 2. Por lo que en la especie cabe mandar a cumplir de manera completa la obligación correspondiente a la Dirección Provincial de Educación y/o Ministerio de Educación a fin de garantizar los derechos constitucionales de la accionante; es decir el límite establecido por el propio constituyente de Montecristi, no cabe duda que deben acceder al límite de doscientos diez salarios (210), por veinte nueve años (...) por lo que haciendo justicia constitucional la Sala, en mérito de lo expuesto y de conformidad con el Art. 17 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, "ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA", aceptando el recurso interpuesto de los demandantes confirma la sentencia subida en grado, pero lo reforma en cuanto a que se dispone que la accionada proceda a realizar la reliquidación y el pago de los valores a favor de los accionantes conforme establece el artículo 8 inciso primero del Mandato Constituyente Nro. 2 (...).

**Antecedentes del caso en concreto**

El 21 de septiembre de 2010, los señores Julio Luis Peñafiel León, Carlos Moisés Guzmán Ordóñez, José Ernesto Merchán Guevara y Dilma Quezada Rodas presentaron acción de protección en contra de la Dirección Provincial de Educación del Azuay.

Dicha acción le correspondió conocer a la jueza temporal del Juzgado Segundo de la Niñez y Adolescencia de Cuenca, la que con fecha 27 de septiembre de 2010, resuelve que: "se concede parcialmente la acción de protección a favor de los accionantes por encontrar la vulneración al derecho Constitucional de motivación y de igualdad como servidores públicos docentes. Se dispone que se proceda a la reparación económica para lo cual se efectuará de conformidad al artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional".

De esta decisión, la parte accionada, la Procuraduría General del Estado y los accionantes presentaron recurso de apelación, los cuales fueron conocidos por la Segunda Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Cuenca, la cual el 8 de noviembre de 2010 dictó sentencia en los siguientes términos: "aceptando el recurso interpuesto por los demandantes confirma la sentencia subida en grado, pero lo reforma en cuanto a que se dispone que la accionada proceda a realizar la reliquidación y el pago de los valores a favor de los accionantes conforme lo establece el artículo 8 inciso primero del Mandato Constituyente Nro. 2(...)".

**Argumentos planteados en la demanda**

El accionante en su demanda de acción extraordinaria de protección en lo principal, realiza las siguientes argumentaciones:

Señala que presenta acción extraordinaria de protección, puesto que los jueces provinciales y conjuez provincial de la Segunda Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Azuay no observaron el contenido del derecho constitucional a la seguridad jurídica, en tanto no consideran lo determinado por la Corte Constitucional, como máximo órgano de control, interpretación constitucional y administración de justicia en esta materia, en la sentencia N.° 001-10-SAN-CC dictada dentro del caso N.° 0040-09-AN, el 13 de abril de 2010, publicada en el Registro Oficial N.° 196 del 19 de mayo de 2010, a través del cual se determinó el alcance del Mandato Constituyente N.° 2 en el sentido de que este se orienta a establecer los topes máximos para las liquidaciones por jubilación, sean estas por supresión de partidas, renuncia voluntaria o retiro voluntario de los funcionarios, servidores públicos y personal docente del sector público.

Establece que la sentencia invocada, genera efectos *inter comunis*, efectos que alcanzan y benefician a terceros que no habiendo sido parte del proceso comparten circunstancias comunes con los peticionarios de la acción.

Señala que la acción de protección no puede intentarse contra actos de carácter normativo o contra el acto de autoridad en ejercicio de la función administrativa que producen efectos jurídicos individuales de forma directa, sino que debe recurrirse a lo establecido en el artículo 173 de la Constitución de la República, pues el carácter excepcional de las garantías jurisdiccionales solo opera cuando no exista otra vía para reparar las violaciones a derechos. En este sentido, manifiesta que es competencia del Tribunal Contencioso Administrativo conocer los actos u omisiones de las autoridades públicas que generen violaciones consagradas en la ley de la materia.

Argumenta que los jueces provinciales y conjuez provincial de la Segunda Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Azuay vulneraron su derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación, en cuanto la decisión no se encuentra debidamente fundamentada ya que es generalizada, razón por la que carece de valor y eficacia jurídica provocando arbitrariedad e indefensión.

d

Agrega que los jueces de la Sala actuaron sin competencia, ya que conocieron un asunto de mera legalidad, violentado las garantías constitucionales antes nombradas.

**Derechos constitucionales supuestamente vulnerados**

Sobre la base de los hechos citados, el accionante señala que la mencionada decisión judicial vulnera sus derechos constitucionales a la seguridad jurídica y debido proceso en la garantía de la motivación consagrados en los artículos 82 y 76 numeral 7 literal **l** de la Constitución de la República.

