

Quito, D. M., 04 de marzo del 2015

**SENTENCIA N.º 058-15-SEP-CC**

**CASO N.º 0614-11-EP**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

El 05 de abril del 2011, el señor Fabián Solano Moreno, en calidad de gerente general del Instituto Ecuatoriano de Crédito Educativo y Becas, presentó una demanda de acción extraordinaria de protección fundamentada en el artículo 94 de la Constitución de la República, y los artículos 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en contra del auto del 11 de marzo del 2011, dictado por la Sala de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Manabí.

El 12 de abril del 2011, la Secretaría General de la Corte Constitucional, certificó que en referencia a la acción constitucional N.º 0614-11-EP, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

El 07 de junio de 2012, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, admitió a trámite la presente acción extraordinaria de protección.

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

Mediante sorteo efectuado por el Pleno del Organismo, en sesión de 03 de enero de 2013, le correspondió la sustanciación de la presente causa a la jueza constitucional Tatiana Ordeñana Sierra, quien mediante providencia del 29 de octubre de 2014, avocó conocimiento de la misma, disponiendo que se notifique el contenido de la providencia a las partes procesales.



### **Antecedentes fácticos**

El 27 de diciembre de 2010, el señor Fabián Solano Moreno, en calidad de gerente general del Instituto Ecuatoriano de Crédito Educativo y Becas (en adelante "IECE") mediante acción de personal N.º 1852-GRH-2010, suprimió la partida presupuestaria N.º 0875 correspondiente al grupo ocupacional "Experto en Contabilidad Bancaria 1, servidor público 5", función desarrollada por la señora Soraya Aurora Sarmiento Flores, quien por dicho acto administrativo fue separada de la institución pública.

Con este antecedente, el 30 de diciembre de 2010, la señora Soraya Sarmiento Flores interpuso acción de medidas cautelares autónoma ante el Juzgado Séptimo de Garantías Penales de Manabí, con el objetivo de dejar sin efecto la acción de personal que suprimió su puesto, pues según la solicitante, dicho acto careció de motivación e inobservó el procedimiento establecido en el artículo 60 de la Ley Orgánica de Servicio Público (en adelante "LOSEP").

Consecuentemente, mediante resolución del 12 de enero de 2011, la jueza séptima de Garantías Penales de Manabí concedió la medida cautelar autónoma solicitada por la accionante, disponiendo en tal virtud:

Por lo que esta supresión ilegal ha conculcado derechos fundamentales constitucionales y de tratados internacionales que le asisten a ella, siendo lamentable que todo el tiempo de servicio que la Accionante tiene en la institución, cuya experiencia acumulada es un valor agregado en el desempeño de sus funciones en beneficio institucional y de las personas a las que ha atendido (...) RESUELVE: ADMITIR la Garantía de medida cautelar propuesta por la Accionante SORAYA AURORA SARMIENTO FLORES, en virtud de su naturaleza y conforme a lo previsto en el Art 33 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y se dispone que el Dr. Fabián Solano Moreno, Gerente General del Instituto Ecuatoriano de Crédito Educativo y Becas y por el análisis hecho con respecto a la Acción de Personal de Supresión de Cargo, que en definitiva es ilegal e improcedente, por violar derechos ya mencionados, deje sin efecto esta medida contenida en la Acción de Personal No. 1852-GRH-2010, de fecha 27 de diciembre del 2010 y reintegre inmediatamente al cargo de Experto en Contabilidad Bancaria 1 Servidor Público 5 a la ciudadana Ing. Soraya Aurora Sarmiento Flores (...).

Luego de la notificación de la resolución judicial a las partes procesales, el 20 de enero de 2011 el legitimado activo solicitó a la jueza séptima de Garantías Penales de Manabí revocar la medida cautelar ordenada, toda vez que el 17 de enero de 2011, mediante acción de personal N.º 084-GRH-2011, la señora Soraya Sarmiento fue incorporada a la institución con su anterior cargo y remuneración, sin perjuicio de considerar que la resolución de medida cautelar dictada inobservó lo establecido en el artículo 26 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. (En adelante "LOGJCC").

Posteriormente, el 02 de febrero de 2011, la suscrita jueza dictó auto por el cual no concedió la revocatoria a la medida cautelar argumentando:

Más en el caso que nos ocupa, lo que se ha hecho por parte de esta Juez Constitucional, es dar una cautela, imperando con este procedimiento la necesidad de protección inmediata y urgente de las condiciones fácticas y jurídicas que se encuentren amenazadas (...) Ya que cuando se expresó en la resolución sobre la falta de motivación en la Acción de Personal, existía la suficiente razón de ello, porque no es suficiente como alega la institución accionada el informe de la UARHs, sino que éste deberá realizarse con la intervención de los Ministerios de Relaciones Laborales, de Finanzas y obviamente la institución o entidad de la supresión de puestos ya que de esta manera se está garantizando el derecho al debido proceso que tiene todo ciudadano, conjunción de informes que no se dio para obtener en legal y debida forma la supresión del puesto, inobservandose con ello el Art. 60 de la Ley Orgánica del Servicio Público.- De lo anteriormente analizado, no procede la revocatoria solicitada (...)

Así, el 04 de febrero del 2011, el legitimado activo interpuso recurso de apelación del auto en mención, argumentando que la jueza, al resolver la solicitud de medidas cautelares y su revocatoria, conoció el fondo de la causa, declarando la vulneración de derechos constitucionales y disponiendo su reparación, por lo cual, indicó que se incumplió lo previsto en el artículo 26 de la LOGJCC.

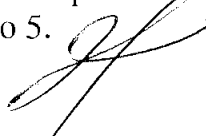
Por tal motivo, el 11 de marzo del 2011, la Sala de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Manabí conoció el recurso de apelación N.º 10-2011, en el que confirmó el auto dictado por la jueza *a quo*.

Contra esta decisión judicial, el 05 de abril de 2011, el legitimado activo presentó demanda de acción extraordinaria de protección ante la Corte Constitucional.

