



Quito, D. M., 14 de agosto de 2014

SENTENCIA N.º 124-14-SEP-CC

CASO N.º 0017-11-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

La presente acción extraordinaria de protección fue presentada por el señor Cicerón Raúl Bernal Espinoza, en calidad de director provincial de Educación del Azuay (e), en contra de la sentencia del 24 de noviembre de 2010 a las 10h47, dentro de la acción de protección N.º 221-2010, emitida por la Primera Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, certificó el 04 de enero de 2011, que en referencia a la acción N.º 0017-11-EP, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, admitió a trámite la presente acción extraordinaria de protección el 30 de marzo de 2011.

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

Una vez posesionada la Primera Corte Constitucional, habiéndose realizado el sorteo de las causas que se encontraban en conocimiento de la Corte Constitucional, para el período de transición, conforme el artículo 195 y la disposición transitoria octava de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, correspondió la sustanciación del presente caso a la jueza constitucional María del Carmen Maldonado Sánchez, quien mediante auto del 27 de mayo de 2014, avocó conocimiento.

Breve descripción del caso

La señora Aida Judith Calle Rodríguez interpuso acción de protección, afirmando que existió omisión ilegítima de parte de la Dirección Provincial de Educación del Azuay al no habersele reconocido su indemnización por jubilación en los términos que disponía el Mandato Constituyente N.º 2; razón por la cual, requería que en respeto a sus derechos constitucionales se dispusieran los correctivos del caso y consecuentemente la reliquidación y pago a su favor de los valores reconocidos de conformidad con el artículo 8 del cuerpo legal antes señalado.

En primera instancia, el Juzgado Vigésimo de lo Civil de Cuenca, mediante sentencia del 23 de julio de 2010, a las 09h00, resolvió declarar sin lugar la acción de protección, argumentando que no existía omisión ilegítima por parte de la entidad pública demandada en perjuicio de la accionante que haya vulnerado derechos constitucionales o atentado contra la seguridad jurídica, toda vez que el presidente de la República, teniendo como antecedente el Mandato Constitucional N.º 2, expide el decreto ejecutivo N.º 1127 el 05 de junio de 2008, por medio del cual estableció la regulación de la bonificación económica a favor de los profesionales de la educación que se acojan a la jubilación en función de los años de servicio en el magisterio y dentro de ese contexto y aplicación de aquellas normas se le reconoció a la accionante el beneficio de bonificación económica como estímulo a la jubilación para el año dos mil nueve.

En segunda instancia, la Primera Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, mediante sentencia del 24 de noviembre de 2010, a las 10h47, aceptó el recurso interpuesto por la señora Aida Judith Calle Rodríguez, revocó la sentencia subida en grado y dispuso que la parte accionada –Dirección Provincial de Educación del Azuay– proceda a realizar la reliquidación y el pago de los valores a favor de la accionante de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8 inciso primero del Mandato Constituyente N.º 2.

Posteriormente, el licenciado Cicerón Raúl Bernal Espinoza, en calidad de director provincial de Educación del Azuay (e), presentó acción extraordinaria de protección ante la Primera Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, mediante la cual impugna la sentencia dictada el 24 de noviembre de 2010 a las 10h47, dictada por la Sala Especializada señalada *ut supra*.

Decisión judicial impugnada

La decisión judicial que se impugna, mediante la presente acción extraordinaria de protección, es la sentencia dictada el 24 de noviembre de 2010 a las 10h47, por la Primera Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, dentro de la acción de protección N.º 221-2010, la misma que en su parte pertinente, señala:

“(…) ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, aceptando el recurso interpuesto por la demandante, revoca la sentencia subida en grado y dispone que la parte accionada proceda a realizar la reliquidación y el pago de los valores a favor de la accionante de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8 inciso primero del Mandato Constituyente No 8 [sic], publicado en el Registro Oficial No. 261 del 28 de enero de 2008; tomando en consideración para la reliquidación: A) un valor (7) salarios mínimos básicos unificados del trabajador privado por cada año de servicio, esto en razón de que la Sala considera de que hay que tomar lo más favorable para el accionante de conformidad con el Art. 11 numeral dos y con ello evitar su discriminación; B) Se descontará la cantidad de doce mil dólares que ya han [sic] recibido la accionante; y, C) Para ello se le concede al accionado el termino [sic] de veinte días (...)”.