**Pretensión**

La pretensión concreta del legitimado activo respecto de la reparación de los derechos constitucionales vulnerados es la siguiente:

> (...) SOLICITO que se admita LA ACCIÓN EXTRAORDINARIA DE PROTECCIÓN y que luego de la sustanciación correspondiente mediante la respectiva sentencia se deje sin efecto la sentencia dictada por los señores Jueces Provinciales y Conjuez Provincial de la Segunda Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Azuay; y así mismo se deje sin efecto la resolución del juez constitucional de primera instancia; esto implica declarar sin lugar la Acción de Protección propuesta por Julio Luis Peñafiel León, Carlos Moisés Guzmán Ordóñez, José Ernesto Merchán Guevara y Dilma Quezada Rodas.

**Contestación a la demanda**

**Doctores Eduardo Maldonado Saede, Ariosto Reinos y Víctor Llerena Maldonado,** los dos primeros jueces provinciales y el tercero conjuez de la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, comparecen en calidad de legitimados pasivos y en su correspondiente informe de descargo señalan lo siguiente:

Establecen que se ratifican en los fundamentos utilizados en la sentencia que se impugna en vista de que la misma se encuentra debidamente motivada.

Argumentan que a más de lo expuesto en la sentencia deben señalar que los mandatos constituyentes tienen un rango constitucional. Que en tal virtud, es evidente que al no ser cancelados los reclamantes de esta acción conforme al mandato se violenta la Constitución de la República.

Establecen que los principios vulnerados e inobservados, y que fueron tomados en cuenta en la acción de protección a más de los de rango constitucional del mandato es el artículo 326 numeral 3 de la Constitución de la República, que en caso de duda se aplicarán las normas constitucionales a favor del trabajador, principio conocido como *indubio pro* trabajador. Además de los artículos 424, 425, 426 y 82 referentes a la supremacía de la Constitución, normas que a su criterio deben ser respetadas, sobre cualquier norma.

Sostienen que la acción de protección procedía, por cuanto se omitió aplicar el mandato dos, artículo 8, norma que tiene el carácter de constitucional. Señalan que en consecuencia, la reclamación de los accionantes de la acción de protección, no debe ser entendida como lo hizo la defensa de la Dirección de Educación en el sentido de que deben agotarse los trámites administrativos o judiciales para alcanzar la vía constitucional, ya que aquello rompería la esencia de esta garantía constitucional.

En tal sentido, agregan que lo que se realizó en la sentencia motivo de la presente acción es aplicar la normativa legal y constitucional, y en consecuencia no se ha violentado en la sentencia impugnada derecho constitucional o legal alguno.

**Terceros con interés**

**Señores Carlos Moisés Guzmán Ordóñez, Julio Luis Peñafiel León, José Ernesto Merchán Guevara, Dilma Quezada Rodas**, en calidad de terceros con interés, comparecen mediante escrito y en lo principal, manifiestan:

La acción presentada no tiene asidero jurídico alguno, en virtud de que no se cumplen los requisitos de admisibilidad previstos en el artículo 437 de la Constitución de la República. Además, determinan que en la acción extraordinaria de protección no se indica cual es el principio constitucional vulnerado, el mismo "que tuvo que ser violentado, durante el proceso de juzgamiento de la Acción Ordinaria de Protección que se presentó ante la justicia ordinaria, por lo tanto, sin esta vulneración no cabe dicha acción (...) al pretender que la Corte Constitucional, vuelva a conocer sobre el fondo del asunto que ya fue conocido y resuelto en su momento por la justicia ordinaria, queriendo por lo tanto, muy equivocadamente convertir a la Acción Extraordinaria de Protección en otra instancia (...)".
Por lo expuesto, solicitan que se declare la inadmisión de dicha acción por no cumplir los requisitos de admisibilidad establecidos en el artículo 62 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

**Abogado Marcos Edison Arteaga Valenzuela en calidad de director nacional de patrocinio, delegado del procurador general del Estado**, en escrito constante a fs. 52 del expediente constitucional, sin emitir un pronunciamiento de fondo, señala el casillero constitucional N.º 18 para las notificaciones que le correspondan.

## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### Competencia de la Corte

La Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones extraordinarias de protección en virtud de lo establecido en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República y el artículo 63 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. En el presente caso de la acción presentada en contra de la sentencia dictada el 08 de noviembre del 2010 a las 16h00, por la Segunda Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, dentro de la acción de protección N.º 273-2010.