### **De la solicitud y sus argumentos**

El señor Alex Fabián Solano Moreno, en su calidad de gerente general del IECE, presentó demanda de acción extraordinaria de protección en contra del auto de apelación dictado el 11 de marzo de 2011, por la Sala de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Manabí.

El accionante señala que la institución a la que representa inició un proceso de modernización, por lo cual, el 24 de diciembre de 2010, la Gerencia de Recursos Humanos, mediante memorando N.º 1761-2010, indicó que las funciones realizadas por la señora Soraya Aurora Sarmiento Flores, podrían ser realizadas por otra funcionaria de la institución, razón por la que se procedió a emitir acción de personal N.º 1852-GRH-2010 en la que se resolvió suprimir la partida presupuestaria N.º 0875 correspondiente al cargo de Experto en Contabilidad Bancaria 1, servidor público 5.



Indica, además, que el procedimiento para suprimir la partida presupuestaria observó lo dispuesto por el artículo 60 de la LOSEP, motivo por el cual la solicitud de medidas cautelares de la funcionaria pública no tenía fundamento.

Asimismo, expone que la jueza séptima de Garantías Penales de Manabí, al resolver la acción de medida cautelar, conoció y resolvió la causa, sin contar con la parte demandada para ejercer su derecho a la defensa, por lo que se vulneró el debido proceso, así como el objeto y efecto de las medidas cautelares consagrados en los artículos 26 y 28 de la LOGJCC.

De igual forma, expresa que la Sala de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, al resolver la apelación de revocatoria de medidas cautelares, determinó la vulneración de derechos constitucionales, constituyéndose en un acto arbitrario y contrario a la seguridad jurídica.

### **Pretensión concreta**

Con los antecedentes expuestos, el legitimado activo solicita a esta Corte Constitucional:

Se deje sin efecto la resolución de 11 de marzo de 2011, emitida por la **SALA DE LO LABORAL, DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA DE LA CORTE PROVINCIAL DE MANABÍ**, dentro de la Acción de Medidas Cautelares No. 10-2011, con la que se confirma el auto de 2 de febrero de 2011 dictada por la Jueza Séptima de Garantías Penales de Manabí, auto en que se niega la revocatoria de las medidas cautelares concedidas a favor de la señora **SORAYA AURORA SARMIENTO FLORES**, situación con la que queda vigente la resolución de 12 de enero del 2011 de la Jueza Séptima de Garantías Penales dentro de la acción de Medidas Cautelares No. 13257-2010-0085 (...)

### **Decisión judicial que se impugna**

La decisión judicial impugnada corresponde a la sentencia emitida el 11 de marzo de 2011, por la Sala de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, en la acción de medidas cautelares N.º 10-2011, que en su parte pertinente expone:

Portoviejo, 11 de marzo de 2011.

**VISTOS: OCTAVO:** El artículo 33 de la Constitución de la República establece que, el trabajo es un derecho y un deber social, y un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía. El estado garantizará a las personas trabajadoras el pleno respeto de su dignidad. Y el artículo 82 señala que el derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respecto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes. En el caso, aparece una acción de personal N.º 1852-GRH-2010 de fecha 27 de diciembre de 2010, firmada por el gerente general del Instituto

Ecuatoriano de Crédito Educativo IECE, que consigna que de acuerdo al artículo 60 de la Ley Orgánica de Servicio Público, se procede a la supresión de la partida que se detalla en la situación actual experto en contabilidad bancaria 1 servidor público 5.- Lo que ha afectado en forma sorpresiva a la Ing. Soraya Sarmiento Flores, cuando debía considerarse que la supresión de partida es todo un proceso, como lo señala el artículo 60 de la Ley Orgánica del Servicio Público, que procederá de acuerdo a razones técnicas, funcionales y económicas de los organismos y dependencias estatales. Se realizará con la intervención de los Ministerios de Relaciones Labores, de Finanzas; y, la institución o entidad objeto de la supresión de puesto, para las entidades del gobierno central (...) Además se ha desconocido lo señalado en forma clara en los artículos 87 y 89 de la Ley Orgánica del Servicio Público, los servidores y servidoras que obtengan nombramiento permanente mediante concurso de mérito y oposición. Además, estabilidad en sus puestos, solo serán destituidos por las causas determinadas en esta ley y luego del correspondiente sumario administrativo. Derecho preferente, a que en caso de supresión de su puesto actual, sea trasladado a puesto vacante de naturaleza similar. Por lo que como señala correctamente la juez constitucional, la acción de personal de la referencia, en la que se menciona el artículo 60 de la Ley Orgánica del Servicio Público carece de motivación que asegure el debido proceso, señalado en el artículo 76 de la Constitución de la República, como derecho constitucional de las personas. En concreto, no se ha demostrado que no tenía fundamento la jueza constitucional, para admitir la Acción propuesta. Ni la institución contra la que se dictó la medida, presentó hechos o argumentos que den sustento al pedido de revocatoria, ni menos que se ha evitado o interrumpido la violación del derecho, ni que hayan cesado los requisitos previstos en la Ley. Por lo expuesto, sin más consideraciones que hacer, esta sala **RESUELVE:** Confirmar el auto dictado el 02 de febrero del 2011, por la jueza séptima de garantías penales de Manabí, en su calidad de jueza constitucional, que niega la revocatoria de la medida cautelar solicitada por el Dr. Fabián Solano Moreno, Gerente General del Instituto Ecuatoriano de Crédito Educativo y Becas IECE (...)

## Contestación a la demanda y argumentos

### Procuraduría General del Estado

A foja 23 del expediente constitucional comparece el abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de Patrocinio de la Procuraduría General del Estado, para expresar que las decisiones judiciales de primera y segunda instancia, respecto al otorgamiento de la medida cautelar solicitada por la señora Soraya Aurora Sarmiento Flores, vulneraron el derecho a la seguridad jurídica, ya que en esta se resolvió el fondo de la causa y se inobservó el debido proceso y el principio de legalidad, toda vez que los jueces debieron actuar conforme al artículo 26 de la LOGJCC.

### Instituto Ecuatoriano de Crédito Educativo y Becas

A foja 46 del expediente constitucional comparece la señora María Isabel Cruz Amaluza, en calidad de gerente general del IECE, quien señala para futuras notificaciones la casilla constitucional N.º 431.

