

Quito, D. M., 07 de agosto de 2013

SENTENCIA N.º 007-13-SAN-CC

CASO N.º 0046-11-AN

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El 27 de junio de 2011, los señores Ángel Heriberto Zurita Sinmaleza, Carlos Alcides Salazar Villegas, María Ermia Angélica Armas Pastrano, Aladino Garzón Díaz y José César de la Torre Andrade, por sus propios derechos, presentaron ante la Corte Constitucional, para el período de transición, una acción por incumplimiento del artículo 8 del Mandato Constituyente N.º 2 en contra del ministro del Interior, el coordinador general administrativo financiero, el director de recursos humanos y el director de gestión financiera, todos del Ministerio del Interior; así como también en contra del ministro de Relaciones Laborales.

El 27 de junio de 2011, de conformidad con lo establecido en el entonces vigente artículo 17 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, la Secretaría General certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión, integrada por los ex jueces constitucionales, Ruth Seni Pinoargote, Edgar Zárate Zárate y Hernando Morales Vinueza, en atención a las normas de la Constitución de la República aplicables al caso, el artículo 197 y la Disposición Transitoria Tercera de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en ejercicio de su competencia, mediante auto del 31 de agosto de 2011, avocó conocimiento de la presente causa y sin que implique un pronunciamiento de fondo respecto de la pretensión de los accionantes, admitió a trámite la causa N.º 0046-11-AN.

De conformidad con el sorteo efectuado en sesión extraordinaria del Pleno del Organismo, correspondió la sustanciación de la presente causa al ex juez constitucional, Patricio Herrera Betancourt, quien mediante auto del 30 de mayo de 2012, avocó conocimiento de la presente causa.



Mediante oficio N.º 143/12/CC/PHB del 04 de septiembre de 2012, el actuario del despacho del juez constitucional Patricio Herrera Betancourt, Wilfrido Sagnay Patarón, envió el proyecto de sentencia emitido dentro del caso N.º 0046-11-AN para conocimiento del Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición.

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

Del sorteo de causas realizado por el Pleno de la Corte Constitucional, en sesión extraordinaria del martes 11 de diciembre de 2012, de conformidad con la Disposición Transitoria Octava de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, le correspondió al juez constitucional, Fabián Marcelo Jaramillo Villa, sustanciar el caso signado con el N.º 0046-11-AN.

Mediante memorando N.º 017-CCE-SG-SUS-2012 del 18 de diciembre de 2012, el secretario general, Jaime Pozo Chamorro, remitió el expediente del caso N.º 0046-11-AN al juez ponente.

Con providencia del 14 de febrero de 2013, el juez ponente, Fabián Marcelo Jaramillo Villa, avocó conocimiento de la causa y determinó su competencia para conocer y resolver acciones por incumplimiento que se presenten con la finalidad de garantizar la aplicación de normas.

Norma cuyo cumplimiento se demanda

Mandato Constituyente N.º 2, publicado en el Registro Oficial Suplemento N.º 261 del 28 de enero de 2008

“Artículo 8.- 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 renunciadas 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”.¹

Fundamentos y pretensión de la demanda

Los accionantes demandan el incumplimiento del artículo 8 del Mandato Constituyente N.º 2 por parte de las autoridades públicas demandadas, manifestando, en lo principal lo siguiente:

Los comparecientes fueron servidores públicos del Ministerio del Interior, pues ejercían sus funciones de secretarios de las Tenencias Políticas de diferentes parroquias de la Provincia de Pichincha hasta la fecha en que presentaron su renuncia para acogerse a los beneficios previstos en el artículo 8 del Mandato Constituyente N.º 2.

En tal sentido, manifiestan que mediante oficio circular SDO-026 del 30 de septiembre de 2009, suscrito por el subsecretario de desarrollo organizacional del Ministerio de Gobierno y Policía, actual Ministerio del Interior, se les hizo saber si deseaban acogerse al proceso de renuncias o retiro voluntario que, en ese entonces, planificó dicha cartera de Estado.

