Quito, D. M., 03 de abril del 2012

SENTENCIA N.º 002-12-SAN-CC

CASO N.º 0041-09-AN

CORTE CONSTITUCIONAL PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN

Juez sustanciador: Dr. Manuel Viteri Olvera

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

La presente acción por Incumplimiento ha sido propuesta por la señora MARÍA HORTENSIA LÓPEZ CULQUI, en contra de la Ministra de Inclusión Económica y Social , del Secretario Nacional Técnico de la SENRES y del Procurador General del Estado.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 93 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 436, numeral 5 de la misma Constitución, y de los artículos 49, y 74 al 78 de las Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, la Tercera Sala de Sustanciación procede al conocimiento de la presente acción, como se advierte del Memorando N.º 562-CC-SG-2009 que obra a fojas 27 del proceso.

Mediante providencia de fecha 12 de agosto del 2009 a las 15h38, la Tercera Sala de la Corte Constitucional avocó conocimiento de la presente acción, habiendo correspondido al Dr. Manuel Viteri Olvera actuar como Juez Sustanciador.

Detalle de la acción propuesta

Antecedentes de hecho y fundamentos de derecho

La señora MARÍA HORTENSIA LÓPEZ CULQUI, quien fuera Empleada del Centro de Desarrollo Infantil "*Elisa C. Mariño de Carvajal*" en la ciudad de Guaranda, con fundamento en las normas contenidas en los artículos 93 y 436 numeral 5, de la Constitución de la República, y los artículos, 49 y 74 al 78 de las Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, presenta ***acción constitucional por***

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

incumplimiento para hacer efectivo el cumplimiento de normas o actos administrativos de carácter general en los siguientes términos:

Propone la presente acción por el incumplimiento de lo dispuesto en el Mandato Constituyente N.º 2, en su artículo 8, que fuera expedido por la Asamblea Nacional Constituyente y publicado en el Registro Oficial N.º 261 del 28 de enero del 2008, referente a las *Liquidaciones e indemnizaciones* que deben recibir los Servidores Públicos que se retiran, ya sea por supresión de Partidas, renuncia voluntaria o retiro voluntario. Que el artículo 8 del Mandato Constituyente dice lo siguiente: "***Liquidaciones e indemnizaciones.-*** *El Monto de la indemnización, por supresión de partidas, renuncia voluntaria o retiro voluntario para acogerse a la jubilación de los funcionarios, servidores públicos y personal docente del sector público, con excepción del perteneciente a las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, será de hasta siete (7) salarios mínimos básicos unificados del trabajador privado por cada año de servicio y hasta un monto máximo de doscientos diez (210) salarios mínimos básicos unificados del trabajador privado en total...* ".

Petición concreta

Sostiene la accionante que por más de 30 años consecutivos, desde el 01 de junio de 1974 hasta el 31 de diciembre del 2008, prestó sus servicios lícitos y personales como empleada del Centro de Desarrollo Infantil "*Elisa C. Mariño de Carvajal*" en la ciudad de Guaranda, pero que por la reestructuración que inició la Institución, así como la unificación con otras Instituciones del Estado que realizaban similar labor, la señora Ministra dispuso la reducción de un significativo grupo de servidores públicos, principalmente de aquellos empleados que registraban mayores años de servicio, como el caso de la actora.

Con la copia del Memorando N.º 967-DGF-CN-08 del 29 de diciembre del 2008 que adjunta, (fs. 02) en la que el señor Director Técnico-Gestión Financiera del Ministerio de Inclusión Económica y Social, da a conocer al señor Director Técnico del Área-Unidad de Administración de Recursos Humanos que: "*Con el fin de que se siga con el trámite legal, anexo al presente sírvase encontrar el Comprobante Único de registro en el que consta el Nº CUR 12975 correspondiente al pago por concepto de Supresión de Partidas, según Resolución Nº SENRES-2008 000341.*"; documento cuya copia adjunta, conteniendo un listado de 95 funcionarios y empleados, cuya Supresión de Partidas se dispuso y en cuyo listado aparece la accionante en el número 51, quien laboró por más de 33 años en el MIES, reconociéndole un monto de USD $ 30.000 dólares, conforme aparece en la tercera columna del mencionado listado y

que fuera acreditado a la Cuenta de Ahorros N.° 3720161300 del Banco del Pichincha el 30 de diciembre del 2008 (fs. 05).