## **II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**

### **Competencia de la Corte**

El Pleno de la Corte Constitucional, según las atribuciones establecidas en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, artículo 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y artículo 35 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, es competente para conocer y pronunciarse sobre la acción extraordinaria de protección contenida en la causa N.º 0614-11-EP, a fin de determinar si la decisión judicial dictada el 11 de marzo de 2011, por la Sala de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, vulneró o no los derechos constitucionales alegados por el legitimado activo.

### **Legitimación activa**

El peticionario se encuentra legitimado para presentar esta acción extraordinaria de protección, en virtud de cumplir con los requerimientos enunciados en el artículo 437 de la Constitución de la República, mismos que expresan que las acciones constitucionales se podrán presentar por cualquier ciudadana o ciudadano, individual o colectivamente, en concordancia con lo dispuesto por el artículo 59 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

### **Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección**

La acción extraordinaria de protección procede en contra de sentencias, autos en firme o ejecutoriados, y resoluciones judiciales que pongan fin al proceso; en esencia, la Corte Constitucional, por medio de esta acción excepcional, se pronunciará respecto a dos cuestiones principales: la vulneración de derechos constitucionales sustanciales o la violación de normas del debido proceso. Al respecto, esta Corte expresó previamente:

(...) La acción extraordinaria de protección se incorporó para tutelar, proteger y remediar las situaciones que devengan de los errores de los jueces ... que resulta nueva en la legislación constitucional del país y que responde, sin duda alguna, al anhelo de la sociedad que busca protección efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, puesto que así los jueces ordinarios, cuya labor de manera general radica en la aplicación del derecho común, tendrían un control que deviene de jueces constitucionales en el más alto nivel, cuya labor se centraría a verificar que dichos jueces, en la tramitación de las causas, hayan observado las normas del debido proceso, la seguridad jurídica y otros derechos constitucionales, en uso del principio de la supremacía constitucional (...).

En este contexto, la acción extraordinaria de protección se origina como un mecanismo de control respecto a la constitucionalidad de las actuaciones de los órganos judiciales; en lo que compete al presente caso, a la actuación de la Sala de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, cuya decisión judicial se impugna, la misma que, en ejercicio de la potestad jurisdiccional conferida constitucional y legalmente, administra justicia y se encuentra llamada a asegurar que el sistema procesal tiene que ser un medio para la realización de la justicia y hacer efectivas las garantías del debido proceso. En tal virtud, la Corte Constitucional, en razón de lo prescrito en el artículo 429 de la Constitución de la República, en el trámite de una acción extraordinaria de protección, debe constatar que, efectivamente, las sentencias, autos y resoluciones con fuerza de sentencia se encuentran firmes o ejecutoriados, y que durante el juzgamiento no se vulneró, por acción u omisión, el derecho constitucional al debido proceso u otro derecho constitucional.

Finalmente, este máximo órgano de interpretación constitucional considera oportuno recordar que la acción extraordinaria de protección no es una instancia adicional, es decir, a partir de ella no se puede pretender el análisis de asuntos de mera legalidad propios e inherentes de la justicia ordinaria. Por lo tanto, no se puede entrar a analizar, menos aún resolver, cuestiones eminentemente legales. El objeto de su análisis se dirige directamente a la presunta vulneración de derechos constitucionales y normas del debido proceso en el curso de la decisión judicial impugnada.

## **Análisis constitucional**

### **Determinación de los problemas jurídicos a ser resueltos**

Con las consideraciones anotadas, la Corte Constitucional sistematizará el análisis de las circunstancias concurrentes del caso concreto a partir de la formulación y solución de los siguientes problemas jurídicos:

1. El auto dictado el 11 de marzo del 2011, por la Sala de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Manabí ¿vulneró el derecho a la seguridad jurídica, previsto en el artículo 82 de la Constitución de la República?
2. La resolución dictada el 12 de enero del 2011, por el Juzgado Séptimo de Garantías Penales de Manabí ¿vulneró el derecho a la seguridad jurídica, previsto en el artículo 82 de la Constitución de la República?



## Resolución de los problemas jurídicos

- 1) **El auto dictado el 11 de marzo del 2011, por la Sala de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Manabí ¿vulneró el derecho a la seguridad jurídica, previsto en el artículo 82 de la Constitución de la República?**

Para dar solución al problema jurídico antes planteado, corresponde a esta Corte Constitucional efectuar el siguiente análisis:

Con relación al derecho a la seguridad jurídica, la Constitución de la República, en su artículo 82, dispone: “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”. Por consiguiente, tal y como lo ha señalado esta Corte Constitucional, la seguridad jurídica constituye una garantía de certeza de que los derechos serán respetados, o una situación jurídica no será cambiada sino por procedimientos establecidos previamente, es decir, la seguridad jurídica implica la confiabilidad en el orden jurídico y la sujeción de todos los poderes del Estado a la Constitución y la ley<sup>1</sup>.

Asimismo, la seguridad jurídica se materializa en el estricto cumplimiento de disposiciones jurídicas y constitucionales; es decir, todo operador judicial tiene la obligación de aplicar en sus decisiones las normas claras, previas y públicas que conforman el ordenamiento jurídico, máxime, cuando se trata de tutelar derechos o garantías constitucionales. Esto permite, a su vez, que los tribunales inspiren la confianza necesaria a las partes en el caso, así como a los ciudadanos en una sociedad democrática.

Entonces, las autoridades públicas, principalmente los jueces, al cumplir las normas del ordenamiento jurídico brindan protección judicial, lo que garantiza seguridad jurídica y tutela judicial efectiva; por tanto, debe entenderse que el juzgador tiene un deber objetivo de cumplimiento de los derechos y garantías constitucionales<sup>2</sup>.

Ahora bien, en el caso *sub examine*, el legitimado activo afirma que se vulneró el derecho a la seguridad jurídica en el auto emitido el 11 de marzo de 2011, por la

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 0006-09-SEP-CC, caso N.º 0002-08-EP., sentencia N.º 030-13-SEP-CC, caso N.º 1491-10-EP.