Señalan que, en virtud a dicha comunicación, mediante escrito del 13 de enero de 2010, consignaron su renuncia con el fin de acogerse al beneficio de la indemnización por jubilación, las mismas que fueron aceptadas el 22 y 25 de enero de 2010, mediante las respectivas acciones de personal.

Así las cosas, los accionantes indican que la liquidación de indemnización por retiro voluntario se la ha realizado mediante depósito del 15 de abril de 2010 en las cuentas personales de cada uno, pero que la misma ha sido practicada en función de la resolución SENRES-2009-00200 del 12 de agosto de 2009.

Por tal motivo, manifiestan que la aplicación del Mandato Constituyente N.º 2 tiene que realizarse atendiendo el contenido de sus disposiciones, pues es de obligatorio cumplimiento por parte de todas las personas, razón por la cual el Ministerio del Interior no podía haber aplicado una resolución que tiene menor rango jerárquico en el ordenamiento jurídico, por lo que dicha resolución no podía modificar o contrariar una Ley Orgánica (Mandato Constituyente).

¹La demanda alude el incumplimiento del artículo 8 del Mandato Constituyente N.º 2, aunque de la pretensión se desprende que el incumplimiento se concreta respecto únicamente del primer inciso del artículo 8 del Mandato Constituyente N.º 2.

Por lo tanto, alegan que la aplicación de los criterios establecidos en la resolución SENRES N.º 2009-0200 del 12 de agosto de 2009, ha generado inconsistencias en cuanto a los montos que debían recibir por concepto de indemnización. Esto debido a que funcionarios con menores años de servicio han recibido mayores cantidades por ese concepto en relación, por ejemplo a la indemnización que recibió una de las comparecientes, lo que a su parecer, se produce por falta de cumplimiento del artículo 8 del Mandato Constituyente N.º 2 en el que se establece que 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, será de hasta siete (7) salarios mínimos básicos unificados del trabajador privado por cada año de servicio hasta un monto máximo de doscientos (210) salarios en total.

Dicen que existe discriminación por cuanto en otras entidades públicas se ha procedido a realizar la indemnización por retiro voluntario, observando el máximo establecido en el artículo 8 del Mandato N.º 2, hecho que denota que el Ministerio del Interior haya provocado con sus actuaciones, vulneraciones a sus derechos constitucionales a la igualdad, no discriminación, equidad, aplicación directa de la Constitución, no restricción de los derechos constitucionales, favorabilidad en la aplicación e interpretación de la normas, adicionalmente, mencionan que se vulnera su derecho a tener una existencia digna.

Pretensión

En base a los fundamentos expuestos, los accionantes solicitan que se ordene el cumplimiento integral del artículo 8 del Mandato Constituyente N.º 2, en virtud de haber presentado su renuncia o retiro voluntario del ejercicio de sus cargos públicos. En tal virtud, piden que se disponga al ministro del Interior proceda a realizar una reliquidación de la indemnización a que tienen derecho.

Subsidiariamente, solicitan la aplicación de la Disposición General Segunda de la Derogada Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público (LOSSCA).

Contestación a la demanda

Argumentos del Ministerio de Relaciones Laborales

El doctor José Francisco Vacas Dávila, ministro de Relaciones Laborales, en contestación a la demanda de acción por incumplimiento planteada en contra de su representada, ha manifestado que:



Niega simple y llanamente los fundamentos de hecho y de derecho de la acción planteada, puesto que la demanda carece de fundamento, ya que utilizan como fundamento el supuesto abuso de poder, desconociendo que las actuaciones y procedimientos administrativos adoptados por los funcionarios públicos se han apegado a las disposiciones constitucionales y legales vigentes.