### Legitimación activa

El accionante se encuentra legitimado para presentar esta acción extraordinaria de protección en virtud de cumplir con el requerimiento establecido en el artículo 437 de la Constitución de la República del Ecuador que dispone: "Los ciudadanos de 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.

### Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección

La Corte Constitucional al ser el máximo órgano de control, interpretación y administración de la justicia constitucional se encuentra investida de la facultad de preservar la garantía de los derechos constitucionales y de esta forma, evitar o corregir su posible vulneración. En este sentido, con la expedición de la Constitución del año 2008, se cambió el paradigma constitucional, planteando la posibilidad extraordinaria de tutelar los derechos constitucionales que pudieran

ser vulnerados durante la emisión de una sentencia o auto definitivo resultado de un proceso judicial.

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

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

**Determinación de los problemas jurídicos**

Dentro del análisis del caso *sub examine* se han determinado los siguientes problemas jurídicos a ser resueltos por la Corte Constitucional del Ecuador:

1. La decisión judicial impugnada ¿vulnera el derecho constitucional a la seguridad jurídica?

2. La sentencia dictada el 08 de noviembre de 2010 a las 16h00, por la Segunda Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Cuenca, ¿vulnera el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación?

**Resolución de los problemas jurídicos**

**1. La decisión judicial impugnada ¿vulnera el derecho constitucional a la seguridad jurídica?**

El accionante en su demanda de acción extraordinaria de protección señala que la decisión judicial impugnada vulneró su derecho constitucional a la seguridad jurídica por cuanto se alejó de lo dispuesto por la Corte Constitucional, para el período de transición, en la sentencia N.° 001-10-SAN-CC que establecía el alcance del Mandato Constituyente N.° 2.

El derecho constitucional a la seguridad jurídica se encuentra establecido en el artículo 82 de la Constitución en el que se determina: "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".

Siendo así, la seguridad jurídica es un derecho de fundamental importancia, puesto que garantiza el respeto a la norma constitucional y la aplicación normativa por parte de las autoridades competentes. En este sentido, se genera confianza a la ciudadanía respecto del destino de sus derechos.

La Corte Constitucional del Ecuador en la sentencia N.º 034-13-SEP-CC estableció: "La seguridad jurídica tiene como propósito garantizar a las personas la certidumbre de contar con operadores jurídicos competentes que actúen en defensa, protección y tutela de sus derechos. En este escenario, la seguridad jurídica se constituye en el derecho que tenemos todos los justiciables para contar con certeza y permitirnos conocer la normativa pertinente a la que nos debemos sujetar"[1].

De esta forma, la seguridad jurídica se constituye en aquel derecho que garantiza la sujeción a un marco jurídico determinado. En el caso de las garantías jurisdiccionales la seguridad jurídica es de fundamental importancia, puesto que tutela la aplicación de las disposiciones constitucionales que regulan los diferentes derechos, a fin de que las garantías cumplan su objetivo constitucional de otorgar una efectiva protección a estos.

En el presente caso, nos encontramos frente a una acción de protección, la cual conforme lo dispuesto en el artículo 88 de la Constitución de la República: "tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución".

En consecuencia, para el análisis pertinente se debe considerar que la acción de protección procede en los casos en los cuales se verifique una vulneración de derechos constitucionales y no en asuntos en los que se evidencie un conflicto de índole infraconstitucional, puesto que para ello, el sistema de justicia ha dispuesto otras acciones de naturaleza diferente.

[1] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 034-13-SEP-CC, caso N.º 2052-11-EP.

La Corte Constitucional del Ecuador en la sentencia N.º 016-13-SEP-CC determinó:

> En efecto, la acción de protección es la garantía idónea y eficaz que procede cuando el juez efectivamente verifica una real vulneración a derechos constitucionales, con lo cual, no existe otra vía para la tutela de estos derechos que no sean las garantías jurisdiccionales. No todas las vulneraciones al ordenamiento jurídico necesariamente tienen cabida para el debate en la esfera constitucional ya que para conflictos en materia de legalidad existen las vías idóneas y eficaces dentro de la jurisdicción ordinaria[2].

Del análisis del caso concreto se desprende que los señores Julio Luis Peñafiel León, Carlos Moisés Guzmán Ordóñez, José Ernesto Merchán Guevara y Dilma Quezada Rodas presentaron acción de protección alegando lo siguiente: "Una vez aceptadas nuestras renuncias, la Dirección Provincial de Educación del Azuay, procede a realizar la respectiva jubilación y acto seguido procedieron a transferirnos la cantidad de $12.000,00 (...) que nada tiene que ver con lo decretado en el Art. 8 del Mandato Constituyente No. 2".