<sup>2</sup> Constitución de la República, artículo 172, que consagra:

Art. 172.- Las juezas y jueces administrarán justicia con sujeción a la Constitución, a los instrumentos internacionales de derechos humanos y a la ley.

Las servidoras y servidores judiciales, que incluyen a juezas y jueces, y los otros operadores de justicia, aplicarán el principio de la debida diligencia en los procesos de administración de justicia.

Las juezas y jueces serán responsables por el perjuicio que se cause a las partes por retardo, negligencia, denegación de justicia o quebrantamiento de la ley.





Sala de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, en el que resolvió, mediante apelación, no revocar las medidas cautelares dictadas mediante resolución del 12 de enero del 2011, y ratificadas en auto del 02 de febrero de 2011 por la jueza séptima de Garantías Penales de Manabí toda vez que en dichas decisiones judiciales se juzgó el fondo de la causa, se declaró la vulneración de derechos constitucionales, y se ordenó la reparación de los mismos, lo cual, según el legitimado activo, incumplió lo establecido en el artículo 28 de la LOGJCC.

Por tal razón, antes de ingresar al análisis del auto impugnado, la Corte Constitucional considera conveniente indicar el marco jurídico referente a las medidas cautelares.

Es preciso mencionar que la Constitución de la República, en su artículo 87, establece: “Se podrán ordenar medidas cautelares conjunta o independientemente de las acciones constitucionales de protección de derechos, con el objeto de evitar o hacer cesar la violación o amenaza de violación de un derecho”.

Así, el constituyente ecuatoriano consagró una garantía jurisdiccional por la cual, el operador judicial, frente a la amenaza o violación de derechos constitucionales, puede analizar la gravedad y urgencia del caso y, de considerarlo necesario, dictar determinadas medidas temporales a fin de proteger derechos constitucionales.

De igual forma, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece en su artículo 26 que el objeto de las medidas cautelares es “evitar o cesar la amenaza de violación de los derechos reconocidos en la Constitución y en instrumentos internacionales de derechos humanos”<sup>3</sup>, desarrollado además los requisitos, procedimiento, efectos y revocatoria de dicha garantía.

En cuanto a los efectos jurídicos de la garantía, el artículo 28 de la norma legal antes citada establece “El otorgamiento de medidas cautelares y su adopción no constituirá prejuzgamiento sobre la declaración de la violación ni tendrán valor probatorio en el caso de existir una acción por violación de derechos”. Dicho esto, la garantía tiene un carácter temporal que se fundamenta en la verosimilitud de los hechos alegados, dado que no constituye certeza de la posible vulneración de un derecho, así como las medidas no pueden ser indefinidas, ya que se supeditan al conocimiento posterior del proceso principal.

Al respecto, la Corte Constitucional, en sentencia 002-15-SIS-CC, expresó “dentro de este tipo de medidas debe estar presente el hecho cierto e irrefutable de que la

<sup>3</sup> Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, artículo 26.

decisión que adopte un juez constitucional al conceder una medida cautelar no implica, bajo ninguna circunstancia, la declaratoria de violación sobre derechos constitucionales”. En consecuencia, el pronunciamiento del juzgador al conocer y resolver una medida cautelar tiene carácter provisional y no de cosa juzgada, pues en la sustanciación no realiza un análisis con el fin de determinar la vulneración de un derecho constitucional.

Asimismo, el artículo 35 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional expone: “La revocatoria de las medidas cautelares procederá sólo cuando se haya evitado o interrumpido la violación de derechos, hayan cesado los requisitos previstos en esta ley o se demuestre que no tenían fundamento (...)”.

Por tanto, el juez de apelación, al conocer un recurso de revocatoria de medidas cautelares, debe observar rigurosamente lo establecido en el artículo 35 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, analizando la necesidad de mantener o no activa dicha garantía y evitando un pronunciamiento del fondo de la causa, ya que el juzgador, en el ejercicio de su actividad jurisdiccional, tiene la obligación de tutelar efectivamente los derechos de las partes, en fiel cumplimiento de las normas claras, previas y públicas del ordenamiento jurídico.

Frente a lo expuesto, la Corte Constitucional debe examinar si el auto impugnado se encuentra conforme a las disposiciones contenidas en la Constitución de la República, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y a su jurisprudencia.

Por tal motivo, del análisis de la causa se observa que el tribunal de apelación, al resolver la solicitud de revocatoria de medidas cautelares, conoció el fondo del asunto, es decir, asumió como vulnerados los derechos al debido proceso en sus garantías de cumplimiento de normas y de motivación, pues determinó que el acto administrativo carecía de fundamento jurídico, así como indicó el trámite que la autoridad regional del IECE debió seguir, interpretando para tal efecto, normas dispuestas en la Ley Orgánica de Servicio Público.

En conclusión, la *ratio decidendi* de la decisión judicial impugnada se orientó a demostrar la vulneración de derechos constitucionales, de tal forma que el *decisium* reconoció tal vulneración, justificando así, la no revocatoria de las medidas cautelares.

Frente a ello, se debe recordar que si bien las medidas cautelares tienen por objeto evitar o cesar la amenaza o vulneración de los derechos constitucionales, el operador judicial, al sustanciar dicha garantía, no puede declarar o asumir que se



ha vulnerado un derecho constitucional; es decir, la adopción de medidas cautelares no implica una eventual decisión sobre el fondo del asunto, ni prejuzga la responsabilidad de reparar un posible daño causado.

En este punto, cabe subrayar que la naturaleza de las medidas cautelares es evitar o cesar la vulneración de un derecho constitucional, sin declarar la misma u ordenar su reparación, aspectos propios de la garantía de acción de protección, por lo cual, si el juzgador, en la sustanciación de las medidas cautelares, resuelve el fondo de la causa, deja sin fundamento la necesidad de mantener dicha medida, toda vez que actuó inobservando lo establecido en el artículo 28 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Entonces, el tribunal de apelación, al evidenciar que el auto dictado el 2 de febrero del 2011, por el Juzgado Séptimo de Garantías Penales de Manabí, resolvió el fondo de la *litis* al declarar la vulneración de derechos constitucionales y determinar la responsabilidad del IECE, tuvo que revocar la misma y brindar protección judicial, en observancia a la seguridad jurídica, mas no ratificar e incluso volver a realizar un análisis valorativo del fondo de la causa.

