

Ponencia dra. María Cristina Narváez.

ACCION DE PROTECCION No. 1147(78)-2012-LAC

CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE PICHINCHA, SEGUNDA SALA DE LO LABORAL, DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA. Quito, miércoles 26 de diciembre del 2012, las 14h54. VISTOS: Para resolver el recurso de apelación interpuesto por el Ab. Marcos Arteaga Valenzuela, Director Nacional de Patrocinio, Delegado del Procurador General del Estado, dentro de la Acción de Protección propuesta por Guadalupe del Rocío Hinojosa Aldean, en contra de la señora Ministra de Educación y otros, se considera: PRIMERO.- La competencia de esta Sala para conocer el recurso de apelación se fundamenta en los Arts. 86 numeral 3 de la Constitución de la República; 24 y 168.1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; y, por el sorteo correspondiente. SEGUNDO.- De los sujetos procesales: a) Legitimada activa: Guadalupe del Rocío Hinojosa Aldean; y, b) Legitimados pasivos: Ministra de Educación, Delegado Permanente de la Subsecretaría de Apoyo, Seguimiento y Regulación de la Educación, Presidenta de la Comisión de Defensa Profesional Regional 1; y, Directora Provincial de Educación de Pichincha (e). TERCERO.- 1.- Antecedentes.- La accionante relata sobre su formación como Orientadora Vocacional y desempeño de sus funciones con la moral y ética que exige dicho cargo; que sin embargo, por desafecto del Ing. José Costales, Rector encargado del Colegio Nacional "Alfonso Laso Bermeo", quien ha armado toda una patraña con malicia y temeridad y que las autoridades del Ministerio de Educación, confundiendo la objetividad de una investigación administrativa con la subjetividad inquisidora propia del abuso de poder, no le permitieron derechos y garantías básicos consagrados en la Constitución de la República.- Que respecto a las acciones y omisiones del Ministerio de Educación y sus funcionarios, dice: Que el 30 de enero de 2012, fue notificada por una comunicación suscrita por la Lic. Laura Vargas Vásquez y la Dra. Rosa González Pérez, en la que señalan que por disposición de la señora Directora Provincial de Educación de Pichincha (encargada) y Presidenta de la Comisión Provincial de Defensa Profesional de Pichincha, Dra. Norma Alvear Haro, se ha dado inicio a un sumario administrativo instaurado en su contra. Que con dicha notificación se le entregó una copia del decreto de inicio del sumario administrativo Nro. 33-CPDPP-T-2011, de 22

