Quito, D. M., 29 de enero de 2014

SENTENCIA N.° 021-14-SEP-CC

CASO N.° 0521-12-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

La presente demanda de acción extraordinaria de protección fue presentada ante la Corte Constitucional, el 27 de marzo de 2012, por el ingeniero León Arturo Garófalo Chávez y el abogado Raúl Mestanza Aguilar, en sus calidades de Alcalde y procurador Síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Caluma, respectivamente.

De conformidad con el segundo inciso del cuarto artículo innumerado agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, la Secretaría General certificó que en referencia a la acción N.° 0521-12-EP, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, conformada por los jueces constitucionales Patricio Pazmiño Freire, Manuel Viteri Olvera y Edgar Zárate Zárate, el 27 de abril del 2012, avocó conocimiento de la causa y admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.° 0521-12-EP.

De conformidad con el sorteo realizado en sesión extraordinaria del Pleno del Organismo, el 14 de junio de 2012, le correspondió al ex juez constitucional, Patricio Herrera Betancourt, sustanciar la presente causa.

El 06 de noviembre del 2012, se posesionan 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 del Ecuador.

De conformidad con el sorteo realizado en sesión extraordinaria del Pleno de la Corte Constitucional, el 03 de enero del 2013, le correspondió al juez constitucional, Antonio Gagliardo Loor, sustanciar la presente causa.

El juez sustanciador, Antonio Gagliardo Loor, mediante auto del 07 de mayo de 2013, avocó conocimiento de la causa y dispuso, entre otras cosas, la respectiva notificación a la Sala Especializada de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Bolívar, con la demanda y esta providencia, a fin de que, dentro del plazo de diez días, presenten un informe de descargo debidamente motivado sobre los argumentos que fundamentan la demanda.

Detalle de la demanda

El ingeniero León Arturo Garófalo Chávez y el abogado Raúl Mestanza Aguilar, en sus calidades de alcalde y procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Caluma respectivamente, presentaron una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia del 24 de febrero de 2012, expedida por la Sala Especializada de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Bolívar, mediante la cual se rechazó el recurso de apelación interpuesto por los accionantes y se confirmó la sentencia dictada por el juez noveno de lo civil de Bolívar, en virtud de la cual se aceptó la acción de protección deducida por la señora Ana Beatriz Arteaga Sánchez, se dejó sin efecto jurídico la Resolución Administrativa N.° 005-2011-A-GAD-MC-LGC, expedida el 29 de diciembre de 2011, y se ordenó el reintegro al trabajo.

Los legitimados activos señalan que el fallo impugnado vulnera los derechos contenidos en los artículos 75, respecto del derecho a la tutela judicial efectiva; 76 numerales 1, 4 y 7 literal **l**, respecto al debido proceso y a la motivación de las resoluciones de los poderes públicos; así como, el artículo 82 en relación con el derecho a la seguridad jurídica, de la Constitución de la República del Ecuador.

Mencionan además que el fallo en mención, vulnera derechos constitucionales consagrados en los artículos 10; 11 numerales 1, 3, 4, 5, 6, 8, 9; 83 numerales 1, 5, 7, 9; 275; 277 y, 424 de la Constitución de la República del Ecuador.

Manifiestan en la demanda que, haciendo uso de sus facultades, se procedió a remover a la señora Ana Beatriz Arteaga Sánchez de su cargo de jefa de recursos humanos, en virtud de que este es de libre nombramiento y remoción, ante lo cual la mencionada señora presentó una acción de protección mediante la cual impugnó la acción de personal del 09 de junio de 2009, que no se encuentra vigente, ya que al momento de emitir la Resolución Administrativa N.° 005-

2011-A-GAD-MC-LGC del 29 de diciembre de 2011, la señora Ana Arteaga se encontraba trabajando en la Institución con la acción de personal N.° 004 del 01 de julio de 2011, otorgada mediante resolución N.° 002-2011-A-GAD-MC-LGC del 24 de junio de 2011.

Señalan además que el juez de primera instancia emitió la respectiva resolución, sin tomar en cuenta los argumentos jurídicos presentados, en la cual se aceptó la acción de protección presentada por la señora Arteaga y ordenó se deje sin efecto la Resolución Administrativa N.° 005-2011-A-GAD-MC-LGC, así como el reintegro de la servidora; fallo que fue motivo inicial de solicitud de aclaración y ampliación en razón de que la misma no fue debidamente motivada, solicitud que, finalmente, fue negada.