En relación al artículo 8 del Mandato Constituyente N.° 2, expedido por la Asamblea Nacional Constituyente, la accionante sostiene que por haber laborado más 30 años, desde el 01 de junio de 1974 hasta el 30 de diciembre del 2008, le correspondía recibir los 210 salarios mínimos vitales, a razón de USD $ 200 por cada salario, lo que daba un total de USD$ 42.000, perjudicándole en sus reales aspiraciones con USD $ 12.000, con lo que se incumple artículo 8 del Mandato Constituyente N.° 2, por lo que solicita que se dé cumplimiento a dicho Mandato Constituyente.

Contestación a la demanda

En la contestación a la demanda que hace la señora Ministra de Inclusión Económica y Social, y que consta a fojas 35 del expediente, manifiesta que para aquellas Instituciones que están bajo el ámbito de la LOSCCA, el monto a pagar por supresión de partidas es de USD 1.000 Dólares americanos por año y un máximo de USD 30.000 dólares americanos por 30 años de servicio, y que supuestamente el monto de USD 42.000 dólares es en el caso de que se hubiera establecido USD 1.400 dólares por año de servicio, pero que esa no es la disposición para los quienes están regulados por la LOSCCA.

La señora Ministra sostiene que se acoge al pago máximo de USD 30.000 dólares, que fue lo que recibió la accionante, en virtud a lo que determina el Reglamento de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público, que en su artículo 96 dice: "*El monto de la indemnización por eliminación o supresión de puestos del personal de las Instituciones, entidades y organismos determinados en le Art. 102 de la LOSCCA, será de un mil dólares por cada año de servicio cumplido en el Sector Público y hasta un máximo de treinta mil dólares en total*".

Indica que como se puede observar en las normas constitucionales y legales, dicha Cartera en ningún momento ha violado derechos constitucionales ni ha dejado de aplicar las normas que integran el sistema jurídico, y que lo único que ha hecho es dar cumplimiento tanto con los Mandatos Constituyentes 02 y 04 como con el instructivo de aplicación de dichos Mandatos Constituyentes, emitidos por la SENRES.

Sobre lo manifestado por la accionante, de que no se aplicó lo establecido en el artículo 8 del Mandato Constituyente N.° 2, alega que dicho Mandato no altera

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

las normas existentes para el cálculo de las liquidaciones e indemnizaciones, excepto en aquellas que excedan el monto máximo fijado en el artículo 8 del referido Mandato, es decir, que este Mandato en ningún momento ha alterado a la LOSCCA, que en su artículo 96 determina el cálculo para la indemnización de supresión de partidas.

También la señora Ministra de Inclusión Económica y Social señala que el Reglamento a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público, en su artículo 96 dice lo siguiente: "***Art. 96.-*** *Cálculo de la indemnización por supresión de puesto.- El monto de la indemnización por eliminación o supresión de puesto del personal de las instituciones, entidades y organismos determinados en el Art. 102 de la LOSCCA, será de un mil dólares por cada año de servicio cumplido en el sector público y hasta un máximo de treinta mil dólares en total*"; por lo que no se podía sobrepasar ese monto al indemnizar a la accionante. A más de ello, en la emisión del Mandato N.º 002 no se estableció que el monto para la supresión de partidas sea de USD 1.400 dólares americanos, como para que diga la actora que le correspondía recibir los USD $ 42.000 dólares.

Por último, solicita que rechacen la indebida acción de incumplimiento planteada por la accionante, por no existir violación de derechos constitucionales y porque la Cartera de Estado en ningún momento ha incumplido las normas que integran el sistema jurídico. De igual manera, solicita que se tome en cuenta lo establecido en los Mandatos Constituyentes N.º 002 y 004, especialmente en el cuarto considerando de éste último Mandato.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte Constitucional y validez del proceso

El Pleno de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, es competente para conocer y resolver la presente causa, de conformidad con lo previsto en los artículos 429 y 436 numeral 5 de la Constitución de la República, y artículo 27 del Régimen de Transición, publicado con la Constitución de la República en el Registro Oficial N.º 449 del 20 de octubre del 2008, en concordancia con los artículos 49, y 74 al 78 de las Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, publicadas en el Suplemento del Registro Oficial N.º 466 del 13 de noviembre del 2008, aplicables al presente caso.