de diciembre de 2011 a las 15h00, suscrito por la Dra. Norma Alvear Haro, Directora Provincial de Educación de Pichincha, que señala: "Vistos: 1.- Oficio Nro.14S/1959/11 de 20 de diciembre de 2011 (1241-2011), suscrito por el señor Dr. Walter Pérez Campaña, Jefe de la División de Supervisión de Educación DPEP, mediante el cual remite un informe de investigación la Lic. Msc. Laura Vargas, supervisora Provincial de Educación de Pichincha, sobre una investigación realizada en el Colegio Nacional Alfonso Laso Bermeo ...l numeral 3.5.. A fin de certificar la veracidad de las denuncias del estudiante Bryan Castellano Pullas, 31 2011-12-13 se aplicó una encuesta a los treinta y siete estudiantes del noveno año de EGB, paralelo "C", correspondiente al año lectivo 2011-2012 y en la tabulación de respuestas se constató coincidencias con el denunciado.- Que entre otros, argumenta que iniciaron la investigación sin que la denunciante haya reconocido la denuncia, hecho que lo hace el 26 de enero de 2012; que no le notificaron con la práctica de ninguna de las diligencias administrativas peor aún el contenido de dicho informe de investigación administrativa. Que de otra parte en base a una denuncia maquinada por el ex Rector del Colegio, por retaliaciones personales por defender la integridad moral de la actual Rectora del Colegio "Alfonso Laso Bermeo", que asimismo ha sido temporalmente separada de su cargo y luego por decisión judicial fue restituida al mismo.- Que la Comisión de Defensa Profesional de Pichincha y la Subcomisión Especial, actuaron sin competencia, lo que evidencia en forma nítida que se ha vulnerado el derecho a la seguridad jurídica. Que mediante comunicaciones de 7 y 9 de febrero de 2012 relacionados a los hechos y preocupada por el inconsulto, inconstitucional e ilegal procedimiento investigativo, solicitó que se les informe la base legal en la que se fundamenta la Comisión para tramitar la acción administrativa. Que se declare la nulidad de todo lo actuado en razón de que en la fase pre sumarial jamás se les hizo conocer de ningún acto administrativo de investigación realizado por la señora supervisora, Lic. Dra. Msc. Laura Vásquez, conducta que contraviene lo dispuesto en los artículos 76.7 77.7 de la Constitución de la República, frente a lo que sin ningún tipo de motivación fundamentalmente sobre la nulidad administrativa solicitada, la observada Subcomisión Especial mediante decretos ministeriales, sin fecha señalan en forma incompresible que se atenderá oportunamente. Que el 9 de Abril de 2012 fue notificada con el Acuerdo No 333-12 de 05 de Abril de 2012 suscrito por el Delegado Permanente de la Subsecretaría de Apoyo, Seguimiento y Regulación de la Educación, Presidenta de la Comisión de Defensa Profesional Regional, señor Luis Calle Gutiérrez. Acto administrativo por el cual se resuelve destituirle del cargo de profesora (sic) del Colegio Nacional "Alfonso Laso Bermeo" sin embargo que la potestad sancionadora de la autoridad había caducado, pues consta del expediente que la maliciosa y temeraria denuncia por la que se le destituye fue conocida por la autoridad del 30 de Noviembre de 2011(más de 90 días término). Que el írrito acto de destitución resulta arbitrario e ilegal porque dicho funcionario, el señor Luis Calle Gutiérrez, carece de competencia y es mas no tiene facultad legal para destituirle. Que es evidente que la destitución la realiza un órgano administrativo que no existe en la ley y un funcionario sin potestad que carece de competencia para hacerlo y sobre el tema hace el análisis respectivo, en base a disposiciones constitucionales y legales que hacen referencia al procedimiento empleado y a la carencia de facultades de las Juntas Distritales que se extinguieron el 31 de marzo del 2012. Manifiesta también que frente a todos estos abusos, "en la fase administrativa presentamos el Recurso Administrativo de Reposición, en los que desarrollamos todos los aspectos que se dejan expuestos, con el objeto de que se declare la nulidad de tan desafortunado expediente administrativo. Sin embargo, el Ministerio de Educación, sin referirse a una sola de nuestras alegaciones, confirma su decisión de destituirme, mediante Acuerdo 352-12 de 12 de julio de 2012, inadmitiendo el recurso planteado, sin motivación de ninguna naturaleza, (...), jamás podrá existir pertinencia en los fundamentos de hecho y peor de derecho, por lo que en

dicho acto administrativo no existe una elemental motivación.”. 2.- Derechos presuntamente vulnerados: En su demanda la accionante indica que se ha vulnerado su dignidad protegida por la Declaración Universal de los Derechos Humanos, art. 1; por la Convención Americana de Derechos Humanos, art. 11; por la Constitución de la República, artículos 11.7 y 33 entre otros; derechos subjetivos fundamentales a la seguridad jurídica, art. 82; al debido proceso, art. 76; a que las resoluciones sean debidamente motivadas, art. 76.7 literal 1); a desempeñar empleos y funciones públicas como ciudadana, artículos 61.7 y 228; a la estabilidad, artículos 226 y 229; a la defensa, a la contradicción y a la réplica, artículos 75, 76.7, 77.7; a la protección de su familia, por su condición de madre soltera y cabeza de familia, artículos 11.3, 67, 69.4.- 3.- Pretensión.- Concreta su pretensión pidiendo que: “..... luego de declarar la vulneración de mis derechos disponga mi restitución al cargo de Orientadora Vocacional “Alfonso Laso Bermeo” de esta ciudad de Quito, ordenando la reparación integral de mis derechos vulnerados en la forma que ordena el artículo 18 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.”.- Declara bajo juramento que esta es la única acción de protección que ha planteado respecto de los hechos reseñados y que la motiva.