Ante este hecho indican, que presentaron un recurso de apelación contra el fallo de la acción de protección, por lo que el trámite subió a la Corte Provincial de Justicia de Bolívar para conocimiento de la Sala de Garantías Penales, la cual mediante sentencia del 24 de febrero de 2012, rechazó el recurso de apelación y confirmó la sentencia del juez inferior.

Así los accionantes manifiestan que esta sentencia vulnera los derechos de la Institución que representan, dado que ni el juez de primera instancia ni el juez de segunda instancia, han considerado que la señora Ana Beatriz Arteaga Sánchez compareció a juicio utilizando documentos que carecen de valor jurídico; es decir, que la acción de personal con la que se le otorgó el nombramiento definitivo, no es válida.

Respecto de la falta de motivación, los accionantes expresan que: "(...) el fallo impugnado es atentatorio (...)pues los argumentos emitidos por la Sala (...) no tienen una completa interrelación entre preceptos legales y los hechos suscitados, por cuanto solo se toma en cuenta en la mayor parte de la sentencia los falsos argumentos de la accionante (...)".

Igualmente indican, que su derecho al debido proceso fue vulnerado durante la tramitación de la acción de protección y su apelación, "(...) ya que durante esta causa, no se ha procurado que quienes hemos sido sometidos a juicio, gocemos de las garantías establecidas en la Constitución, por lo que no se ha obtenido de los dos órganos judiciales que intervinieron, un proceso justo y transparente (...)".

En relación al derecho a la seguridad jurídica, manifiestan que este ha sido vulnerado en razón que la señora Ana Beatriz Arteaga Sánchez impugnó una

acción de personal que no se encontraba vigente al momento de su remoción, mediante acción de protección; pretensión que fue aceptada por el juez de primera instancia y confirmada por la Sala Especializada de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Bolívar.

Derechos presuntamente vulnerados en la decisión judicial impugnada

Los accionantes establecen como derechos constitucionales vulnerados aquellos contenidos en el artículo 75, con referencia a la tutela judicial efectiva; artículo 76 numerales 1, 4 y 7, respecto al debido proceso, específicamente, la motivación de las resoluciones de los poderes públicos; y artículo 82 respecto del derecho a la seguridad jurídica, de la Constitución de la República del Ecuador.

Pretensión y pedido de reparación concreto

Con estos antecedentes, los accionantes solicitan textualmente, lo siguiente:

"(...)

1.- Que la sentencia de 24 de febrero del presente año, emitida por la Sala Especializada de Garantías Penales de la Corte Provincial de Bolívar, vulnera los derechos constitucionales antes invocados y como consecuencia de ello se deje sin efecto la referida sentencia;

2.- Se declare legítima la Resolución Administrativa No. 005-2011-A-GAD-LGC de 21 de diciembre de 2011, con la que se remueve del cargo de Jefe de Recursos Humanos a la señora Ana Beatriz Arteaga Sanches, del GAD-MC;

3.- Se ordene las medidas cautelares necesarias para remediar el daño que se nos ha ocasionado y evitar el perfeccionamiento de otros actos ilegales (...)".

Contestación a la demanda

Informes de descargo

La Sala Especializada de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Bolívar presentó su informe de descargo, que en lo principal, señala:

Mediante sentencia del 24 de febrero de 2012, se rechazó el recurso de apelación presentado por los ahora accionantes "(...) sustentados en el pronunciamiento

efectuado por el Vice Ministro de Servicio Público (...)", quien señaló que las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa (en adelante LOSCCA), por su carácter de orgánica, prevalece sobre las ordinarias y las orgánicas expedidas con anterioridad a la vigencia de esta ley; por lo que en el presente caso, goza de supremacía por sobre la Ley de Régimen Municipal, expedida con anterioridad a la LOSCCA, de conformidad con lo determinado en la disposición final primera.

En este sentido, expone que el literal **b** del artículo 92, en concordancia con lo determinado en el artículo 93 de la LOSCCA, establecía con claridad los cargos de libre nombramiento y remoción, entre los cuales no constaban los jefes de departamentos ni los comisarios municipales.