Que el monto que recibieron por indemnización por retiro voluntario se lo hizo de conformidad con la normativa vigente, esto es la Resolución N.º 2009-200 del 12 de agosto de 2009, emitida en base a lo establecido en el Mandato Constituyente N.º 2 y del Decreto Ejecutivo N.º 1701, en el cual se establecía las compensaciones económicas por efectos de jubilaciones que fueron canceladas a los hoy accionantes.

Alega improcedencia de la acción, por considerar que no reúne los requisitos establecidos en el artículo 52 de las Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, pues a su entender, los accionantes no han demostrado que la acción por incumplimiento sea la vía adecuada para hacer valer sus derechos presuntamente vulnerados. Así, considera que en virtud del artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que refiere a la reparación económica, señala –a su entender– que los accionantes, tratándose de reparación económica deben acudir a la tramitación de un juicio verbal sumario, por lo que considera que las pretensiones de los recurrentes pueden ser impugnadas en la vía judicial, ya que solicitan el pago de reliquidaciones de acuerdo al Mandato Constituyente N.º 2.

Considera que los accionantes realizan citas de disposiciones legales, de manera indiscriminada e impropia, con las que en ningún momento se ha violentado sus derechos constitucionales, por el contrario el Ministerio del Interior ha observado y aplicado el ordenamiento legal vigente a la época en que presentaron sus peticiones de retiro voluntario.

Señala además que el reclamo de valores por concepto de indemnización o pago de reliquidaciones que pretenden los accionantes, no es competencia de una acción constitucional, sino un derecho subjetivo o de plena jurisdicción, que debe ser planteado por la vía de lo contencioso administrativo, de conformidad con lo establecido en el artículo 173 de la Constitución.

Adicionalmente, alega que los accionantes, al saber que sus pretensiones no son pertinentes y que no tienen ningún asidero constitucional, tratan de alcanzar su objetivo a través de disposiciones ajenas y apartadas del caso, puesto que de manera confusa solicitan que subsidiariamente se aplique la Disposición General

Segunda de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa (LOSCCA) que se encuentra derogada y que regulaba aspectos referentes a la supresión de puestos.

Finalmente, manifiestan que los hoy demandantes tenían pleno conocimiento de las disposiciones que se iban a aplicar para los pagos respectivos, puesto que en el proceso de sus jubilaciones aceptaron libre y voluntariamente, razón por la cual le resulta extraño que luego haber transcurrido dos años desde sus jubilaciones, opten por demandar reliquidaciones mediante una acción constitucional.

Así, concluye solicitando que la Corte Constitucional rechace, en sentencia, la acción por incumplimiento presentada por los accionantes.

Argumentos del Ministerio del Interior

El abogado Diego Jaramillo Cordero, en calidad de coordinador general de asesoría jurídica (e) del Ministerio del Interior y delegado del titular de esa Cartera de Estado, la ingeniera Nancy Herrera Coello, directora de administración de Talento Humano e ingeniero Byron Zúñiga, director financiero del Ministerio del Interior, en relación a la presente acción por incumplimiento, comparecen y manifiestan, en lo principal lo siguiente:

Que en el proceso de retiro voluntario que se planificó en el Ministerio del Interior, mediante oficio s/n del 06 de mayo de 2009, el señor César de la Torre presentó la renuncia, misma que fue aceptada conforme acción de personal del 12 de mayo del mismo año; y que de igual forma, mediante oficio s/n del 13 de enero de 2010, los señores Angel Zurita, Carlos Salazar, María Armas Pastrano, Aladino Garzón Díaz, presentaron su renuncia para acogerse a los beneficios de jubilación, mencionando que: “De conformidad a la Resolución N° SENRES-2009-00200 de agosto del 2009, que fija los valores para renuncia o retiro voluntario para acogerse a los beneficios de jubilación según edad y años de servicios en el sector público, me permito presentar a usted mi renuncia voluntaria al cargo de Servidor Público (...)”, renuncias que fueron aceptadas con acciones de personal del 25 de enero del 2010, por lo que en aplicación de las disposiciones normativas vigentes, se dispuso el pago de los valores a que tenían derecho.