Bajo este argumento establecieron como pretensión que: "solicitamos que se adopten todas las medidas de REPARACIÓN INTEGRAL que remedien de manera inmediata las consecuencias de la ILEGÍTIMA OMISIÓN que demandamos y que no es otra que, la falta de actuar de la Administración al no acatar dicho mandato para la jubilación del caso".

Siendo así, se desprende que los accionantes de la acción de protección, señalaron que la falta de aplicación del Mandato Constituyente N.º 2 para el cálculo de su jubilación vulneraba sus derechos constitucionales, razón por la cual solicitaron se realice una reliquidación de los valores correspondientes.

En tal sentido, para determinar si en el caso concreto se vulneró el derecho constitucional a la seguridad jurídica, esta Corte estima necesario analizar lo establecido por la Corte Constitucional, para el período de transición, en la sentencia N.º 001-10-SAN-CC. Así, en dicha decisión la Corte estableció:

> El alcance del Mandato Constituyente N.º 2 –con el carácter de generalidad– se orienta a establecer los topes máximos para las liquidaciones por jubilación, sean éstas por supresión de partidas, renuncia voluntaria o retiro voluntario de los funcionarios, servidores públicos y personal docente del sector público. A través de aquello se tiende a corregir ciertas desigualdades o "abusos" cometidos por instituciones estatales (...) **Resulta trascendente ponderar que el Mandato Constituyente No. 2 y en particular**

[2] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 016-13-SEP-CC, caso N.º 1000-12-EP.

> **su artículo 8, tiene el carácter de ley orgánica**, razón por la cual posee la representación de generalidad, en armonía con la rigidez de nuestra Constitución de la República (...). Lo subrayado fuera del texto[3].

En este sentido, se desprende que la Corte Constitucional en uso de las atribuciones que constitucionalmente ostenta, determinó que el Mandato Constituyente N.º 2 tiene la calidad de ley orgánica, puesto que establece disposiciones de forma general, sin determinar un destinatario concreto. El referido Mandato fue expedido con el objetivo de erradicar los privilegios remunerativos y salariales del sector público, razón por la que determina los topes máximos de la jubilación patronal.

La Corte Constitucional del Ecuador en la sentencia N.º 121-14-SEP-CC determinó: "Conforme lo enunciado, este cuerpo jurídico debe ser entendido como aquel que establece valores que servirán como parámetros del sector público para efectuar las liquidaciones e indemnización por jubilación y desvinculación de sus servidores".[4]

El accionante en su demanda precisa que la decisión judicial impugnada no considero lo dispuesto por la Corte Constitucional, para el período de transición.

Del análisis de dicha decisión, se observa que a partir del considerando octavo, la Sala se refiere al Mandato Constituyente N.º 2 destacando la "supremacía" que dicho mandato tiene respecto del ordenamiento jurídico y señalando que: «"(...) Es imperativo aplicar lo enunciado en los Mandatos Constituyentes 1 y 2 expedidos por la Asamblea Constituyente, legítima representante de la voluntad soberana del pueblo; y el Decreto Ejecutivo que reforma al "Reglamento General a la Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio Nacional" (...) para que no se vulneren además derechos fundamentales que establece la Carta Fundamental"». De esta forma, se evidencia que la Sala establece que es obligatoria la aplicación del Mandato para que no se vulneren derechos; es decir, la Sala determina que la inaplicación de una norma de rango infraconstitucional genera la vulneración de derechos puesto que a su criterio:

> Si bien la Directora Provincial de Educación cumplió con su obligación de cubrir las remuneraciones, así como, de la liquidación respectiva de DOCE MIL DOLARES a propósito de la jubilación de las accionantes, más lo hace de forma incompleta, puesto no se ajusta a lo que establece el Artículo 8 del Mandato Constituyente No. 2. Por lo

[3] Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 001-10-SAN-CC, caso N.º 0040-09-AN.
[4] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 121-14-SEP-CC, caso N.º 0523-12-EP.

> que en la especie cabe mandar a cumplir de manera completa la obligación correspondiente a la Dirección Provincial de Educación (...).

De lo expuesto se desprende que la Sala considera que la inaplicación de un Mandato que conforme lo señalado por esta Corte tiene la calidad de Ley Orgánica, para el cálculo de los valores de jubilación, genera la vulneración de derechos constitucionales. Razón por la cual la Segunda Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Azuay resuelve aceptar el recurso interpuesto y confirmar la sentencia subida en grado.