Argumentos planteados en la demanda

El legitimado activo señaló que presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia del 24 de noviembre de 2010, a las 10h47, dictada por la Primera Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial del Azuay, dentro de la acción de protección N.º 221-2010, argumentando lo siguiente:

La Sala Especializada antes señalada, vulneró el derecho a la seguridad jurídica previsto en el artículo 82 de la Constitución del Ecuador, toda vez que en el considerando noveno de la sentencia impugnada afirmó:

“Si bien la Directora Provincial de Educación, cumplió con la obligación de cubrir las remuneraciones, así como, de la liquidación respectiva de DOCE MIL DOLARES a propósito de la jubilación de la accionante, mas [sic] lo hace de forma incompleta, pues no se sujeta a lo que establece el Artículo 8 del Mandato Constituyente No.2. Por lo que en la especie cabe



mandar a cumplir de manera completa la obligación correspondiente a la Dirección Provincial de Educación y/o Ministerio de Educación (...)

De igual forma, el accionante consideró que los jueces de la Primera Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, no apreciaron lo expuesto por la Corte Constitucional en la sentencia N.º 001-10-SAN-CC, caso 0040-09-AN, del 13 de abril de 2010, en referencia al pronunciamiento sobre el alcance del Mandato Constituyente N.º 2, que dispuso: «(...) se orienta a establecer los toques 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. 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».

Arguye que los jueces de la Sala Especializada al dictar la sentencia omitieron analizar lo prescrito en el artículo 173 de la Constitución que manda: “Los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la función judicial”, incumplándose de esta manera el Mandato Constitucional; toda vez que la acción de protección no puede intentarse contra actos de carácter normativo o contra actos de autoridad en ejercicio de la función administrativa que producen efectos jurídicos individuales de forma directa, sino debe recurrirse a lo establecido en el artículo 173 de la Constitución, pues el carácter excepcional de las garantías constitucionales, opera solo cuando no exista otra vía para reparar las violaciones a los derechos, demostrándose que en el presente caso, los jueces provocaron una violación a la seguridad jurídica y el debido proceso.

Indicó el accionante que se evidenció una violación al debido proceso en la garantía de la motivación de conformidad con lo establecido en el artículo 76 literal I de la Constitución; pues, la sentencia no se encuentra fundamentada, es generalizada, por lo que carece de valor y eficacia jurídica provocando arbitrariedad e indefensión.

El accionante advirtió que los jueces de instancia apartaron del razonamiento jurídico, lo dispuesto en el artículo 424 de la Constitución, mismo que hace alusión a la jerarquía de la Constitución dentro del ordenamiento jurídico; además de que los actos del poder público deben guardar conformidad con las disposiciones constitucionales, caso contrario carecerán de eficacia jurídica. Añadió que los jueces actuaron sin la competencia debida, pues, no pueden conocer asuntos de mera legalidad, amén de que el artículo 31 de la Ley



Orgánica de la Función Judicial señala el principio de impugnabilidad en sede judicial de actos administrativos; es decir, los operadores de justicia se pronunciaron investidos de constitucionalidad respecto de asuntos de mera legalidad en franco irrespeto a la reserva legal del Estado garantizado en el artículo 226 de la Constitución de la República.

Adicionalmente, el licenciado José Alejandro Quilambaqui Tenesaca, director provincial de Educación del Azuay titular, mediante escrito presentado el 17 de mayo de 2011, manifestó que el fallo de los Magistrados de la Primera Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, inobservó las garantías constitucionales del debido proceso y la seguridad jurídica, establecidos en los artículos 76 y 82 de la Constitución de la República.

Sostuvo que la acción de protección no era la vía procedente para conocer la controversia, sino que la accionante debía someterse a la vía ordinaria y a lo dispuesto en los artículos 97 de la LOSCCA, 217 numeral 4 del Código Orgánico de la Función Judicial y 38 de la Ley de Modernización del Estado por medio de los cuales se confiere al Tribunal de lo Contencioso Administrativo la competencia para conocer los actos u omisiones de las autoridades públicas que generen violaciones consagradas en la leyes de la materia, esto es, la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa.

Añadió que la señora Aída Judith Calle Rodríguez renunció voluntariamente a su puesto de trabajo para acogerse a los beneficios de la jubilación de acuerdo al Decreto Ejecutivo N.º 1127 suscrito por el presidente de la República de tal manera que recibió la parte proporcional del beneficio económico que le correspondía de acuerdo a los años de servicio prestados y a la edad debidamente registrada, en la base de datos que conllevó la planificación de egresos presupuestarios para la provincia del Azuay, y para lo cual se emitió la correspondiente Resolución por parte de la Comisión de Defensa Profesional del Azuay, cuyo acto administrativo debió impugnar atento a lo dispuesto en el artículo 173 de la Constitución de la República que indica que los actos administrativos podrán ser impugnados en la vía administrativa y en la vía judicial.