La presente acción ha sido tramitada de conformidad con el ordenamiento jurídico constitucional y legal aplicable al caso, por lo que se declara su validez.

Pretensión de la accionante

Aduce la accionante que por supresión de la partida correspondiente al cargo que desempeñaba en el Centro de Desarrollo Infantil Elisa C. Mariño de Carvajal, de la ciudad de Guaranda, el Ministerio de Inclusión Económica y Social le reconoció la cantidad de treinta mil dólares, valor que no corresponde al máximo establecido por el Mandato N.° 2, expedido por la Asamblea Nacional Constituyente, mismo que en su artículo 8 dispuso que el monto de indemnización por supresión de partidas, renuncia voluntaria o retiro voluntario para acogerse a la jubilación de los servidores públicos y personal docente del sector público *"sea de siete (7) salarios básicos unificados del trabajador privado por cada año de servicio y hasta por un monto máximo de doscientos diez salarios mínimos básicos unificados del trabajador privado en total"*, disposición por la que le correspondía percibir cuarenta y dos mil dólares por los treinta años de servicios prestados a la Institución.

Considera la accionante que con el pago de treinta mil dólares se le perjudica en doce mil dólares, incumpliendo, violentando e inobservando el Mandato Constituyente N.° 2, y se incurre en violación y desconocimiento de la garantía constitucional prevista en el artículo 66, numeral 4 de la Carta Fundamental del Estado, razón por la que solicita se ordene en sentencia la aplicación del invocado Mandato Constituyente.

Constatación de los hechos

De la revisión del expediente, esta Corte constata que, en efecto, en el proceso de supresión de partidas en el Ministerio de Inclusión Económica y Social, según Resolución N.° SENRES 2008 000341, la señora María Hortencia López Culqui ha recibido la suma de treinta mil dólares, los que se han acreditado a su cuenta N.° 3720164500 del Banco del Pichincha. Consta además la certificación conferida por la Coordinadora del Centro de Desarrollo Infantil Elisa Mariño de Carvajal, de la que se desprende que la demandante ha laborado en ese centro desde el 01 de junio de 1974 hasta el 01 de diciembre del 2008, es decir, por más de 30 años.

Objetivo y contenido del mandato 2

La Asamblea Nacional Constituyente, en representación de la soberanía popular y en ejercicio de sus atribuciones, ente otros instrumentos dictó el Mandato N.° 2

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

el 24 de enero del 2008, que entró en vigencia de manera inmediata, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial.

El objetivo del referido Mandato se encuentra enunciado en las dos consideraciones siguientes: a) Que la Asamblea Nacional Constituyente debe contribuir a erradicar los privilegios remunerativos y salariales, eliminando las distorsiones generadas por la existencia de remuneraciones diferenciadas que se pagan en algunas entidades públicas; y, b) Que algunas entidades del Estado o que se financian con recursos del sector público, a pretexto de su autonomía, han fijado remuneraciones mensuales y salarios que violentan el principio básico de: "a igual trabajo, igual remuneración". Consecuentemente, el Mandato Constitucional tuvo como objetivo sentar las bases que permitieran superar desviaciones injustificadas en el sistema remunerativo en el sector público por la existencia de grandes diferencias de salarios y remuneraciones, determinantes de situaciones privilegiadas, atentatorias del derecho a la igualdad.

En este sentido, el Mandato estableció límites máximos de ingresos mensuales para determinados funcionarios, así como valores máximos a percibir por concepto de indemnizaciones y liquidaciones por eventos que significan la desvinculación de los servidores públicos de sus respectivas instituciones, además de otras disposiciones conexas al tema que, para efecto del presente análisis, no son de relevancia.

El primer inciso del artículo 8 del Mandato 2 estatuye: *"El monto de la indemnización, por supresión de partidas, renuncia voluntaria o retiro voluntario para acogerse a la jubilación de los funcionarios, servidores públicos y personal docente del sector público, con excepción del perteneciente a las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, será de* ***hasta*** *siete (7) salarios mínimos básicos unificados del trabajador privado por cada año de servicio* ***y hasta*** *un monto máximo de doscientos diez (210) salarios mínimos básicos unificados del trabajador privado en total. Para el efecto, las instituciones del sector público establecerán, planificadamente, el número máximo de renuncias a ser tramitadas y financiadas en cada año debiendo, para ello realizar las programaciones presupuestarias correspondientes, en coordinación con el Ministerio de Finanzas, de ser el caso."* (Énfasis fuera del texto).