Los argumentos establecidos en la decisión judicial impugnada, no observan lo señalado por la Corte Constitucional, para el período de transición, en la sentencia N.º 001-10-SAN-CC en la que se determinó que el Mandato Constituyente N.º 2 tiene calidad de Ley Orgánica, puesto que contrariamente resaltan la supuesta "jerarquía" de dicho mandato sobre el resto de normas que conforman el ordenamiento jurídico. Además, se observa que la Sala analiza la supuesta vulneración de derechos a partir de la "aplicación o no de una ley", lo cual conforme lo señalado por esta Corte en reiterada jurisprudencia, desnaturaliza el objeto y esencia de la acción de protección que es la de amparar directa y eficazmente los derechos reconocidos en la Constitución.

La Corte Constitucional del Ecuador en un caso con un patrón fáctico similar, determinó:

> En conclusión, se evidencia que los jueces establecen como fundamento principal para determinar la vulneración de derechos "la no sujeción al Mandato"; es decir la no aplicación de un cuerpo jurídico. Siendo así, la Corte Constitucional evidencia que los jueces no consideraron lo dicho por la Corte Constitucional en la sentencia N.º 001-10-SAN-CC en la que se determinaba que el Mandato Constituyente N.º 2, conforme lo enunciado, tiene la calidad de ley orgánica y su aplicabilidad e interpretación corresponde a un conflicto de índole infraconstitucional ajeno al objetivo que persigue la acción de protección que es la de constituirse en la garantía idónea para proteger eficazmente los derechos reconocidos en la Constitución de la República[5].

Por lo tanto, se evidencia que en la decisión judicial impugnada se inobservó una decisión expedida por la Corte Constitucional en su calidad de máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia, así como también de disposiciones constitucionales que regulan la naturaleza y esencia de la acción de protección como garantía encaminada a la protección eficaz y directa de los derechos reconocidos en la Constitución de la

[5] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 120-14-SEP-CC, caso N.º 1663-11-EP.

República, lo cual generó la vulneración del derecho constitucional a la seguridad jurídica.

**2. La sentencia dictada el 08 de noviembre de 2010 a las 16h00, por la Segunda Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Cuenca, ¿vulnera el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación?**

Considera el accionante que la decisión judicial impugnada vulnera el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación ya que a su criterio, la sentencia no se encuentra debidamente fundamentada en tanto es generalizada, razón por la que carece de valor y eficacia jurídica provocando arbitrariedad e indefensión.

El derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación se encuentra consagrado en el artículo 76 numeral 7 literal l de la Constitución de la República que determina:

> En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: (...) 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: (...) l) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.

De esta forma, este derecho garantiza que las autoridades públicas en todas las resoluciones que emitan, realicen una exteriorización de las razones por las cuales toman una decisión determinada. Esta exteriorización no debe ser entendida como una simple referencia a ciertos hechos de un caso y a ciertas disposiciones jurídicas, sino por el contrario debe ser efectuada de tal forma, que se enuncien los principales antecedentes de hecho que sean relevantes para la decisión y que estos sean contrastados con las normas y principios que conforman el ordenamiento jurídico de los que se expidan valoraciones o conclusiones que guarden relación directa con la decisión final del caso.

La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en el artículo 4 numeral 9 establece: "Motivación.- La jueza o juez tiene la obligación de fundamentar adecuadamente sus decisiones a partir de las reglas y principios que rigen la argumentación jurídica. En particular, tiene la obligación de

pronunciarse sobre los argumentos y razones relevantes expuestas durante el proceso por las partes y los demás intervinientes en el proceso".

En este sentido, todas las autoridades públicas y entre estas las judiciales se encuentran en la obligación de motivar debidamente las decisiones que en ejercicio de sus funciones tomen; así como a su vez, todas las personas cuentan con una garantía que permita evitar la arbitrariedad en el actuar público.

La Corte Constitucional del Ecuador sobre este derecho manifestó:

> La motivación se constituye en una garantía de fundamental importancia para la tutela de un debido proceso, en tanto exige que todas las autoridades públicas justifiquen las razones por las cuales establecen una resolución para cada caso concreto. De esta forma, la motivación se constituye en un derecho y a su vez en una obligación; en un derecho, ya que las personas pueden exigir que las autoridades públicas fundamenten sus resoluciones debidamente, mientras que en una obligación, ya que el efecto de una resolución inmotivada además de su nulidad es la imposición de sanciones a las autoridades responsables[6].

En consecuencia, la motivación no debe considerarse como un requisito formal, sino por el contrario como un condicionante indispensable en todas las decisiones administrativas y judiciales[7].

La Corte Constitucional, para el período de transición y la Corte Constitucional del Ecuador en reiteradas decisiones, han establecido que para que una sentencia se encuentre debidamente motivada es necesario que se cumplan los requisitos de: a) razonabilidad, b) lógica y c) comprensibilidad[8].