Es decir, alegan que a los ex servidores públicos se les canceló los valores previstos en el artículo 133 de la LOSCCA, vigente en aquella época, así como también, se procedió a aplicar la normativa establecida en la Resolución SENRES-2009-0200, por lo que a su criterio recibieron doble pago por concepto de jubilación, esto es según la LOSCCA y la Resolución SENRES, por lo que se

demuestra que el entonces Ministerio de Gobierno, actual Ministerio del Interior, cumplió con todas las disposiciones y normas constitucionales y legales aplicables a esa época.

Consideran que la Resolución SENRES-2009-0200, es producto de la aplicación del Mandato N.º 2 y del Decreto Ejecutivo N.º 1701 (publicado en el Registro Oficial N.º 592 del 18 de mayo de 2009) en cuya Disposición Transitoria Segunda, se determina que la entonces SENRES, de conformidad con la planificación señalada en el artículo 8 del mencionado Mandato, será la que establezca los montos correspondientes a las indemnizaciones por renuncia voluntaria para acogerse a la jubilación de los servidores públicos, a efecto de que tengan una adecuada compensación por sus años de servicios.

Así, señalan que se debe tener presente que las disposiciones legales y reglamentarias aplicables, determinan que la “jubilación ordinaria” se sujeta a lo establecido en el artículo 133 de la LOSCCA, y que por el contrario los procesos de “jubilación extraordinaria” están regulados por normativa especial, cuya normativa originaria es el Mandato Constituyente N.º 2 del cual se desprenden el resto de disposiciones reglamentarias aplicables.

Por lo tanto, indican que el acogerse a uno de estos tipos de jubilación excluye al otro, pues son distintos; sin embargo, en el caso concreto, el Ministerio del Interior procedió a jubilarlos conforme los dos procesos.

Consideran que los accionantes carecen de derecho al demandar el pago adicional de una compensación económica al amparo del artículo 8 del Mandato Constituyente N.º 2, porque dicho artículo no creó ningún derecho a favor de los servidores públicos, ya que lo único que hizo fue poner límites a los montos que se debía pagar.

Por lo expuesto, solicitan que de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y al haberse demostrado que no existe ningún incumplimiento, la Corte Constitucional inadmita la presente causa.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones por



incumplimiento, de conformidad con lo previsto en los artículos 93 y 436, numeral 5 de la Constitución de la República, en concordancia con lo dispuesto en los artículos del 52 al 57 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y de acuerdo con los artículos 32 y 33 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Legitimación activa

Los señores Ángel Heriberto Zurita Sinmaleza, Carlos Alcides Salazar Villegas, María Ermia Angélica Armas Pastrano, Aladino Garzón Díaz y José César De la Torres Andrade se encuentran legitimados para interponer la presente acción por incumplimiento de norma, en virtud del artículo 439 de la Constitución que establece que “las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano individual o colectivamente”.

Análisis constitucional

Naturaleza jurídica de la acción por incumplimiento

De conformidad con el artículo 93 de la Constitución de la República, la acción por incumplimiento tiene por objeto garantizar la aplicación de las normas que integran el sistema jurídico, así como el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de derechos humanos, cuando la norma o decisión, cuyo cumplimiento se persigue, contenga una obligación de hacer o no hacer clara, expresa y exigible. De esta forma, la acción por incumplimiento constituye un mecanismo que garantiza la realización efectiva de la Constitución y las leyes cuando las autoridades públicas o los particulares las omiten. En otras palabras, permite vigencia, aplicación y eficacia del sistema jurídico ecuatoriano frente a posibles omisiones en la aplicación de la normativa vigente por parte de las autoridades públicas o personas particulares, que no puedan ser ejecutables por las vías judiciales ordinarias.