Una lectura superficial de la norma en estudio podría llevar a concluir que el Mandato establece un monto indemnizatorio único por año de servicio para quienes se separen de una entidad pública, por supresión de partida, renuncia voluntaria o retiro voluntario para efectos de jubilación, esto es, 7 salarios mínimos unificados correspondientes al trabajador privado; mas, si se observa bien la norma, esta contiene en dos apartes, la preposición ***"hasta"***, que relaciona

los números 7 y 210 (referidos a salarios mínimos básicos unificados), denotando límites para determinar precisamente valores máximos, tanto en las cantidades anuales como en el monto total a percibir por estos conceptos, de lo que se concluye en la posibilidad de percepción de cantidades menores y nunca mayores a las previstas.

Al respecto, es necesario referirnos al Mandato N.º 4, emitido por la Asamblea Nacional Constituyente el 12 de febrero del 2008, el mismo que en su cuarto considerando establece: "*Que, el Mandato Constituyente No. 2 no altera las normas ya existentes para el cálculo de liquidaciones e indemnizaciones, excepto en aquellas que excedan los montos máximos fijados en el artículo 8 del referido mandato*". En consecuencia, los montos indemnizatorios existentes a la fecha de emisión del Mandato N.º 2 continuaban vigentes, en tanto que aquellos que superaban los límites máximos previstos en el mencionado instrumento se modificaban de acuerdo a los límites máximos preceptuados en él. A esta conclusión se llega tanto por el contenido de la disposición pertinente como porque el Mandato no contiene norma de expresa sustitución o de derogación alguna de disposiciones legales o de otra naturaleza sobre liquidaciones o indemnizaciones en la materia, y en virtud de la Primera Disposición Final del Reglamento de Funcionamiento de la Asamblea Nacional Constituyente en el sentido que el ordenamiento jurídico se mantiene vigente, con la excepción de lo que resuelva en sentido contrario la Asamblea.

¿Correspondía a la accionante percibir los límites máximos previstos por el mandato 2?

Es verdad que los Mandatos emitidos por la Asamblea Nacional Constituyente son instrumentos jurídicos de obligatorio cumplimiento[1], cuya inobservancia puede ser denunciada mediante acción de cumplimiento, en tanto contengan obligaciones de hacer o no hacer para recabar de la Corte Constitucional la disposición de cumplimiento; empero, habrá que determinar claramente si es del caso exigir su cumplimiento, es decir, si el destinatario de la obligación se encuentra o no en mora de la misma.

Es necesario recordar que la acción por incumplimiento creada como garantía jurisdiccional de derechos por la Constitución de la República se orienta a exigir el cumplimiento de obligaciones previstas en la Ley o actos administrativos de carácter general, y garantizar el cumplimiento de sentencias o informes de

[1] El artículo 9 del Mandato 9, Prohibición.- Las disposiciones contenidas en el presente Mandato Constituyente, serán de obligatorio cumplimiento y en tal virtud, éste no será susceptible de queja, impugnación, acción de amparo, demanda, reclamo o cualquier otra acción judicial o administrativa.

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

organismos internacionales de Derechos Humanos. Respecto a los requisitos de procedibilidad, la Corte deberá establecer si se cumplen los siguientes requisitos:

a) La norma o decisión cuyo cumplimiento se persigue debe contener una obligación de hacer o no hacer clara, expresa y exigible.

b) Deberá verificarse que la norma, acto administrativo de carácter general, sentencia o informe de organismos internacionales de Derechos Humanos, no sea ejecutable por las vías judiciales ordinarias.[2]

Esta acción pone a disposición de los particulares un mecanismo que permite exigir a las autoridades la realización de un deber que ha omitido cumplir, en procura de la plena vigencia de las leyes y actos administrativos de carácter general, así como decisiones de organismos internacionales de Derechos Humanos, atacando el voluntarismo o discrecionalidad en su cumplimiento, de manera que los respectivos mandatos tengan concreción en la realidad.