Así, en la sentencia No. 121-14-SEP-CC esta Corte precisó:

> (...) razonable en el sentido de que la decisión se fundamente en lo dispuesto en las disposiciones constitucionales y normativa pertinente; lógica, en lo que respecta a que la misma contenga una estructura coherente, en la cual el operador de justicia, mediante la contraposición entre elementos fácticos y jurídicos, establezca conclusiones que guarden coherencia con estos elementos, y que de este análisis, al final se establezca una decisión general del caso; comprensible en lo que se refiere al lenguaje que se utilice en

[6] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 133-14-SEP-CC, caso N.º 0644-14-EP.
[7] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 092-13-SEP-CC, caso N.º 0538-13-EP.
[8] Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 227-12-SEP-CC, caso N.º 1212-11-EP citada por la Corte Constitucional del Ecuador en las sentencias N.º 020-13-SEP-CC, caso N.º 0563-12-EP, sentencia N.º 092-13-SEP-CC caso N.º 0538-13-EP, sentencia N.º 097-13-SEP-CC caso N.º 1614-11-EP.

> la decisión, el mismo que debe ser dirigido hacia el entendimiento por parte del auditorio social[9].

En el caso concreto, la Corte Constitucional procederá a verificar que la decisión judicial impugnada cumpla con los tres requisitos señalados, considerando que la misma proviene de una acción de protección que conforme lo señalado en el problema jurídico que antecede tiene como objetivo principal el amparo directo y eficaz de los derechos constitucionales.

Respecto del requisito de razonabilidad, se debe precisar que la sentencia recurrida en el considerando primero determina la jurisdicción y la competencia de la Segunda Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Cuenca, señalando que esta competencia se da al amparo de lo dispuesto en el numeral 3 segundo inciso del artículo 86 de la Constitución de la República en relación con el artículo 24 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

En el considerando segundo se declara la validez del proceso, respecto de lo cual la Sala determina: "La demanda de acción de protección de derechos se ha sustanciado observándose las normas constitucionales previstas para las garantías jurisdiccionales que señala el Art. 86 literales a) y b) de la Constitución de la República, del debido proceso y la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (...)".

Los considerandos tercero, cuarto y quinto no analizan ninguna disposición constitucional ni legal, puesto que se refieren al fundamento del recurso, la pretensión de los accionantes y a la audiencia pública efectuada. El *considerando sexto* se refiere a la prueba presentada en el proceso y se determina: «De conformidad a lo que establece el artículo 86.3 de la Constitución "Se presumirán ciertos los fundamentos alegado por la persona accionante cuando la entidad pública requerida no demuestre lo contario o no suministre información" por su parte la accionada nada en contrario ha demostrado».

Por su parte, el considerando séptimo se refiere al artículo 88 de la Constitución de la República, respecto de lo cual la Sala concluye: "Por tanto, esta acción procede: a) cuando existe vulneración de derechos reconocidos en la Constitución; y, b) cuando estos derechos se hayan violado por actos u omisiones de cualquiera autoridad pública no judicial". Así, la Sala además, se refiere al artículo 426 de la Constitución de la República, sobre lo que manifiesta: "La

[9] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 121-14-SEP-CC , caso N.º 0523-12-EP.

reclamación de la especie no debe ser entendida como hace la defensa de la parte accionada que debe agotarse los trámites administrativos o judiciales para alcanzar la vía constitucional, aquello rompería el esencia de esta garantía constitucional (...)". Criterios que guardan relación con el diseño constitucional vigente.

Sin embargo, en el considerando octavo la Sala analiza el espíritu del Mandato Constituyente, señalando que este pretende eliminar todas las inequidades y desigualdades que se daban anteriormente en las instituciones públicas, así la Sala manifiesta: "de ahí la obligatoriedad de aplicar la disposición del artículo 8 del Mandato Constituyente No. 2 (...)". Posterior a esto, la Sala cita lo dispuesto en el artículo 2 del Mandato Constituyente N.° 1 que establece que las decisiones de la Asamblea Constituyente son jerárquicamente superiores a cualquier otra norma de orden jurídico, lo cual según señala fue ratificado por el presidente de la República mediante Decreto Ejecutivo N.° 225. De igual forma, se refiere al Mandato Constituyente N.° 2 y señala:

> Por consiguiente, no se puede restringir el contenido de los derechos ni de las garantías proclamados en tales Mandatos y la Carta Fundamental. El ejercicio de los derechos y garantías, se rigen por los principios regulados en el artículo 11 de la Constitución de la República que la Sala está en la obligación de garantizar su cumplimiento. Es imperativo aplicar lo enunciado en los Mandatos Constituyentes 1 y 2 expedidos por la Asamblea Nacional, legítima representante de la voluntad soberana del pueblo; y el Decreto Ejecutivo (...).