Así, frente a la necesidad de garantizar el cumplimiento del sistema jurídico ante omisiones en la observancia de los mandatos de las normas jurídicas, el artículo 436 numeral 5 de la Constitución de la República, establece como competencia de la Corte Constitucional “conocer y resolver, a petición de parte, las acciones por incumplimiento que se presenten con la finalidad de garantizar la aplicación de normas o actos administrativos de carácter general, cualquiera que sea su naturaleza o jerarquía, así como para el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos que no sean ejecutables por las vías judiciales ordinarias”. Por tanto, esta acción pone a

disposición de las personas, un mecanismo que permite exigir a las autoridades o a las personas, naturales o jurídicas, 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.

Respecto a la acción por incumplimiento, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, a partir de su artículo 52 establece el objeto, ámbito y procedimiento a seguir para la presentación de esta acción. Así, conforme a la Ley, la acción por incumplimiento tiene por objeto garantizar la aplicación de las normas que integran el ordenamiento jurídico. No obstante, procederá únicamente cuando contengan una obligación clara, expresa y exigible de hacer o no hacer, así como una reclamación previa de cumplimiento ante quien tiene la obligación de satisfacerla. Es decir, la acción por incumplimiento procede únicamente si el incumplimiento se mantiene o si la autoridad pública o la persona natural o jurídica particular no contesta el reclamo en un término de cuarenta y cinco días.²

Por su parte, la Corte Constitucional, para el período de transición, a través de diversas sentencias, determinó también los presupuestos bajo los cuales opera esta garantía jurisdiccional de derechos, y estableció los siguientes presupuestos para su operatividad:

“En cuanto a su objeto:

- a) Garantizar la aplicación de las normas o actos administrativos de carácter general, cualquiera que sea su naturaleza y jerarquía, que integran el sistema jurídico; y,
- b) Garantizar el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de Derechos Humanos.

En cuanto a los requisitos para su procedibilidad:

- a) La norma o decisión cuyo cumplimiento se persigue debe contener una obligación de hacer o no hacer clara, expresa y exigible; y,
- b) Deberá verificarse que la norma, acto administrativo de carácter general, sentencia o informe de organismos internacionales de

² Artículos 52, 53 y 54 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.



Derechos Humanos, no sea ejecutable por las vías judiciales ordinarias”.³

Planteamiento y resolución del problema jurídico del que depende la resolución del caso

Conforme se desprende del expediente, corresponde a la Corte Constitucional establecer si el actual Ministerio de Interior incumplió el artículo 8 del Mandato Constituyente N.º 2, para lo cual se absolverán el siguiente problema jurídico:

1. ¿La norma cuyo cumplimiento se demanda contiene una obligación clara, plena y exigible de hacer, por parte de una autoridad administrativa o particular?

El artículo 52 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional⁴ determina que la acción procederá cuando la norma, sentencia, decisión o informe cuyo cumplimiento se persigue contenga una obligación de hacer o no hacer, clara, expresa y exigible. En este orden, corresponde determinar si la norma cuyo cumplimiento se demanda contiene una obligación con las características mencionadas.

A criterio de los legitimados activos, el artículo 8 del Mandato Constituyente N.º 2 contiene una obligación clara de hacer, esto es el pago de una indemnización por renuncia voluntaria para acogerse a la jubilación de hasta siete 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, y que además, es una obligación expresa, por cuanto el artículo 2 literal c del referido Mandato, dispone la aplicación inmediata y obligatoria en empresas del régimen seccional autónomo, todo lo cual configura que la obligación sea exigible. De esta forma, el accionante busca el cumplimiento de la norma mencionada, con la finalidad de que se le reconozca el incentivo por jubilación, al haber presentado su renuncia, y no habersele cancelado los montos máximos establecidos en el Mandato Constituyente N.º 2.