Con este antecedente, la Corte procede a verificar la presencia de los requisitos de procedibilidad en esta acción.

Del análisis que antecede, la Corte concluye que habiendo la accionante laborado más de 30 años en una entidad estatal, por el hecho de la supresión de la partida que ocupaba, recibió la suma de treinta mil dólares, conforme lo prescrito en la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público, a la que se remitió la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público, en el Instructivo de Aplicación de los Mandatos Constituyentes 002 y 004; percibió, entonces, la liquidación vigente por cuanto no superaba los montos máximos establecidos en el Mandato 2; de haber sido superior la indemnización vigente, habría correspondido modificar la misma para dar cumplimiento al Mandato. En definitiva, a la actora no le correspondía recibir el valor máximo establecido por la Asamblea Nacional Constituyente.

El Ministerio de Inclusión Económica y Social, con la entrega de la liquidación efectuada a favor de la señora María Hortensia López Culqui, se sujetó al contenido y al espíritu del Mandato 2; por tanto, no existe fundamento para declarar incumplimiento de su parte.

[2] En sentencia N° 002-09-SAN-CC, esta Corte determinó en este sentido la procedencia de la acción por incumplimiento.

organismos internacionales de Derechos Humanos. Respecto a los requisitos de procedibilidad, la Corte deberá establecer si se cumplen los siguientes requisitos:

a) La norma o decisión cuyo cumplimiento se persigue debe contener una obligación de hacer o no hacer clara, expresa y exigible.

b) Deberá verificarse que la norma, acto administrativo de carácter general, sentencia o informe de organismos internacionales de Derechos Humanos, no sea ejecutable por las vías judiciales ordinarias.[2]

Esta acción pone a disposición de los particulares un mecanismo que permite exigir a las autoridades la realización de un deber que ha omitido cumplir, en procura de la plena vigencia de las leyes y actos administrativos de carácter general, así como decisiones de organismos internacionales de Derechos Humanos, atacando el voluntarismo o discrecionalidad en su cumplimiento, de manera que los respectivos mandatos tengan concreción en la realidad.

Con este antecedente, la Corte procede a verificar la presencia de los requisitos de procedibilidad en esta acción.

Del análisis que antecede, la Corte concluye que habiendo la accionante laborado más de 30 años en una entidad estatal, por el hecho de la supresión de la partida que ocupaba, recibió la suma de treinta mil dólares, conforme lo prescrito en la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público, a la que se remitió la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público, en el Instructivo de Aplicación de los Mandatos Constituyentes 002 y 004; percibió, entonces, la liquidación vigente por cuanto no superaba los montos máximos establecidos en el Mandato 2; de haber sido superior la indemnización vigente, habría correspondido modificar la misma para dar cumplimiento al Mandato. En definitiva, a la actora no le correspondía recibir el valor máximo establecido por la Asamblea Nacional Constituyente.

El Ministerio de Inclusión Económica y Social, con la entrega de la liquidación efectuada a favor de la señora María Hortensia López Culqui, se sujetó al contenido y al espíritu del Mandato 2; por tanto, no existe fundamento para declarar incumplimiento de su parte.

[2] En sentencia N° 002-09-SAN-CC, esta Corte determinó en este sentido la procedencia de la acción por incumplimiento.

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

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar que no existe incumplimiento en el acto administrativo de carácter general, emitido por la Asamblea Constituyente en su Mandato N.º 002 del artículo 8, por parte de la señora Ministra de Inclusión Económica y Social; en consecuencia, desechar la acción deducida por la señora MARÍA HORTENSIA LÓPEZ CULQUI.

2. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Dr. Edgar Zárate Zárate
PRESIDENTE (e)

Dra. Marcia Ramos Benalcázar
SECRETARIA GENERAL

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, con ocho votos de los doctores: Roberto Bhrunis Lemarie, Freddy Donoso Páramo, Alfonso Luz Yunes, Hernando Morales Vinueza, Ruth Seni Pinoargote, Nina Pacari Vega, Manuel Viteri Olvera, Edgar Zárate Zárate; sin contar con la presencia del doctor Patricio Herrera Betancourt, en sesión extraordinaria del día martes tres de abril del dos mil doce. Lo certifico.

Dra. Marcia Ramos Benalcázar
SECRETARIA GENERAL

MRB/ccp/cpx