Señala además que una vez analizadas las piezas procesales, se determinó que el alcalde inobservó las leyes y regulaciones existentes, convirtiéndose en ilegítimo el acto expedido por él, ante la vulneración de derechos constitucionales como es el derecho al trabajo.

Finalmente, manifiesta que la Sala observó el cumplimiento del debido proceso, la tutela judicial efectiva y la seguridad jurídica, los mismos que se hallan analizados en la sentencia

Comparecencia del Procurador General del Estado

A fojas 41 del expediente constitucional consta el escrito presentado por el director nacional de patrocinio, delegado del procurador general del Estado, quien se limita en señalar casilla constitucional a efectos de recibir las notificaciones que correspondan.

Del tercer interesado

Comparecencia de la señora Ana Beatriz Arteaga Sánchez (legitimada activa en la acción de protección)

A fs. 12 del expediente constitucional, consta el escrito presentado por la señora Ana Beatriz Arteaga Sánchez, quien compareció en calidad de tercero interesado y en lo principal, expone:

Que el procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Caluma no se encuentra facultado, de acuerdo a la ley, para remover de sus

funciones a cualquier servidor municipal, como se desprende del texto de la demanda.

Considera que los argumentos expuestos en la demanda no fundamentan la activación de la vía jurisdiccional, toda vez que los mismos se basan en el desacuerdo con el contenido de la sentencia.

Señala que la ex LOSCCA, posee supremacía sobre la Ley de Régimen Municipal; en tal virtud, los actos emanados por parte del alcalde son ilegítimos, por lo que su nombramiento goza de legalidad, pues para declarar la invalidez del nombramiento se debe contemplar lo dispuesto en el artículo 11 de la LOSEP.

Expone que el requerimiento para la remoción de servidores públicos, corresponden a la autoridad nominadora; para el efecto, se debe aperturar un sumario administrativo, que una vez determinadas las responsabilidades administrativas, se procederá con las respectivas sanciones civiles, administrativas o penales. Al respecto, manifiesta que ella no ha cometido faltas disciplinarias establecidas en los artículos 42 y 43 de la Ley Orgánica de Servicio Público (en adelante, LOSEP), y no se le brindó la oportunidad de defenderse.

Respecto del argumento sostenido por la accionante en su demanda en referencia a la vulneración del debido proceso, indica que, por el contrario, ella fue sujeto de vulneración de este derecho, al haber actuado el alcalde al margen del procedimiento establecido para el efecto en la LOSEP, en su artículo 44.

En ese sentido, solicita a la Corte Constitucional inadmitir la acción extraordinaria de protección presentada por el alcalde y procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Caluma, por no cumplir los requisitos para ello.

Decisión judicial impugnada

Sentencia del 24 de febrero de 2012, dictada por la Sala Especializada de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Bolívar

La decisión impugnada, textualmente señala:

"CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE BOLÍVAR.- SALA ESPECIALIZADA DE GARANTÍAS PENALES. Guaranda, viernes 24 de febrero del 2012, las 15h44. VISTOS.- (...) Octavo.- (...) En el caso, la remoción de la accionante ha sido dictada, es ilegítima, pues transgrede el

procedimiento previsto en el ordenamiento jurídico interno y al removerla del Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Caluma de manera como se lo ha hecho, sin darle oportunidad a defenderse o hacer uso de su legítimo derecho a la defensa, es un acto ilegítimo y arbitrario, porque se vulneró sus derechos garantizados en la Constitución de la República del Ecuador, como es el de defensa , a un debido y legal sumario administrativo, así como se vulneró el derecho al trabajo. Por las consideraciones anotadas, ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, esta Sala de Garantías Penales, rechaza el recurso de apelación interpuesto por los demandados Ing. León Arturo Garófalo Chávez, Alcalde del Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Caluma y Abg. Raúl Abelardo Mestanza Aguilar, Procurador Síndico del indicado Gobierno, por lo que, en los términos anotados, se confirma la sentencia dictada por el señor Juez Noveno de lo Civil de Bolívar (...)".

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con los artículos 63 y 191 numeral 2 literal **d** de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y de acuerdo con el artículo 3 numeral 8 literal **b** y el tercer inciso del artículo 35 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Aclaración del caso concreto

En el presente caso, se presenta la acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia del 24 de febrero de 2012, expedida por la Sala Especializada de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Bolívar, mediante la cual se rechazó el recurso de apelación interpuesto por los accionantes y se confirmó la sentencia dictada por el juez noveno de lo civil de Bolívar, en virtud de la cual se aceptó la acción de protección deducida por la señora Ana Beatriz Arteaga Sánchez, se dejó sin efecto jurídico la Resolución Administrativa N.° 005-2011-A-GAD-MC-LGC, expedida el 29 de diciembre de 2011, y se dispuso el reintegro a su trabajo.