Finalmente, solicitó que se acepte la acción extraordinaria de protección planteada en contra de los jueces de la Primera Sala Especializada de la Corte Provincial de Justicia del Azuay.

Derechos presuntamente transgredidos

El legitimado activo argumenta que la sentencia objeto de la presente acción extraordinaria de protección, vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación contenido en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República además, el derecho a la seguridad jurídica, consagrado en el artículo 82 ibídem.

Pretensión concreta

Por existir una flagrante vulneración de los derechos constitucionales antes esgrimidos, solicita “(...) que se admita la ACCIÓN EXTRAORDINARIA DE PROTECCIÓN y que luego de la sustanciación correspondiente mediante la respectiva sentencia se deje sin efecto la sentencia dictada por los Ministros Jueces Provinciales y Conjuez Provincial de la Primera Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial del Azuay y se respete la resolución emitida por los jueces constitucionales de primera instancia; esto implica declarar sin lugar la Acción de Protección propuesta por AIDA JUDITH CALLE RODRIGUEZ”.

Contestación a la demanda

Los doctores José Serrano González, Arturo Coronel Díaz y Paúl Maldonado Jerves, jueces provinciales y conjuez de la Primera Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, mediante escrito presentado el 26 de mayo de 2011 a las 16h30, manifiestan lo siguiente:

A través de la sentencia de segunda instancia emitida el 24 de noviembre de 2010 a las 10h47, dentro de la acción de protección propuesta por la señora Aída Judith Calle Rodríguez, se concedió su petición en el sentido de que se le pague como docente jubilada, el monto establecido en el primer inciso del artículo 8 del Mandato Constituyente N.º 2 “en razón de que esta Sala considera de que hay que tomar en cuenta lo más favorable para la accionante de conformidad con el Art.11 numeral dos [sic] –Constitución– y con ello evitar su discriminación”, disponiendo, además, que se descuente la cantidad de doce mil dólares que ya había recibido.

Indican que la sentencia de la Corte Constitucional, para el período de transición, N.º 001-10-SAN-CC, emitida en el caso N.º 0040-09-IA, se dictó en una acción por incumplimiento del Mandato Constituyente N.º 2, teniendo por actora a una maestra jubilada que reclamó la falta de pago de los valores que este



último ordena, al producirse la supresión de su puesto. La mencionada sentencia produjo efectos inter partes y no efecto *erga omnes* para que pudiera ser vinculante para la Sala.

Afirman que la sentencia expuso un claro razonamiento acerca de la aplicación del Mandato Constituyente N.º 2, destacando que precisamente con ello se corrige la discriminación que afectó a la actora, poniéndola, ante la administración, en un plano de igualdad con los demás servidores a quienes se les reconoció una justa compensación económica, ordenada por el Mandato Constituyente N.º 2.

Respecto a la incorrecta aplicación del artículo 173 de la Carta Magna manifestaron que “(...) los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados tanto en la vía administrativa como ante los órganos de la función judicial, y no limita su examen a la intervención del juez contencioso administrativo, como parece haberlo entendido el accionante”.

Consideran que no existe violación del derecho a la motivación; al contrario, lo que se hace es garantizar el derecho ciudadano a la tutela judicial efectiva e imparcial de derechos.

Comparecencia de terceros interesados

La señora Aida Judith Calle Rodríguez, en su calidad de tercera con interés en la causa, mediante escrito presentado el 02 de mayo de 2011, expresó lo siguiente:

La acción presentada por la Dirección Provincial de Educación del Azuay en contra de la sentencia emitida por la Primera Sala Especializada de lo Penal y de Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, carece de asidero jurídico puesto que incumple los requisitos previstos en el artículo 437 de la Constitución de la República.

Señaló que la presente acción extraordinaria de protección presentada por la institución, no indica cuál es el principio constitucional vulnerado, el mismo que tuvo que ser violentado, durante el proceso de juzgamiento.

Por todo lo expuesto, solicitó que se digne declarar la inadmisión de la presente acción.

Audiencia pública

El 11 de mayo de 2011, siendo las dieciséis horas con treinta minutos, se llevó a cabo la audiencia pública, a la misma que concurrió solamente el legitimado activo, sin haber comparecido los legitimados pasivos, ni los terceros con interés en la causa, no obstante de encontrarse legalmente notificados.