Identificada la norma cuyo cumplimiento se exige, esto es el artículo 8 del Mandato Constituyente N.º 2, se procederá a examinar el contenido de la misma.

³ Corte Constitucional para el Periodo de Transición. Sentencia 002-09-SAN-CC. de 2 de abril de 2009, publicada en el Registro Oficial Suplemento N° 566 de 8 de abril de 2009.

⁴ Art. 52 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.- La acción por incumplimiento tiene por objeto garantizar la aplicación de las normas que integran el sistema jurídico, así como el cumplimiento de sentencias, decisiones o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos. Esta acción procederá cuando la norma, sentencia, decisión o informe cuyo cumplimiento se persigue contengan una obligación de hacer, no hacer, clara expresa y exigible.



Para el efecto, resulta relevante mencionar algunos aspectos respecto a la norma en mención.

La Asamblea Constituyente aprobó el Mandato Constituyente N.º 2, publicado en el suplemento del Registro Oficial N.º 261 del 28 de enero de 2008, cuyos objetivos se encuentran expresados dentro de sus considerandos, los mismos que por un lado, señalan 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 por otro lado, señalando 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”. Por tanto, el Mandato Constituyente N.º 2 tiene como principal objetivo establecer las bases que permitan superar desviaciones injustificadas en el sistema remunerativo que existía en el sector público, a través del establecimiento de límites máximos a percibir por concepto de indemnizaciones y liquidaciones por motivos de desvinculación de los servidores públicos.

En este sentido, el primer inciso del artículo 8 del Mandato Constituyente N.º 2 establece que:

“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 renunciaciones 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”.

El alcance del mencionado artículo se orienta entonces a establecer los tope máximos para las liquidaciones por jubilación, sean estas por supresión de partidas, renuncia voluntaria o retiro voluntario de los funcionarios, servidores públicos y personal docente del sector público, con lo cual se pretende corregir ciertas desigualdades cometidas por algunas entidades públicas.

A este respecto, resulta pertinente citar lo manifestado por la Corte Constitucional para el período de transición, respecto del Mandato en cuestión, señalando que:

“El alcance del Mandato Constituyente N.º 2 -con carácter de generalidad- se orienta a establecer los topes máximos para las liquidaciones por jubilación, sean éstas por supresión de partidas, renuncia voluntaria o retiro voluntario de los funcionarios, servidores públicos y personal docente del sector público. A través de aquello se tiende a corregir ciertas desigualdades o ‘abusos’ cometidos por instituciones estatales en este sentido, cuya incidencia negativa recaía en perjuicio del erario nacional cuya propiedad pertenece a todos los ecuatorianos. El referido Mandato Constituyente N.º 2, efectivamente tiene un alto contenido de razonabilidad, en tanto, busca la igualdad material, y en el supuesto en que se pretenda asumir la razonabilidad en donde se produce una desigualdad, esta contiene una justificación objetiva y razonable”.⁵

Además, como bien señaló la Corte Constitucional, para el período de transición, en su sentencia N.º 002-12-SAN-CC que:

“(…) una lectura superficial de la norma en estudio podría llevar a concluir que el Mandato N.º 2 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, siete salarios mínimos unificados correspondientes al trabajador privado; mas, si se observa bien la norma, esta contiene, en dos partes, la preposición “**hasta**”, que relaciona los números 7 y 210, 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”.⁶

Es decir, la norma jurídica, cuya ejecución se pretende, establece topes máximos para la indemnización por supresión de partidas, renuncia voluntaria o retiro voluntario para acogerse a la jubilación de funcionarios, servidores públicos y personal docente del sector público. Monto que se traduce en la determinación de límites máximos a percibir por concepto de indemnizaciones y liquidaciones por eventos que significan la desvinculación de los servidores públicos de sus respectivas instituciones.

⁵ Corte Constitucional para el Periodo de Transición. Sentencia N.º 001-10-SAN-CC, de 13 de abril de 2010, publicada en el Registro Oficial N.º 196, de 19 de mayo de 2010.