En el presente caso, la Sala de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, al ratificar el contenido y la decisión de la resolución del 12 de enero de 2011, dictada por el Juzgado Séptimo de Garantías Penales de Manabí, en la que concedió las medidas cautelares solicitadas, no observó lo consagrado en los artículos 28 y 35 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Consecuentemente, este organismo de justicia constitucional concluye que la decisión judicial dictada el 11 de marzo de 2011, por la Sala de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, vulneró el derecho constitucional a la seguridad jurídica, consagrado en el artículo 82 de la Constitución de la República.

Ahora bien, en el problema jurídico analizado se demostró que el auto impugnado vulneró el derecho a la seguridad jurídica; asimismo, se observó cómo dicho fallo ratificó los argumentos y decisión de la resolución expedida el 12 de enero de 2011 por la jueza séptima de Garantías Penales de Manabí, razón por la cual, esta Corte considera necesario, por la relación jurídica existente, analizar si la referida resolución garantizó seguridad jurídica.

**2) La resolución dictada el 12 de enero del 2011, por el Juzgado Séptimo de Garantías Penales de Manabí ¿vulneró el derecho a la seguridad jurídica, dispuesto en el artículo 82 de la Constitución de la República?**

De las consideraciones anotadas previamente se desprende que la garantía de medidas cautelares no implica el conocimiento de la causa ni la determinación de vulneración de un derecho constitucional.

Es importante observar que la jueza de primera instancia en la resolución del 12 de enero del 2011 manifestó

**RESUELVE: ADMITIR la Garantía de medida cautelar propuesta por la Accionante Soraya Aurora Sarmiento Flores, en virtud de su naturaleza y conforme a lo previsto en el Art 33 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y se dispone que el Dr. Fabián Solano Moreno, Gerente General del Instituto Ecuatoriano de Crédito Educativo y Becas y por el análisis hecho con respecto a la acción de personal de supresión de cargo, que en definitiva es ilegal e improcedente, por violar derechos ya mencionados, deje sin efecto esta medida contenida en la Acción de Personal No. 1852-GRH-2010, de fecha 27 de diciembre del 2010 y reintegre inmediatamente al cargo de Experto en Contabilidad Bancaria 1 Servidor Público 5 a la ciudadana (...)**". (Negrillas fuera del texto).

Entonces, resulta evidente que la autoridad judicial, al resolver una garantía de medidas cautelares, determinó la vulneración de derechos constitucionales y ordenó su reparación, dejando sin efecto el acto administrativo a través del cual se activó la garantía. Por tanto, dicha resolución no cumplió con lo previsto en los artículos 26 y 28 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, ya que desnaturalizó la garantía de medidas cautelares, confundiéndola con la acción de protección, en la medida en que la jueza constitucional pretendió brindar un amparo directo y eficaz de derechos constitucionales dentro de una acción que por su naturaleza es provisional.

Ahora bien, la Corte Constitucional debe subrayar que las medidas cautelares pueden ser activadas en forma autónoma o conjunta con otra garantía jurisdiccional; dicho procedimiento tiene efectos distintos, mismos que deben ser garantizados por todo operador de justicia que conoce de garantías jurisdiccionales.

Así pues, de la lectura del artículo 87 de la Constitución de la República se puede distinguir dos tipos de medidas cautelares, esto es, la medida cautelar que se solicita conjuntamente en un proceso de garantías jurisdiccionales y la medida cautelar autónoma, es decir, aquella que se presenta independiente de la existencia de un proceso, como una auténtica garantía jurisdiccional<sup>4</sup>.

Los efectos en uno u otro caso son distintos, es decir, en caso que concurriesen las amenazas, el objeto de la garantía es prevenir una posible vulneración de los derechos, evitando que sucedan los hechos que se consideran atentatorios a derechos constitucionales, ante lo cual cabe la activación de la garantía de medidas cautelares autónomas, sin que ello implique prejuzgamiento; en tanto que en el segundo supuesto, es decir, en el caso de vulneraciones o violaciones a derechos

---

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 016-14-SIS-CC, caso N.º 0054-12-IS.

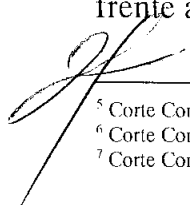
constitucionales, el objeto es cesar dicha transgresión, ante lo cual cabe la posibilidad de solicitar medidas cautelares, en conjunto con otra garantía de protección de los derechos<sup>5</sup>.

En esta línea, la Corte Constitucional, al amparo de lo dispuesto por el artículo 436 numeral 6 de la Constitución de la República, dictó sentencia N.º 034-13-SCN-CC en la que emitieron reglas jurisprudenciales vinculantes en referencia a la concesión de medidas cautelares:

- a) La concesión de medidas cautelares procede en caso de amenazas o violaciones a derechos reconocidos en la Constitución, con diferencia de objeto entre uno y otro supuesto:
  - i. En caso de amenazas, el objeto de las medidas será prevenir la ocurrencia de hechos que se consideren atentatorios a derechos reconocidos en la Constitución. La amenaza se da cuando un bien jurídico no se encuentra afectado o lesionado, sino, en camino de sufrir un daño grave y la persona está sujeta a la inmediata probabilidad de que la vulneración se verifique. En este caso, por no verificarse todavía una vulneración del derecho constitucional, procederá la presentación de las medidas cautelares como garantías jurisdiccionales de manera autónoma.
  - ii. En caso de violaciones a derechos reconocidos en la Constitución, el objeto será cesar dicha situación. Se consideran como tales, aquellas situaciones en las que el ejercicio pleno de un derecho reconocido en la Constitución y en tratados internacionales de derechos humanos es impracticable, o cuando el bien jurídico es lesionado, es decir, cuando la persona ya ha sido víctima de una intervención ilícita. En dicho caso, las medidas cautelares deberán ser necesariamente solicitadas en conjunto con una garantía jurisdiccional de conocimiento, se deberá condicionar la concesión de la medida cautelar a la constatación de un daño grave que pueda provocar efectos irreversibles o por la intensidad o frecuencia de la violación.