El legitimado activo, licenciado José Alejandro Quilambaqui Tenesaca, director provincial de Educación del Azuay, por intermedio de su abogado defensor Williams Cuesta Lucas, expuso lo siguiente:

La resolución de los jueces de la Primera Sala Especializada de lo Penal y de Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, violó el derecho al debido proceso consagrado en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República, en relación a la garantía de la motivación y el artículo 82 ibídem, referente a la seguridad jurídica.

La señora Aida Judith Calle Rodríguez fue liquidada conforme lo establece el Decreto Ejecutivo N.º 1127, suscrito por el presidente de la República, es decir, por jubilación voluntaria y se ratifica en los motivos de hecho y derecho planteados en la demanda.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte Constitucional

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República en concordancia con los artículos 63 y 191 numeral 2 literal d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección

La acción extraordinaria de protección, procede exclusivamente en contra de sentencias o autos en firme o ejecutoriados en los que se haya violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución de la República; en esencia, la Corte Constitucional, por medio de esta acción excepcional, solo se pronunciará respecto a dos cuestiones principales: la vulneración de derechos constitucionales o la violación de normas del debido proceso.



La acción extraordinaria de protección tiene como finalidad que la vulneración de derechos constitucionales o la violación de normas del debido proceso no queden en la impunidad, por lo que asumiendo el espíritu garantista de la Constitución de la República, mediante esta acción excepcional se permite que las sentencias, autos y resoluciones firmes y ejecutoriados puedan ser objeto de revisión por parte del más alto órgano de control de constitucionalidad en el país, la Corte Constitucional.

Determinación de los problemas jurídicos:

Siendo el estado de la causa el de resolver, la Corte Constitucional procede a efectuar el análisis de fondo, en base al desarrollo de los siguientes problemas jurídicos:

1. La sentencia del 24 de noviembre de 2010 a las 10h47, dictada por la Primera Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, que revoca la sentencia subida en grado y acepta la acción de protección interpuesta por la accionante, disponiendo la reliquidación del pago de los valores por concepto de jubilación, ¿vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación contenido en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República del Ecuador?
2. La sentencia del 24 de noviembre de 2010 a las 10h47, dictada por la Primera Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, que revoca la sentencia subida en grado y acepta la acción de protección interpuesta por el accionante, disponiendo la reliquidación del pago de los valores por concepto de jubilación, ¿vulnera el derecho a la seguridad jurídica contenido en el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador?

Resolución de los problemas jurídicos

1. **La sentencia del 24 de noviembre de 2010 a las 10h47, dictada por la Primera Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, que revoca la sentencia subida en grado y acepta la acción de protección interpuesta por el accionante, disponiendo la reliquidación del pago de los valores por concepto de jubilación, ¿vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación contenido en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República del Ecuador?**

El artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República, prescribe que las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas; para lo cual, es indispensable que la resolución señale el conjunto de normas jurídicas o principios que se utilizaron para fundar una decisión así como, la pertinente aplicación a cada uno de los antecedentes de hecho presentados. De otra forma, el no enunciar las normas adecuadas que se aplicarían para la resolución del caso concreto podrían derivar en la nulidad de todo lo actuado, es decir, se considerarían nulos los actos administrativos, resoluciones o fallos que se hayan expedido sin la observación de este derecho señalado *supra*.

La motivación no solamente es un elemento formal que obligatoriamente la autoridad pública debe pronunciar cuando tome una decisión, sino que se constituye también, un elemento sustancial para expresar la garantía del derecho al debido proceso, toda vez que lo esencial se traduce en conocer el razonamiento lógico del juez para entender los argumentos que se usaron para sustentar un fallo.

Al respecto, el artículo 4 numeral 9 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional describe a la motivación en los siguientes términos:

“Motivación.- La jueza o juez tiene la obligación de fundamentar adecuadamente sus decisiones a partir de las reglas y principios que rigen la argumentación jurídica. En particular, tiene la obligación de pronunciarse sobre los argumentos y razones relevantes expuestas durante el proceso por las partes y los demás intervinientes en el proceso”.

De lo expuesto, se desprende que tanto los hechos fácticos como los argumentos jurídicos que se aplican por parte de los operadores de justicia, deben guardar un vínculo estrecho, que permita llegar a una conclusión razonada y fundada en la resolución de un caso concreto.