Consideraciones de la acción extraordinaria de protección

Es preciso indicar que en atención a la naturaleza de la acción extraordinaria de protección, la Corte solo se pronunciará respecto a dos cuestiones principales: la vulneración de derechos constitucionales o la violación de normas del debido proceso. En ese sentido, se pretende que la vulneración de derechos mencionados, no queden en la impunidad y sea mediante la activación de esta garantía excepcional, que se permita que las sentencias, autos y resoluciones firmes o ejecutoriadas puedan ser objeto de revisión por parte del más alto órgano de control de constitucionalidad en el país.

Al respecto, la Corte Constitucional, para el período de transición, ha manifestado que:

> "La acción extraordinaria de protección, (...) es una garantía constitucional extraordinaria que no debe ser considerada como una nueva instancia, donde el juez constitucional está en la obligación de valorar pruebas y la forma de apreciación de normas legales por parte del juez al dictar sentencia, limitándose exclusivamente su actuar en la verificación de la violación al debido proceso por parte del juez ordinario en los términos ya citados, y declarar su nulidad a partir de cometida la violación procesal, por lo que no se puede entrar a un análisis de los hechos del proceso sin que exista una relación con la vulneración de derechos constitucionales; asimismo, la Corte Constitucional, por medio de esta acción, no puede suplir las facultades del juez que conoce la causa emitiendo criterio de valoración sobre el fondo de los hechos donde se trabó la litis y peor aún dictar sentencia"[1].

De este modo, la Corte Constitucional deberá conocer únicamente sobre vulneraciones de derechos constitucionales, por lo que corresponde verificar las presuntas vulneraciones señaladas en la demanda, que en el caso concreto se refiere al derecho al debido proceso en la garantía del derecho a la defensa.

Identificación del problema jurídico

De la demanda de acción extraordinaria de protección se desprende que en ella se considera que la sentencia de la acción de protección sufre de falta de motivación, en vista de que no se hace una relación con los hechos, ya que "(...)

[1] Corte Constitucional, para el período de transición Sentencia N.° 033-11-SEP-CC, caso N.° 0519-09-EP.

sólo se toma en cuenta lo manifestado por la accionante y no se hace constar para nada los argumentos jurídicos ni las pruebas aportadas al proceso (...)". En tal virtud, la Corte Constitucional deberá determinar si la decisión impugnada ha vulnerado el derecho constitucional alegado por los accionantes, ante lo cual, responderá el siguiente problema jurídico:

¿La sentencia impugnada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación contenida en el artículo 76 numeral 7 literal l de la Constitución de la República del Ecuador?

Argumentación del problema jurídico planteado

El debido proceso, consagrado en el artículo 76 de la Constitución de la República, determina que: "(...) 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...". Con respecto a este, la Corte ha manifestado que se trata de:

> "(...) un conjunto de garantías con las cuales se pretende que el desarrollo de las actividades en el ámbito judicial o administrativo se sujeten a reglas mínimas, con el fin de proteger los derechos garantizados por la Carta Suprema, constituyéndose el debido proceso en un límite a la actuación discrecional de los jueces[2]".

En otras palabras, el debido proceso constituye una garantía esencial para evitar la arbitrariedad y lograr el cumplimiento efectivo y el respeto a los derechos en los procesos administrativos y judiciales; por lo que no se puede desconocer una estrecha vinculación con el ejercicio de la tutela judicial efectiva y con el derecho a la seguridad jurídica.

Respecto a la motivación de las resoluciones emanadas por los poderes públicos la Corte Constitucional ha manifestado que:

> "Como parte esencial de los principios que forman parte del derecho al debido proceso se encuentra la motivación de las sentencias, puesto que con aquello se configura el accionar conforme a la Constitución y Derecho por parte de las diversas autoridades públicas, quienes son las primordialmente

[2] Corte Constitucional, para el período de transición, sentencia N.° 054-10-SEP-CC, caso N.° 0762-09-EP.