De la regla jurisprudencial citada se desprenden normas claras, previas y públicas, debido a que la jurisprudencia vinculante que emite este máximo organismo de interpretación y control constitucional, debe ser cumplida obligatoriamente por los operadores judiciales, a fin de garantizar seguridad jurídica y brindar una efectiva tutela judicial<sup>6</sup>, debido a que en nuestro Estado constitucional de derechos y justicia, la jurisprudencia constitucional es fuente primaria del derecho<sup>7</sup>.

Por lo expuesto, en el presente caso, esta Corte advierte que la resolución dictada por la jueza séptima de Garantías Penales de Manabí se aleja del objetivo real que pretende cumplir una medida cautelar a nivel constitucional, pues conforme se desprende de los antecedentes del caso, es incuestionable que nos encontramos frente a hechos consumados por medio de un acto administrativo. En este sentido,

  
<sup>5</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 034-13-SCN-CC, caso N.º 0561-12-CN.

<sup>6</sup> Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 001-10-PJO-CC, caso N.º 0999-09-IP.

<sup>7</sup> Corte Constitucional del Ecuador, dictamen N.º 001-14-SDC-CC, caso N.º 0004-10-DC.



la jueza cometió una infracción susceptible de protección constitucional, “al conceder la medida cautelar autónoma cuando el objetivo no era evitar una posible vulneración, sino detener una aparente vulneración”<sup>8</sup>.

El auto emitido el 12 de enero de 2011 inobservó la regla jurisprudencial citada, situación que se agravó cuando la jueza constitucional estableció dentro de la medida cautelar autónoma la vulneración de derechos constitucionales por parte de la autoridad pública.

Consecuentemente, este organismo ha verificado que la juzgadora, al otorgar medidas cautelares autónomas, excedió sus límites constitucionales y legales, por cuanto el presupuesto fáctico (amenaza) no se ha configurado, es decir, no se observaron las normas jurídicas previas, claras y públicas que debían ser consideradas para la concesión de la garantía y, como consecuencia de esto, se vulneró el derecho a la seguridad jurídica, de acuerdo a los parámetros normativos constitucionales, legales y jurisprudenciales señalados previamente.

### **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. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.
2. Declarar la vulneración del derecho constitucional a la seguridad jurídica, previsto en el artículo 82 de la Constitución de la República.
3. Como medidas de reparación, se dispone:
  - 3.1 Dejar sin efecto el auto dictado el 11 de marzo de 2011, por la Sala de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Manabí.
  - 3.2 Dejar sin efecto la resolución del 12 de enero de 2011, así como el auto del 02 de febrero de 2011, dictados por el Juzgado Séptimo de Garantías Penales de Manabí.
4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

---

<sup>8</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 002-15-SIS-CC, caso N.º 0068-12-IS



Wendy Molina Andrade  
**PRESIDENTA (E)**

Jaime Pozo Chamorro  
**SECRETARIO GENERAL**

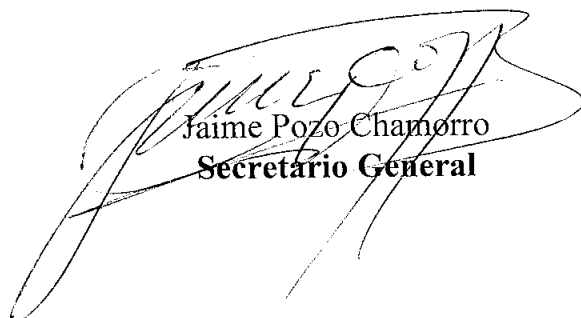
**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con ocho votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Wendy Molina Andrade, sin contar con la presencia del juez constitucional Patricio Pazmiño Freire, en sesión del 04 de marzo de 2015. Lo certifico.

JPCH/epz/mccp

Jaime Pozo Chamorro  
**SECRETARIO GENERAL**

**CASO Nro. 0614-11-EP**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la jueza Wendy Molina Andrade, suscribió la presente sentencia el día lunes 23 de marzo del 2015, en calidad de presidenta (e) de la Corte Constitucional, al momento de expedirse la misma.- Lo certifico.



Jaime Pozo Chamorro  
Secretario General

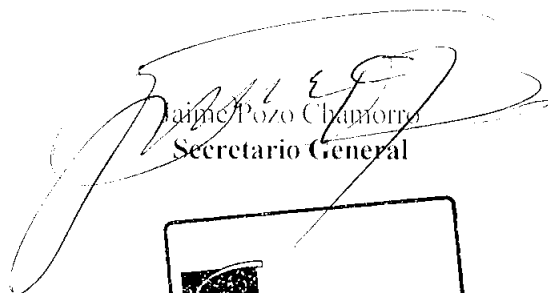
JPCH/LFJ



CASO 0614-11-EP

RAZÓN.- Siento por tal que, en la ciudad de Quito, a los veinticinco y veintiséis días del mes de marzo de dos mil quince, se notificó con copia certificada de la sentencia 058-15-SEP-CC, de marzo 04 de 2015, a los señores: Instituto Ecuatoriano de Crédito Educativo y Becas IECES, casilla constitucional 431, correo electrónico [ieccc@ieccc.fin.ec](mailto:ieccc@ieccc.fin.ec); Procurador General del Estado, casilla constitucional 18; Soraya Aurora Sarmiento Flores, casilla constitucional 258; juez Séptimo de Garantías Penales de Manabí, mediante oficio 1339-CCE-SG-NOT-2015; Jueces Sala Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, mediante oficio 1338-CCE-SG-NOT-2015; conjuntamente con los procesos que fueron remitidos a esta Corte; conforme constan de los documentos adjuntos.- Lo certifico.-