La Corte Constitucional, para el período de transición¹, se ha pronunciado respecto a la motivación como garantía del debido proceso y ha precisado que:

“Como garantía del derecho al debido proceso, el artículo 76, numeral 7, literal I de la Constitución demanda que las resoluciones de los poderes públicos deban estar motivadas. La necesidad de motivación de las sentencias no solamente radica en el hecho de que ésta se encuentre conforme con la ley, sino que en la motivación se hace presente la

¹ Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición. Sentencia N.º 018-10-SEP-CC del 11 de mayo de 2010.

dimensión social del proceso y la repercusión que tiene en la sociedad cualquier sentencia judicial (...) Corresponde al Juez argumentar los contenidos de su pronunciamiento con razones suficientes para que las partes tengan el convencimiento de que la decisión es justa.

El texto de la norma constitucional considera que no existe motivación si en la resolución no se enuncian las normas en que se funda y la necesaria explicación de su aplicación a los antecedentes de hecho, y en ello radica, precisamente, la racionalidad de la decisión”.

Ahora bien, es necesario referirnos a los criterios que ha usado tanto la Corte Constitucional, para el período de transición, así como la Corte Constitucional del Ecuador, para que una decisión se encuentre bien motivada y excluir cualquier tipo de vulneración a la obligación de fundamentar las resoluciones del poder público. En ese sentido, la Corte Constitucional, para el período de transición², propuso el análisis de los siguientes parámetros:

“Para que determinada resolución se halle correctamente motivada es necesario que la autoridad que tome la decisión exponga las razones que el Derecho le ofrece para adoptarla. Dicha exposición debe hacérsela de manera razonable, lógica y comprensible, así como mostrar cómo los enunciados normativos se adecuan a los deseos de solucionar los conflictos presentados. Una decisión razonable es aquella fundada en los principios constitucionales. La decisión lógica, por su lado, implica coherencia entre las premisas y la conclusión, así como entre esta y la decisión. Una decisión comprensible, por último, debe gozar de claridad en el lenguaje, con miras a su fiscalización por parte del gran auditorio social, más allá de las partes en conflicto”.

Con el objetivo de analizar la aplicación del test de motivación en el requisito de la razonabilidad por parte del tribunal *ad quem* al caso *sub examine*, es necesario subrayar que los jueces no consideraron en su razonamiento los precedentes expedidos por la Corte Constitucional respecto del alcance y la naturaleza del Mandato Constituyente N.º 2 prescrito en la sentencia N.º 001-10-SAN-CC³ que otorga la calidad de Ley Orgánica al Mandato, no obstante, ser de obligatorio cumplimiento para los operadores de justicia ordinaria que conozcan de materia constitucional, remitirse a las decisiones de la Corte Constitucional, de conformidad con el artículo 436 numeral 1 *in fine* de la Constitución de la República. Así, la antedicha sentencia establece:

² Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición. Sentencia N.º 227-12-SEP-CC del 21 de junio de 2012.

³ Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 001-10-SAN-CC del 13 de abril de 2010.



“Resulta trascendente ponderar que el Mandato Constituyente N.º 2 y en particular de su artículo 8, tiene el carácter de ley orgánica, razón por la cual posee la representación de generalidad, en armonía con la rigidez de nuestra Constitución de la República. El carácter de generalidad establece destinatarios con una pluralidad indeterminada o general, lo contrario al carácter singular cuyo receptor es una persona individual y concreta (...) El alcance del Mandato Constituyente N.º 2 –con el carácter de generalidad– se orienta a establecer los topes máximos para las liquidaciones por jubilación, sean éstas por supresión de partidas, renuncia voluntaria o retiro voluntario de los funcionarios, servidores públicos y personal docente del sector público”.

En este sentido, los jueces de la Sala Especializada lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay aceptaron una acción de protección por “no sujeción” al Mandato Constituyente N.º 2; es decir, fundamentaron su fallo en una disposición infraconstitucional lo cual, desnaturalizó el objeto de la garantía jurisdiccional de la acción de protección, tal como se puede observar de la sentencia en análisis que en el considerando noveno que contiene la *decisum*, señala:

“(...) Si bien la Directora Provincial de Educación, cumplió con su obligación de cubrir las remuneraciones, así como, de la liquidación respectiva de DOCE MIL DOLARES a propósito de la jubilación de la accionante, mas [sic] lo hace de forma incompleta, pues **no se sujeta a lo que establece el Artículo 8 del Mandato Constituyente No.2 (...)**”. (La negrilla y cursiva es nuestra).

En virtud de lo expuesto, se incumple el requisito de la razonabilidad, toda vez que la motivación del fallo en estudio no guarda armonía con la normativa constitucional en el sentido de que los jueces deformaron el objeto de la garantía constitucional, confundiendo su aplicación y apartándose de lo prescrito en la Constitución para este tipo de acción constitucional.