Este criterio contradice la naturaleza de la acción de protección, puesto que la Sala inobserva que la Corte Constitucional, para el período de transición, estableció que el Mandato Constituyente N.° 2 tiene el carácter de Ley Orgánica, lo que le lleva a la Sala a determinar que para tutelar derechos constitucionales es necesario la aplicación de una ley y de un decreto ejecutivo; es decir, a criterio de la Sala, la protección de derechos depende de la aplicación de la normativa infraconstitucional, lo cual es ajeno a la esencia de esta garantía.

A continuación nuevamente la Sala vuelve a emitir un argumento falaz contrario a lo señalado por la Corte Constitucional cuando sostiene en la parte resolutiva lo siguiente respecto de los mandatos: "no cabe duda que los Mandatos constituyentes tienen el rango de norma constitucional".

De lo expuesto, se desprende que la decisión judicial impugnada al desnaturalizar la naturaleza de esta garantía no cumplió con el requisito de razonabilidad.

En lo que al requisito de lógica se refiere, se evidencia que la decisión se encuentra estructurada en nueve considerandos. En el considerando primero, la Sala establece su jurisdicción y competencia. Por su parte, en el considerando segundo, la Sala declara la validez de la causa en tanto no se ha omitido ninguna solemnidad sustancial que pueda incidir en la resolución de la causa. El *considerando tercero*, se refiere a los argumentos de los accionantes, mientras que en el cuarto a la pretensión de los accionantes, señalando: "Julio Luis Peñafiel León, Carlos Moisés Guzmán Ordóñez, José Ernesto Merchán Guevara, y Dilma Quezada Rodas, comparecen deduciendo acción de protección de derechos constitucionales (...) solicita se adopten todas las medidas de reparación integral para remediar de manera inmediata las consecuencias de la ilegítima omisión por parte de la accionada al no cancelarle los rubros que determina el artículo 8 del Mandato N. 2". Es decir, la pretensión de los accionantes de la acción de protección conforme lo señalado en el problema jurídico que antecede era que se reparen las consecuencias de la "ilegítima omisión" de haber aplicado el Mandato Constituyente N.º 2.

En el considerando quinto, la Sala hace un recuento de lo señalado por las partes en la audiencia pública. Mientras que en el considerando sexto, se refiere a la prueba presentada. Al considerando séptimo la Sala lo denomina marco constitucional, comenzando su análisis por transcribir al artículo 88 de la Constitución de la República que consagra la acción de protección, respecto de lo cual la Sala establece en qué casos procede esta garantía. De igual forma, la Sala se refiere al artículo 426 de la norma constitucional y refiriéndose al argumento de la entidad accionada, sostiene: "La reclamación de la especie no debe ser entendida como hace la defensa de parte accionada que debe agotarse los trámites administrativos o judiciales para alcanzar la vía constitucional, aquello rompería la esencia de esta garantía constitucional". Este argumento vertido por la Sala guarda relación con el objetivo de la acción de protección en tanto, es una garantía de acceso directo.

En el considerando octavo, la Sala se refiere al espíritu del Mandato Constituyente, señalando que este pretende eliminar las inequidades y desigualdades que se daban entre las instituciones del sector público de lo cual, señala la Sala se desprende la "obligatoriedad de aplicar la disposición del artículo 8 del Mandato Constituyente No. 2". Luego de lo cual, la Sala manifiesta: "Los accionantes, al verse vulnerados sus derechos constitucionales acuden a la justicia pidiendo que se adopten todas las medidas de reparación integral que remedien de manera inmediata las consecuencias de la ILEGÍTIMA OMISIÓN". En este sentido, la Sala vuelve a referirse al mandato, precisando

que este es de aplicación inmediata y obligatoria. Más adelante la Sala concluye: "Para el efecto, los accionantes se encuentran inmersos en este beneficio por haber cumplido 29, 34, 41 y 43 años de servicio como profesores".

Es decir la Sala, por un lado recalca el espíritu del Mandato, por otro establece su obligatoriedad, más adelante se refiere a la pretensión de los accionantes, luego vuelve a referirse al Mandato como un instrumento de aplicación inmediata y obligatoria, y posterior a esto se refiere al caso concreto, señalando que las accionantes cumplen las condiciones para acceder a este beneficio. Sin embargo, la Sala no se refiere a lo señalado por la Corte Constitucional, para el período de transición, puesto que se limita a resaltar la "obligatoriedad" del Mandato.