IPCCE - dn \*



Jaime Pozo Chamorro  
Secretario General



## GUIA DE CASILLEROS CONSTITUCIONALES No. 134


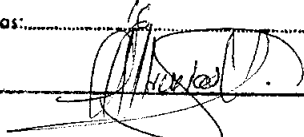
ACTOR	CASILLA A CONSTITUCION AL	DEMANDADO	CASILLA CONSTITUCIONAL	NRO. DE CASO	FECHA DE RESO. SENT. DICT. PROV. O AUTOS
PEÑAFIEL SANCHEZ TOMAS ANDRES	714	PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO	18	1755-10-EP	PROV. MARZO 23 DE 2015
		JOSE LUIS ROSADO CAICEDO representante -FUNDAEM- Y RECTOR DEL ESPOL	467		
		JUCES SEGUNDA SALA LABORAL CORTE PROVINCIA DE JUSTICIA DEL GAUYAS	1004		
		WOLNEY POLO URDIALES REPRESENTANTE LEGAL DE CNEL S.A.	1131	0075-10-IS	SENT. MARZO 04 DE 2015
		PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO	18		
SERVICIO DE RENTAS INTERNAS	52	GRACE MERCHAN AGUIRRE	278	0378-11-EP	SENT. MARZO 04 DE 2015
		PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO	18		
		NELLY SAAVEDRA LEMON. EXJUEZA SALA PENAL CORTE PROVINCIAL DE LOS RIOS	680		
INSTITUTO ECUATORIANO DE CREDITO EDUCATIVO Y BECAS IECES	431	PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO	18	0614-11-EP	SENT. MARZO 04 DE 2015
		SORAYA AURORA SARMINETO FLORES	258		

JUAN FALCONI PUIG	1231	PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO	18	0980-12-EP	PROV. MARZO 25 DE 2015
		JUECES SALA CIVIL Y MERCANTIL CORTE NACIONAL DE JUSTICIA	19		