Por otra parte, el requisito de la lógica deviene de una debida correlación entre las premisas fácticas y las normas legales que se aplican al caso concreto para obtener una conclusión razonada, la misma que conlleva al juez a tomar una decisión coherente; es decir, la concatenación entre las premisas que conforman el fallo con la resolución final del caso. En el presente caso, los jueces de la renombrada Sala Especializada de lo Penal y Tránsito del Azuay, usaron como premisa principal una norma infraconstitucional –Mandato Constituyente N.º 2– para declarar la presunta vulneración de derechos constitucionales y concluir con



la aceptación de la acción de protección. De suerte que, no es coherente activar una garantía jurisdiccional por una supuesta inobservancia de una norma de jerarquía legal, puesto que la naturaleza de la acción de protección es el amparo directo y eficaz de derechos reconocidos en la Constitución y no la resolución de asuntos de mera legalidad.

Por lo tanto, esta Corte Constitucional concluye que el requisito de la lógica fue incumplido en la antedicha sentencia, pues se encuentra revestida de yerros dentro de su organización lógica, lo cual acarrea que la misma adolezca de una argumentación jurídica sustentada en la naturaleza del proceso.

Como se ha evidenciado, los requisitos de la razonabilidad y la lógica fueron incumplidos por la prenombrada Sala Especializada y en virtud de la trascendencia de estos dos elementos, sin que en este caso sea necesario referirse a la comprensibilidad, este Organismo concluye que la sentencia dictada por la Primera Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, contenido en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República.

2. La sentencia del 24 de noviembre de 2010 a las 10h47, dictada por la Primera Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, que revoca la sentencia subida en grado y acepta la acción de protección interpuesta por el accionante, disponiendo la reliquidación del pago de los valores por concepto de jubilación, ¿vulnera el derecho a la seguridad jurídica contenido en el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador?

El principal argumento que expone el accionante es que se vulneró su derecho a la seguridad jurídica, puesto que los jueces de la Primera Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay se distanciaron de lo prescrito por la Corte Constitucional en la ya citada sentencia N.º 001-10-SAN-CC, respecto a la naturaleza y alcance del Mandato Constituyente N.º 2.

Prima facie, conviene realizar una aproximación al concepto de seguridad jurídica. Así, el artículo 82 de la Constitución establece que: “El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”; es decir, que a través de este derecho las personas tienen la posibilidad de conocer con anticipación la existencia de normas sobre las cuales se asientan las reglas básicas de convivencia en una sociedad y que deben ser

estrictamente respetadas y aplicadas por quienes se encuentran revestidos de autoridad por mandato expreso de la Constitución y la ley.

La Corte Constitucional, mediante sentencia N.º 023-13-SEP-CC del 04 de junio de 2013, se ha pronunciado respecto a la seguridad jurídica en el siguiente sentido:

“El derecho a la seguridad jurídica es el pilar sobre el cual se asienta la confianza ciudadana en cuanto a las actuaciones de los distintos poderes públicos; en virtud de aquello, los actos emanados de dichas autoridades públicas deben observar las normas que componen el ordenamiento jurídico vigente, debiendo además sujetarse a las atribuciones que le compete a cada órgano”.

De esta forma, se deduce que este derecho permite al auditorio social conocer con anterioridad cuales son las normas que serán aplicadas para la resolución de un caso por parte de los operadores de justicia; es decir, que del problema jurídico que surge de una controversia sometida a la justicia ordinaria, el juez debe clarificar el tratamiento legal que empleará para la decisión final del mismo.

El derecho a la seguridad jurídica desempeña un rol fundamental dentro de las garantías jurisdiccionales, toda vez que preserva la naturaleza y orientación de las mismas, a través del respeto a los límites y garantías que el constituyente instauró para que estas cumplan su función primordial, proteger y garantizar los derechos previstos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos.

El caso *sub júdice* deviene de una acción de protección propuesta por la señora Aida Judith Calle Rodríguez, en contra de la Dirección Provincial de Educación del Azuay, en la cual se alega la vulneración de sus derechos constitucionales por la inaplicación del artículo 8 del Mandato Constituyente N.º 2 para el cálculo de los valores correspondientes por concepto de jubilación patronal. La Primera Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, mediante sentencia del 24 de noviembre de 2010 a las 10h47, resolvió aceptar la acción de protección y revocar la sentencia subida en grado, argumentando vulneración de derechos constitucionales por la no sujeción al Mandato antes señalado.