⁶ Corte Constitucional para el Periodo de Transición. Sentencia N.º 002-12-SAN-CC, de 03 de abril de 2012, publicada en el Registro Oficial Suplemento N.º 735 de 29 de junio de 2012.

En esta línea jurisprudencial se ha mantenido la Corte Constitucional, por lo que recientemente, en un caso similar, mediante sentencia N.º 005-13-SAN-CC, ha establecido que:

“[...] se trata entonces de una disposición general, que tiende a regular y fijar los montos máximos de indemnización a percibir, por supresión de partidas, retiro voluntario o renuncia voluntaria de las y los servidores públicos.

Es decir, la norma contenida en el Mandato Constituyente No. 2, conlleva una obligación de hacer en la verificación de hasta un monto límite, más no al establecimiento de un monto fijo que debe ser cancelado al momento de calcular las liquidaciones”.⁷

Por consiguiente, en el caso *sub judice*, lo que existe es una obligación de hacer clara, expresa y exigible sobre el monto máximo que puede ser cancelado más no la determinación de un monto específico.

Es más, precisamente porque el Mandato Constituyente N.º 2 no contiene una obligación de pagar un monto determinado, le correspondió a la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos (SENRES), como organismo rector en materia de recursos humanos y remuneraciones, determinar los valores a pagar para hacer aplicable el artículo 8 del referido Mandato.⁸ De tal manera que, justamente para evitar la discriminación y arbitrariedad en la asignación y pago de las indemnizaciones a los servidores públicos, la SENRES mediante criterio técnico determinó parámetros objetivos para la liquidación de las correspondientes indemnizaciones de quienes se acogieron a la jubilación voluntaria. De forma objetiva, se establecieron tablas para fijar los valores de las jubilaciones de los servidores públicos; valores que varían de manera progresiva

⁷ Corte Constitucional. Sentencia N.º 005-13-SAN-CC, de 17 de julio de 2013, dentro del caso N.º 0071-11-AN.

⁸ En este caso particular, por mandato constitucional contenido en el artículo 229, se establece que la ley definirá el organismo rector en materia de recursos humanos y remuneraciones para todo el sector público, que regulará el sistema de remuneración y cesación de funciones. Así, en ese entonces, correspondía a la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos (SENRES) la regulación del sistema de remuneraciones y cesación de funciones de las y los servidores y funcionarios públicos. Por consiguiente, fue en cumplimiento de dicho mandato que, de modo correcto, el Presidente de la República determinó en el Decreto Ejecutivo N.º 1701, en su Disposición Transitoria Segunda, que, a fin de hacer aplicable el artículo 8 del Mandato Constituyente N.º 2, la SENRES deberá ser la que establezca los montos correspondientes a las indemnizaciones por renuncia voluntaria para acogerse a la jubilación de los servidores públicos, a efectos de que tengan una adecuada compensación por sus años de servicio.

Fue dentro de este marco que la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos (SENRES) emitió la Resolución N.º SENRES-2009-00200, de 12 de agosto del 2009, publicada en el Suplemento del Registro Oficial N.º 9 de 21 de agosto del 2009; misma que, en cumplimiento en la Disposición Transitoria Segunda del Decreto Ejecutivo N.º 1701, fijó los valores para la jubilación de servidores públicos que se acogan a dichos beneficios.



para aquellos servidores que tengan mayor edad y para quienes hayan prestado mayor tiempo de servicio en el sector público.

Por lo tanto, el problema surge en razón de la interpretación realizada por los accionantes y por la autoridad nominadora en lo que respecta al cálculo realizado. Es decir, la inconformidad de los accionantes en este caso, no busca obtener el pago del monto de la indemnización por su renuncia voluntaria para acogerse a la jubilación, sino a obtener una reliquidación de lo pagado. Ante lo cual, en atención a la naturaleza de la acción por incumplimiento la Corte Constitucional no puede, a través de esta acción, interpretar la norma y determinar que la autoridad pública ha obrado o no en armonía con lo ordenado en el artículo 8 del Mandato Constituyente N.º 2, porque tal hecho no responde a la naturaleza de la acción y porque, como ya ha quedado establecido en la norma no existe una obligación clara, expresa y exigible de pagar un monto determinado.