CUARTO.- Actuaciones del Juez de instancia.- Calificada la acción de protección, la audiencia pública se efectúa el 18 de septiembre del 2012, a las 14h30 (fs. 199 a 204), a la que comparecen: la accionante Guadalupe del Rocío Hinojosa Aldean, asistida por su defensor Dr. Guido Escobar Pérez; el Dr. José Rubén Arellano, en representación y, ofreciendo poder o ratificación de la Ministra de Educación, el Ab. Jaime Barragán Vinuesa, ofreciendo poder o ratificación por el Director Distrital N° 5 de Educación, señor Luis Calle Gutiérrez; el Dr. César Antonio Padilla Fierro, con oferta de poder o ratificación del Procurador General del Estado.- La actora por intermedio de su abogado defensor, hace una extensa exposición con las mismas consideraciones de su demanda y en lo principal, se ratifica en los fundamentos de hecho y de derecho de la acción propuesta y en su pretensión. El Dr. José Rubén Arellano Arellano, a nombre de los legitimados pasivos, Ministra de Educación y del Delegado Permanente de la Subsecretaría de Apoyo, Seguimiento y Regulación de la Educación, Presidenta de la Comisión de Defensa Profesional Regional 1, en lo principal, niega los fundamentos constitucionales y legales de la acción de protección propuesta, por no reunir los requisitos de procedibilidad establecidos en los Arts. 86 y 88 de la Constitución de la República del Ecuador y 39, 40 y 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, específicamente el tercer requisito que exige el Art. 40, en su numeral 3; esto es, Inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado. Señala que en aplicación de los Arts. 68 y 125 del Estatuto de Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, la resolución emitida es legítima, existiendo por tanto concordancia con lo determinado en los Arts. 31 y 217 del Código Orgánico de la Función Judicial, 38 de la Ley de Modernización y 173 de la Constitución de la República, de lo que concluye que el asunto planteado es de mera legalidad.- El Ab. Jaime Barragán Vinuesa, a nombre del Director Distrital N° 5 de Educación, hace su exposición negando los fundamentos de hecho y de derecho de la pretensión propuesta por la actora.- Improcedencia de la acción.- Que los fundamentos constitucionales y legales del recurso, no se encuentran contenidos en los presupuestos del Art. 88 de la Constitución de la República, requisitos de los numerales 1 y 3 del Art. 40 es improcedente por lo establecido en los numerales 1 y 4 del Art. 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y concluye en solicitar se deseche la acción por improcedente. El Procurador General del Estado por medio de su delegado, dice que la actora ha contado con los medios de defensa, lo que demuestra el respeto al debido proceso y a la seguridad jurídica y califica la demanda de improcedente de acuerdo al Art. 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional

LOGJYCC, numerales 1, 3 y 4, ya que la actora trata temas de mera legalidad con un recurso constitucional, disponiendo de la vía contencioso administrativa, por lo que el juez constitucional carece de competencia, por lo que pide se rechace la demanda. Los contendientes hacen uso de su derecho a la réplica. 2.- Concluida la sustanciación del trámite, el Juez acepta parcialmente la acción de protección planteada.- QUINTO.- Validez procesal.- En la tramitación de la acción de protección, se han observado las garantías básicas del derecho al debido proceso, por lo que se declara su validez.- SEXTO.- Decisión.- El Art. 88 de la Constitución de la República del Ecuador dispone: "La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial.".- El Art. 173 ibídem dispone: "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. La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en las siguientes disposiciones que se refieren a los presupuestos que deben observarse para el trámite y concesión de la acción de protección estatuye: "Art. 39.- La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y tratados internacionales sobre Derechos Humanos,...". "Art.40: La acción de protección se podrá presentar cuando concurren los siguientes requisitos: 1). Violación de un derecho constitucional; 2) Acción u omisión de autoridad pública... y, 3) Inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado."; y, el Art. 42, señala: "La acción de Protección de derechos no procede: 1. Cuando de los hechos no se desprenda que exista una violación de derechos constitucionales. (...) 4. Cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz.(...) En estos casos, de manera sucinta la jueza o juez, mediante auto, declarará inadmisibile la acción y especificará la causa por la que no procede la misma." El Art. 31 del Código Orgánico de Función Judicial dispone: "Las resoluciones dictadas dentro de un procedimiento por otras autoridades e Instituciones del Estado, distinta de las expedidas por quienes ejercen jurisdicción, en que se reconozcan, declaren, establezcan, restrinjan, o supriman derechos, no son decisiones jurisdiccionales, constituyen actos de Administración Pública o Tributaria, impugnables en sede jurisdiccional.".- SÉPTIMO.- En la especie, y así se ha pronunciado este Tribunal en otros casos, que en los términos que se ha planteado la acción de protección, ésta no puede ser confundida con la unidad jurisdiccional, ni con el derecho de acceso a la tutela judicial efectiva que dispone de acciones y recursos que garantizan el control de la legalidad de los actos u omisiones administrativas, principios que se encuentran consagrados en los Arts. 167, 168, 169 y 173 de la actual Norma Suprema, que guardan concordancia con lo dispuesto en el Art. 31 del Código Orgánico de la Función Judicial. Por tanto, en el caso materia de análisis la pretensión de la accionante deviene en que: "... luego de declarar la vulneración de mis derechos disponga mi restitución al cargo de Orientadora Vocacional del Colegio Nacional "Alfonso Laso Bermeo" de esta ciudad de Quito, ordenando la reparación integral de mis derechos vulnerados en la forma que ordena el artículo 18 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.", determina que nos encontramos frente a derechos consagrados y regulados por normas de carácter legal que prevén vías administrativa y judicial para el reconocimiento de esos derechos; tanto más que la propia accionante, como reconoce y sostiene en el punto 15 de su demanda, que interpuso Recurso Administrativo de Reposición, que según dispone el agregado Art. 174 del Estatuto Jurídico Administrativo: "Recurso de Reposición. Objeto y naturaleza: 1. Los actos administrativos que no ponen fin a la vía administrativa podrán ser recurridos potestativamente, a elección del