Por otra parte, el accionante, en la demanda de la acción extraordinaria de protección, señaló que se vulneró su derecho constitucional a la seguridad jurídica; toda vez que la Sala Especializada no consideró dentro de su razonamiento jurídico el precedente emitido por la Corte Constitucional en la



mencionada sentencia N.º 001-10-SAN-CC, respecto al alcance y naturaleza del Mandato Constituyente N.º 2. Por las razones expuestas, corresponde a esta Corte Constitucional referirse a la existencia o no de la vulneración del derecho constitucional a la seguridad jurídica dentro del presente caso.

El Mandato Constituyente N.º 2 fue expedido por la Asamblea Constituyente el 24 de enero de 2008 y publicado en el suplemento del Registro Oficial N.º 261 del 28 de enero de 2008. De la simple lectura del mandato en comento, se puede evidenciar que el espíritu que impulsó su expedición fue que: “(...) la Asamblea 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”⁴; además, «(...) 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”»⁵

La Corte Constitucional ha realizado una interpretación por demás clara y concisa respecto de la naturaleza jurídica y alcance del Mandato Constituyente N.º 2 en la ya citada sentencia 001-10-SAN-CC; por lo tanto, se colige que los operadores de justicia deben observar que el mandato en referencia, tiene el carácter de “ley orgánica”, la misma que se encuentra revestida de generalidad y naturaleza abstracta.

El artículo 8 del Mandato Constituyente N.º 2, no establece valores fijos para ser cancelados en los procesos de supresión de partidas, renuncia voluntaria o retiro voluntario, la cual señala en su parte pertinente lo siguiente: “(...) El monto de la indemnización, por supresión de partidas, renuncia voluntaria o retiro voluntario para acogerse a la jubilación de los (...) personal docente del sector público (...) 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 (...)” ; sino que, enuncia topes máximos como límite de pago cuando las personas que se encuentren inmersos dentro de los casos antes señalados demanden su liquidación.

Del análisis del caso y tal como se ha manifestado dentro del test de motivación en el requisito de razonabilidad desarrollado en el primer problema jurídico, a criterio de esta Corte Constitucional, la Primera Sala Especializada de lo Penal de

⁴ Mandato Constituyente N.º 2, publicado en el suplemento del Registro Oficial N.º 261 del 28 de enero de 2008.

⁵ Ibidem.

la Corte Provincial de Justicia del Azuay, para revocar la sentencia del juez *a quo* y aceptar la acción de protección, estableció como fundamento de su decisión la “no sujeción al Mandato Constituyente No.2”, respecto del cual fijaron que tiene rango de norma constitucional. Así, se puede examinar de la sentencia del tribunal *ad quem*, dictada el 24 de noviembre de 2010 a las 10h47, respecto a la liquidación por jubilación de la accionante, lo siguiente: “(...) pues no se sujeta a lo que establece el Artículo 8 del Mandato Constituyente No.2. Por lo que en la especie cabe mandar a cumplir de manera completa la obligación correspondiente a la Dirección Provincial de Educación (...)”; además, “(...) pues no cabe duda que los mandatos constituyentes tienen rango de norma constitucional”.

La Corte Constitucional además, advierte que la Sala Especializada no consideró el precedente constitucional establecido en la citada sentencia N.º 001-10-SAN-CC, que le otorga –como se ha dicho en reiteradas ocasiones a lo largo de la presente sentencia– el rango de ley orgánica y que su interpretación y aplicación debe atenerse a los conflictos de índole infraconstitucional, los cuales son ajenos al objeto principal de la acción de protección, que como acción constitucional es una garantía idónea para el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y no actúa frente a supuestas omisiones en la aplicación del ordenamiento jurídico general.

El *leitmotiv* del presente caso se traduce en una errónea interpretación normativa contenida en el artículo 8 del Mandato Constituyente N.º 2, el mismo que no ha sido interpretado por las autoridades competentes como ley orgánica, que incluye el conocimiento de un caso de mera legalidad, sino como un asunto constitucional. De suerte que omiten del análisis que el Mandato indicado no reconoce expresamente derechos constitucionales, al contrario, reconoce y determina techos máximos a ser considerados para el pago de la liquidación por jubilación de los funcionarios, servidores públicos y personal docente del sector público que se acogen a este beneficio. Así, se ha vulnerado el derecho a la seguridad jurídica, toda vez que el juez desconoce las normas que regulan la acción de protección, tales como el artículo 88 de la Constitución de la República que establece: “La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución (...)” en concordancia con el artículo 39 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; declarando con lugar la acción de protección por una inobservancia infraconstitucional.