En las líneas que siguen, la Sala determina que no se puede restringir el contenido de los derechos ni garantías proclamados en tales mandatos ni en la Constitución de la República. No obstante, nuevamente señala que es obligatoria su aplicación, así como la aplicación del decreto ejecutivo para que no se vulneren derechos constitucionales. Sin embargo, la Sala no determina de qué forma la falta de aplicación normativa infraconstitucional genera tal vulneración.

Lo cual le lleva a concluir en el considerando noveno que: "Si bien la Dirección Provincial de Educación, cumplió con su obligación de cubrir las remuneraciones, así como, de la liquidación respectiva de DOCE MIL DÓLARES a propósito de la jubilación de las accionantes, más lo hace de forma incompleta, pues no se ajusta a lo que establece el Artículo 8 del Mandato Constituyente No.2". Es decir, la Sala condiciona la tutela de derechos a la aplicación de un cuerpo normativo.

Además, la Sala señala conforme lo analizado en el requisito anterior que "pues no cabe duda que los Mandatos constituyentes tienen el rango de norma constitucional". En tal sentido, resuelve aceptar el recurso de apelación interpuesto y confirmar la sentencia subida en grado.

De lo expuesto se desprende que la Sala sustenta su decisión en una supuesta omisión "ilegítima", aplicar una norma infraconstitucional, sin observar jurisprudencia constitucional que tiene el carácter de obligatoria y efectuando una desnaturalización de la acción de protección como garantía encaminada a proteger derechos constitucionales y no omisiones de índole legal.

En consecuencia, la decisión no cuenta con una estructura adecuada, puesto que las premisas jurídicas que se emiten son desnaturalizadas con los razonamientos

que efectúa la Sala, además de que todo el análisis del caso concreto se centra en resaltar la supuesta naturaleza del mandato constituyente como un cuerpo normativo de rango constitucional, sin declarar ninguna vulneración de derechos constitucionales a partir del análisis de los hechos fácticos del caso concreto.

No existiendo una correlación lógica entre las premisas que conforman la decisión, la Corte Constitucional concluye que la decisión judicial impugnada no cumple con el requisito de lógica.

Finalmente, en relación al tercer requisito que refiere a la comprensibilidad de la decisión, es decir, a la claridad en el lenguaje que se utilizó en la sentencia con miras a su fiscalización por parte del gran auditorio social más allá de las partes en conflicto, se observa que del análisis de la sentencia, esta se encuentra compuesta por palabras de uso común, legible y entendible a favor de los destinatarios de la decisión. Empero, esta Corte Constitucional debe señalar que la ausencia de los requisitos de razonabilidad y lógica en la sentencia, derivan a la postre en un discurso judicial incapaz de transmitir de modo adecuado las razones en que se apoya el fallo[10].

Por consiguiente, la decisión judicial impugnada al no cumplir los requisitos de razonabilidad, lógica y comprensibilidad vulnera el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de motivación.

## III. DECISIÓN

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

## SENTENCIA

1. Declarar la vulneración de los derechos constitucionales a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía de la motivación.

2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.

3. Como medidas de reparación integral se dispone:

[10] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 158-14-SEP-CC, caso N.º 1486-12-EP.

3.1. Dejar sin efecto la sentencia de 08 de noviembre de 2010 dictada por la Segunda Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Cuenca, dentro de la acción de protección N.º 273-2010.

3.2. Retrotraer los efectos de la decisión al momento anterior a la emisión de la sentencia del 08 de noviembre de 2010, por parte de la Segunda Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Cuenca, dentro de la acción de protección N.º 273-2010.

3.3. Disponer que otra Sala previo sorteo, conozca y resuelva la causa en observancia de las garantías del debido proceso, conforme lo establecido en esta sentencia.

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Patricio Pazmiño Freire
**PRESIDENTE**

Jaime Pozo Chamorro
**SECRETARIO GENERAL**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con nueve votos, de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, en sesión de 20 de noviembre de 2014. Lo certifico.

Jaime Pozo Chamorro
**SECRETARIO GENERAL**

JPCH/mbm/mbv

CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR

**CASO Nro. 0025-11-EP**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el juez Patricio Pazmiño Freire, presidente de la Corte Constitucional, el día martes 09 de diciembre del dos mil catorce.- Lo certifico.

Jaime Pozo Chamorro
**Secretario General**

JPCH/LFJ


Av. 12 de Octubre N16 - 114 y pasaje Nicolás Jimenez
(frente al parque E. Alcaldía)
Telfs: (593-2) 396 1 900
email: comunicacion@corte.gob.ec
Ecuador