> llamadas a velar por el cumplimiento de los principios y garantías constitucionales (...)[3]".

En el mismo sentido, de acuerdo a lo expuesto por la Corte, la motivación constituye:

> "(...) requisito para la observancia de un proceso debido, y más concretamente dentro del litigio, para la observancia del derecho a la tutela efectiva y expedita de los derechos e intereses de las personas, sin que en ningún caso quede en indefensión (...). Es decir, la motivación responde a la debida y lógica coherencia de razonabilidad que debe existir entre la pretensión, los elementos fácticos, las consideraciones y vinculación de la norma jurídica y la resolución tomada (...)[4]".

En tal virtud, para que en efecto se pueda determinar la existencia de una vulneración al debido proceso por falta de motivación de la sentencia, la Sala Especializada de Garantías Penales debió omitir pronunciarse respecto de los temas centrales, expuestos en el escrito de apelación.

En ese sentido, de la revisión del fallo del 24 de febrero de 2012, expedido por la Sala Especializada de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Bolívar se puede apreciar que en efecto la Sala sí se pronunció respecto de la vulneración de los derechos en la acción de personal, manifestando luego de su respectivo análisis, que:

> "(...) de la prueba anotada se desprende muy claramente que la accionante no ostenta la calidad de servidora pública de libre nombramiento y remoción (...) un acto es ilegítimo cuando ha sido dictado por autoridad sin competencia o que teniéndola no ha seguido los procedimientos previstos en la normativa que lo rige, o cuyo contenido contraviene la ley o la Constitución, o no se encuentra debidamente motivado o fundamentado (...) en el caso, la remoción de la accionante ha sido dictada (...) sin darle oportunidad a defenderse o hacer uso a su legítimo derecho a la defensa (...)".

De este modo, cabe hacer una reflexión respecto del alegato concerniente a la falta de motivación de la sentencia por considerar que el juez solo ha tomado en cuenta el alegato de una de las partes.

---

[3] Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.° 003-10-SEP-CC, caso N.° 0290-09-EP.
[4] Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.° 069-10-SEP-CC, caso N.° 0005-10-EP.

En otras palabras, la inconformidad con el fallo, así como la valoración de pruebas, no configuran razones suficientes para alegar falta de motivación de la resolución impugnada.

Por consiguiente, para que una sentencia se considere debidamente motivada el juez debe realizar una debida argumentación sobre los presuntos derechos vulnerados en relación a los hechos, lo cual implica que a más de la enunciación de las normas en la que se fundan las resoluciones, se ha expuesto la pertinencia de su aplicación con los antecedentes de hecho, situación que en el presente caso ocurre, por lo que la Corte no evidencia vulneración del debido proceso por falta 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 que no existe vulneración de los derechos constitucionales.

2. Negar la acción extraordinaria de protección presentada.

3. 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 ocho votos de los señores jueces y señoras

juezas: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia del juez Manuel Viteri Olvera, en sesión ordinaria de 29 de enero de 2014. Lo certifico.

Jaime Pozo Chamorro
SECRETARIO GENERAL

JPCH/mbm/mbv

CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR

CASO Nro. 0521-12-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 lunes 24 de febrero del dos mil catorce.- Lo certifico.

Jaime Pozo Chamorro
Secretario General

JPCH/LFJ

CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR

CASO Nro. 0521-12-EP

RAZÓN.- Siento por tal que, en la ciudad de Quito, a los veinticinco días del mes de febrero del dos mil catorce, se notificó con copia certificada de la sentencia 021-14-SEP-CC de 29 de enero del 2014, a los señores alcalde y procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Caluma, en la casilla constitucional 482 y a los correos electrónicos: oscar.vallejo17@foroabogados.ec; y eberaldom@hotmail.com; Ana Beatriz Arteaga Sánchez, en la casilla constitucional 202; procurador general del Estado, en la casilla constitucional 018; y, a los jueces de la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Bolívar, mediante oficio 847-CC-SG-2014; conforme constan de los documentos adjuntos.- Lo certifico.-

Jaime Pozo Chamorro
Secretario General

JPCH/LFJ

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR
SECRETARÍA GENERAL

Av. 12 de Octubre N16 - 114 y pasaje Nicolás Jiménez
(frente al parque El Arbolito)
Telfs: (593-2) 3941-800
email: comunicacion@cce.gob.ec
Ecuador