Total de Boletas: **(16)** dieciséis

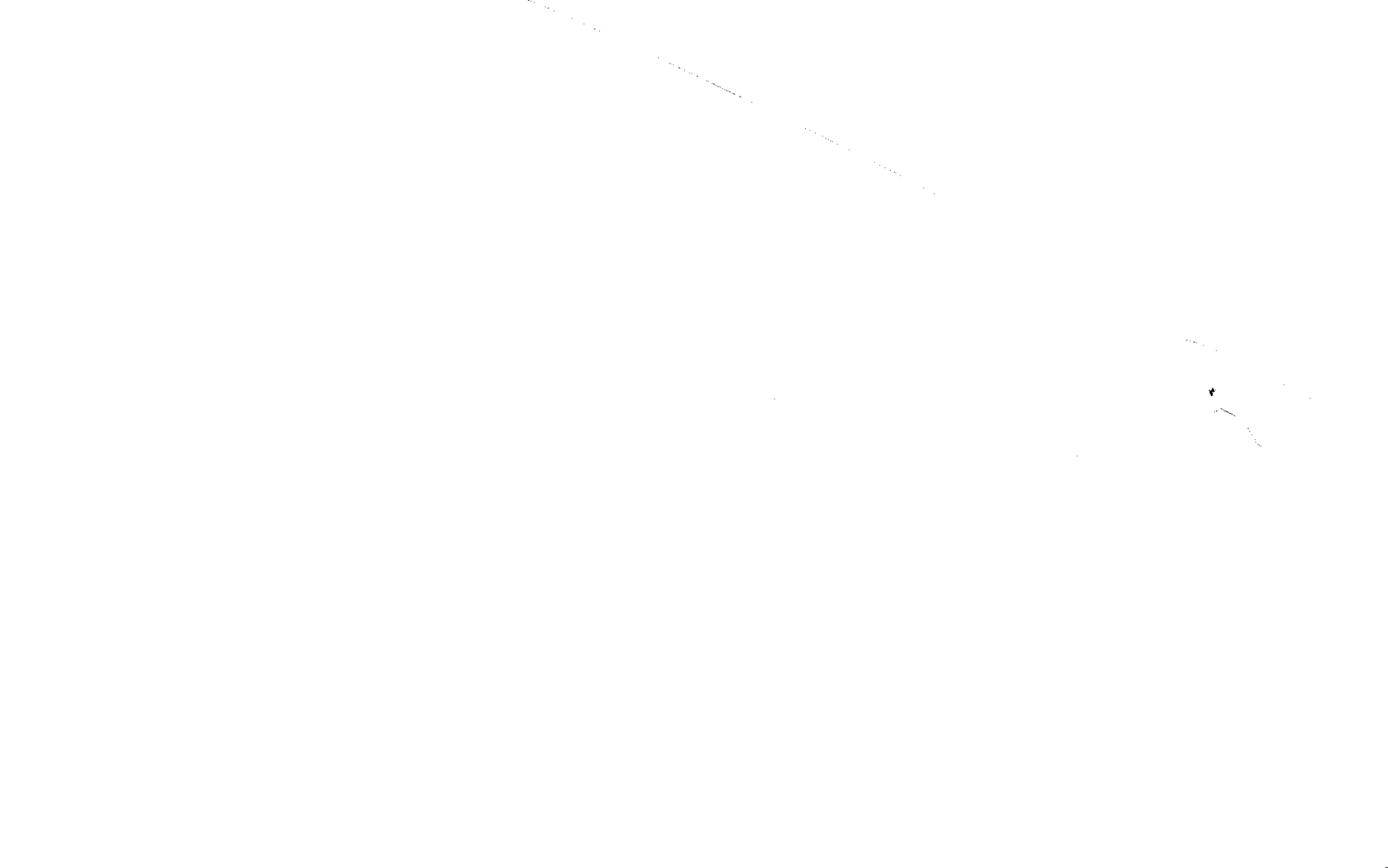
QUITO, D.M., marzo 25 del 2.015

  
 Juan Dalgo Nicolalde  
**ASISTENTE DE PROCESOS**

  
**CASILLEROS CONSTITUCIONALES**  
 fecha: **25 MAR. 2015**  
 Hora: **14:42**  
 Total Boletas: **16**  


GUIA DE ENVIOS

	Servicio EMS	Fecha: 2015-03-25	Hora: 10:58:19	
	Usuario: jar dalgo	Orden de: 9303jo EN-13424-2015-03-13032568	Id Local:	
REMITENTE			DESTINATARIO	
Nombre: CORTE CONSTITUCIONAL		Código Cliente: 13424	Nombre: ASOCIACIÓN PESANTES COORDINADOR REGIONAL DE PORTOVIJEJO DE LA CORTE.	
Número de identificación: 13424-00001		Ejemplo de identificación: 13424-00001	Número de identificación: [Blank]	
Provincia: CHIMBORAZO	Ciudad/Cantón: RIOBAMBA	País: Ecuador	Provincia: MANABI	Ciudad/Cantón: PORTOVIJEJO
Dirección: AV. 12 DE OCTUBRE # 114 Y PASAJE NICOLAS JIMENEZ FRENTE AL PARQUE EL ARBOLITO			Dirección: AV. MORALES Y SUCRE, EDF. DINAMO 2º PISO, OFICINA 304 B TEL. 052-650-125 PORTOVIJEJO - 0614-14-EP	
Referencia:			Número de identificación: 0614-14-EP	
Teléfonos: [Blank]			Teléfonos: 052-650-125	
Email: cargo.armas@ceja.gov.ec			Email: [Blank]	
No. Item: [Blank]			[Blank]	
Descripción del servicio: [Blank]			[Blank]	
[Blank]			Firma: [Blank]	





# ORDEN DE TRABAJO

Servicio:

EMS

Usuario:

jair dalgo



EN-13424-2015-03-13032568

Fecha: 25 / 03 / 2015 Hora: 11 : 00

Nombre del Cliente:

Número de Identificación:

1760001980001

CORTE CONSTITUCIONAL

Tipo de Identificación:

Provincia:

CHIMBORAZO

Ciudad/Cantón:

RIOBAMBA

RUC

Parroquia:

Dirección:

AV. 12 DE OCTUBRE N16-114 Y SAJE NICOLAS JIMENEZ FRENTE AL PARQUE EL ARBOLITO

Referencia:

Teléfonos:

E-mail:

jorge.armas@cce.gob.ec

Total de envíos:

1

Peso

Valor declarado total:

Servicios adicionales:

Lote No.  
1420379

Referencia del Lote:  
SE REMITE PROCESADO

PAR SU DEVOLUCION A LAS INSTANCIAS DE ORIGEN

del CARTERO CDE EP.

Firma del CLIENTE:

Fecha de recogida (DD/MM/AAAA):

25-03-2015

Hora de recogida (24h00):

Total de envíos recibidos:

Responsable de Ventanilla:

Responsable de Admisión:

TOTAL DE ENVIOS LOCALES:

TOTAL DE ENVIOS NACIONALES TRAYECTO 1:

TOTAL DE ENVIOS NACIONALES TRAYECTO 2:

Para más detalles o requerimientos comuníquese al: 1700 CORREO (267 736) / Email: servicioalcliente@correosdelecuador.com.ec

CDE-OPE-FR022





CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR

Quito D. M., marzo 25 del 2015  
Oficio 1339-CCE-SG-NOT-2015

Señor  
**JUEZ SÉPTIMO DE GARANTÍAS PENALES DE MANABÍ**  
Portoviejo.-

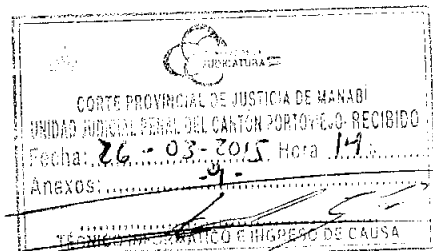
De mi consideración:

Para los fines legales pertinentes, adjunto copia certificada de la sentencia 058-15-SEP-CC, de marzo 04 de 2015, emitida dentro de la acción extraordinaria de protección 0614-11-EP, presentada por: Instituto Ecuatoriano de Crédito Educativo y Becas IECES referente al juicio 10-2011: 085-1010, a fin de dar cumplimiento la parte resolutive de la sentencia.

Atentamente,

Jaime Pozo Chambo  
Secretario General

Adjunto: lo indicado  
PC116jdn







**CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR**

Quito D. M., marzo 25 del 2015  
Oficio 1338-CCE-SG-NO1-2015

Señores  
**JUECES SALA LABORAL DE LA CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE  
MANABÍ**  
Portoviejo.-

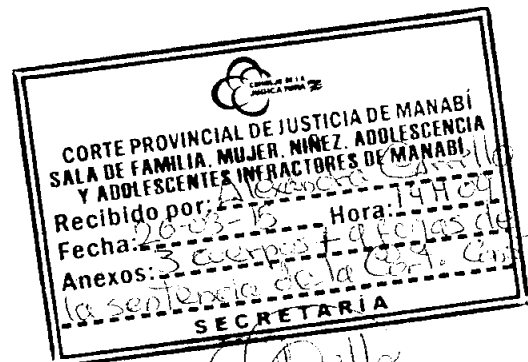
De mi consideración:

Para los fines legales pertinentes, adjunto copia certificada de la sentencia 058-15-SEP-CC, de marzo 04 de 2015, emitida dentro de la acción extraordinaria de protección 0614-11-EP, presentada por: Instituto Ecuatoriano de Crédito Educativo y Becas IECEES. De igual manera devuelvo el juicio 10-2011: 085-1010, constante en 81 fojas de la primera instancia; en 21 fojas de la segunda instancia; y, en 19 fojas la acción extraordinaria de protección, a fin de dar cumplimiento la parte resolutive de la sentencia.

Atentamente,

*Jaime Dozo Chamorro*  
Secretario General

Adjunto: lo indicado  
/PCH/jdm





Jair Dalgo

CORTE

CONSTITUCIONAL

DEL ECUADOR

**De:** Jair Dalgo  
**Enviado el:** viernes, 27 de marzo de 2015 11:03  
**Para:** 'iece@iece.fin.ec'  
**Asunto:** SE NOTIFICA SENTENCIA DE MARZO 04 DE 2015  
**Datos adjuntos:** 0614-11-EP-sen.pdf

[Número de página]