En virtud de lo expuesto, esta Corte considera que en el presente caso, no se configura la obligación de hacer, clara, expresa y exigible reclamada por los legitimados activos, Ángel Heriberto Zurita Sinmaleza, Carlos Alcides Salazar Villegas, María Ermia Angélica Armas Pastrano, Aladino Garzón Díaz y José César de la Torre Andrade requisito *sine qua non* para la procedencia del incumplimiento de norma planteado de conformidad con lo establecido en la Constitución de la República, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, así como también en la jurisprudencia constitucional.

III. DECISIÓN

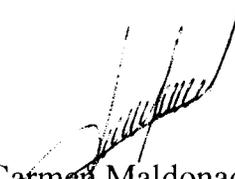
En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, la Corte Constitucional expide la siguiente:

SENTENCIA

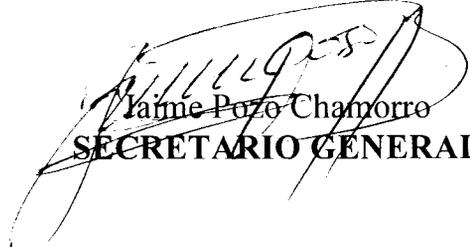
1. Declarar que no existe vulneración a derechos constitucionales.
2. Negar la acción por incumplimiento planteada.



3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.



María del Carmen Maldonado Sánchez
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 cinco votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote y María del Carmen Maldonado Sánchez, sin contar con la presencia de los jueces Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Patricio Pazmiño Freire y Manuel Viteri Olvera, en sesión ordinaria del 07 de agosto de 2013. Lo certifico.



Jaime Pozo Chamorro
SECRETARIO GENERAL

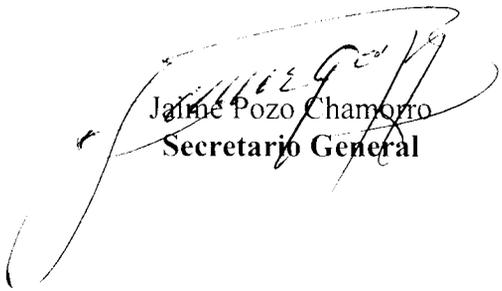

JPCH/mbv/msb



CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR

CASO No. 0046-11-AN

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por la jueza María del Carmen Maldonado Sánchez, presidenta (e) de la Corte Constitucional, el día lunes 02 de septiembre de dos mil trece.- Lo certifico.


Jaime Pozo Chamorro
Secretario General

JPCH/lcca

CASO NRO. 0046-11-AN

RAZÓN.- Siento por tal que, en la ciudad de Quito, a los tres días del mes de septiembre del dos mil trece, se notificó con copia certificada de la sentencia Nro. 007-13-SAN-CC de 07 de agosto de 2013, a los señores: Ángel Heriberto Zurita Sinmaleza, Carlos Salazar Villegas, Angélica Armas Pastrano, Aladino Garzón Días y César de la Torre Andrade, en la casilla constitucional 516; ministro del Interior y otros, en la casilla constitucional 075; ministro de Relaciones Laborales, en la casilla constitucional 436, y a los correos electrónicos: carlos_guerra@mrl.gob.ec; y jorge_paredes@mrl.gob.ec; y, al procurador general del Estado en la casilla constitucional 018; conforme constan los documentos adjuntos.- Lo certifico.-

Jaimé Pozo Chamorro
Jaimé Pozo Chamorro
Secretario General

JPCH/LFJ