De este modo, la Corte Constitucional del Ecuador⁶, se ha referido en distintas ocasiones en el sentido de que: “(...) la acción de protección no es la vía

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 061-13-SEP-CC del 14 de agosto de 2013.



apropiada para demandar los actos cumplidos por autoridad pública competente relacionados con la aplicación de normas infraconstitucionales de carácter general (...); de suerte que, los conflictos que se generen por la aplicación errónea o mala interpretación de normativa abstracta, cuenta con otros caminos adecuados para ser resueltos.

Por lo expuesto, considerando que la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes, se concluye que la sentencia expedida por la Primera Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, vulnera el derecho constitucional a la seguridad jurídica, toda vez que desconoció los precedentes emitidos por la Corte Constitucional, que determinan el alcance y naturaleza del Mandato Constituyente N.º 2 y aceptaron una acción de protección inobservando el objeto constitucional de la acción de protección desnaturalizando su aplicación.

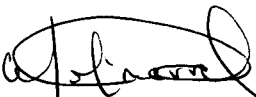
III. DECISIÓN

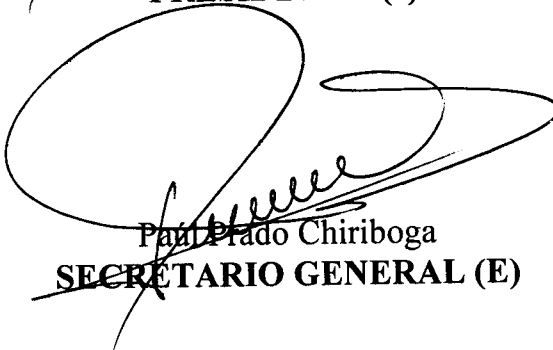
En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional expide la siguiente:

SENTENCIA

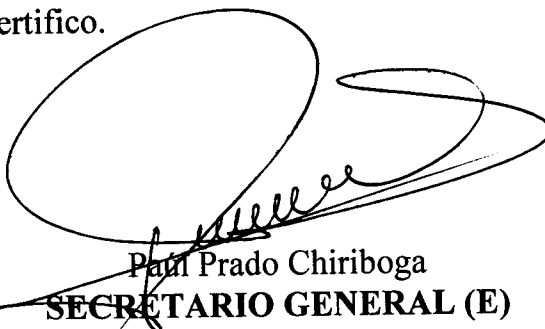
1. Declarar la vulneración del derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación, consagrado en el artículo 76 numeral 7 literal I y del derecho a la seguridad jurídica, contenido en el artículo 82 de la Constitución de la República.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.
3. Como medidas de reparación integral se dispone:
 - 3.1 Dejar sin efecto la sentencia del 24 de noviembre de 2010 a las 10h47, dictada por la Primera Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, dentro de la acción de protección N.º 221-2010.
 - 3.2 Dejar en firme la sentencia del 23 de julio de 2010 a las 09h00, dictada por el Juzgado Vigésimo de lo Civil de Cuenca

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

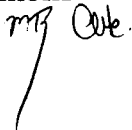

Wendy Molina Andrade
PRESIDENTA (e)


Paul Prado Chiriboga
SECRETARIO GENERAL (E)

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 Patricio Pazmiño Freire, en sesión extraordinaria de 14 de agosto de 2014. Lo certifico.


Paul Prado Chiriboga
SECRETARIO GENERAL (E)

PPCH/mbm/mbv





CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR

CASO Nro. 0017-11-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la jueza Wendy Molina Andrade, suscribió la presente sentencia el viernes 12 de agosto del 2014, 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 Nro. 0017-11-EP

RAZÓN.- Siento por tal que, en la ciudad de Quito, a los doce días del mes de septiembre del dos mil catorce, se notificó con copia certificada de la sentencia de 14 de agosto del 2014, a los señores Director Provincial de Educación del Azuay en la casilla constitucional 074, Coordinador General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Educación en la casilla constitucional 074; jueces de la Primera Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay en la casilla constitucional 122; Aida Judith Calle Rodríguez en la casilla judicial 1070 del Azuay y correo electrónico xpozovidal@hotmail.com; y Juez Vigésimo de lo Civil de Cuenca y Procurador General del Estado en la casilla constitucional 18, conforme constan de los documentos adjuntos.- Lo certifico.-



Jaime Pozo Chamorro
Secretario General

JPCH/svg