recurrente, en reposición ante el mismo órgano de la Administración que los hubiere dictado o ser impugnados directamente en apelación ante los ministros de Estado o ante el máximo órgano de dicha Administración. 2. Son susceptibles de este recurso los actos administrativos que afecten derechos subjetivos directos del administrado.”; es decir, hizo uso de su derecho a la defensa dentro de la garantía constitucional del debido proceso; de lo anterior, aparece con claridad meridiana que el acto en que se sustenta esta acción de protección, tiene el carácter de acto administrativo y así lo reconoce expresamente la demandante, por lo que se trata de un asunto de mera legalidad, existiendo para el efecto, la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa que dispone: “Art. 3. “El recurso de plena jurisdicción o subjetivo, ampara un derecho subjetivo del recurrente, presuntamente negado, desconocido o no reconocido total o parcialmente por el acto administrativo de que se trata.”.- Por lo señalado, desde ningún punto de vista, puede admitirse que la actora no tiene vía jurisdiccional para reclamar su supuesto derecho violado o desconocido, tanto más que los actos administrativos según la doctrina y la jurisprudencia, no son otra cosa que toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de la función y competencia de las que se encuentra investido el órgano administrativo y que produce efectos jurídicos en forma directa, que gozan de legitimidad; presunción esta que se desprende del propio ordenamiento jurídico, que sostiene como premisa que todo acto jurídico es válido mientras no se demuestre lo contrario, cuyo camino se configura mediante la impugnación, que no es otra cosa que el oponerse, refutar, contradecir por parte del administrado que se sienta perjudicado al considerar que sus derechos han sido vulnerados por lo que, este derecho debe ejercitarlo ante el órgano administrativo o judicial competente y es este, quien luego del trámite pertinente debe pronunciarse sobre la legalidad o ilegalidad del acto administrativo impugnado. Tanto más que el proceso administrativo es una auténtica garantía que sirve para satisfacer las pretensiones de los administrados afectados en sus derechos e intereses por el obrar ilegítimo de la autoridad. El proceso tiende a proteger el derecho subjetivo de las personas y así lo destaca el Art. 169 de la Constitución de la República cuando dice que “El sistema procesal es un medio para la realización de la justicia.”; por lo que, pretender que el Juez garante de la Constitución acepte la presente acción, no se encuentra en las que corresponden a la protección de derechos constitucionales vulnerados, ya que el asunto planteado es un acto administrativo y por tanto su tratamiento corresponde a los ubicados dentro del principio de legalidad, que no entraña violación de derecho constitucional alguno y que como queda indicado se encuentra normado por el Art. 42 numerales 1 y 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Además sobre el asunto debe tenerse en cuenta el pronunciamiento de la Corte Constitucional (Sentencia No. 001-10-PJO-CC, que constituye precedente constitucional y tiene efecto erga omnes, publicada en el R.O. No. 351 de 29 de diciembre del 2010, 2do. Suplemento): “...la acción de protección no procede cuando se refiere a aspectos de mera legalidad, en razón de los cuales existan vías judiciales ordinarias para la reclamación de los derechos, y particularmente la vía administrativa,... Si vía acción de protección se impugna de manera exclusiva la legalidad del acto, sin que conlleve vulneración de derechos constitucionales, el asunto debe decidirse en los mecanismos judiciales ordinarios competentes, pero no a través de una garantía jurisdiccional.”.- Por lo expuesto, ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCION Y LAS LEYES DE LA REPUBLICA, se acepta el recurso de apelación interpuesto por el Delegado del Procurador General del Estado; y, en los términos de este fallo se revoca la sentencia recurrida; consecuentemente, se rechaza la acción de protección propuesta por Guadalupe del Rocío Hinojosa Aldean. En cumplimiento a lo dispuesto en el numeral 5 del Art. 86 de la Constitución de la República, una vez ejecutoriada esta sentencia, remítase copia certificada a la Corte

Constitucional.- NOTIFIQUESE.-


DR. LUIS ARAUJO PINO
JUEZ - PRESIDENTE


DRA. MARIA CRISTINA NARVAEZ
JUEZA


DRA. MARIA GABRIELA MIER ORTIZ
JUEZA

Certifico:


AB. CONSUELO PORTILLA ZAMBRANO
SECRETARIA RELATORA

En Quito, miércoles veinte y seis de diciembre del dos mil doce, a partir de las dieciseis horas y cincuenta y cinco minutos, mediante boletas judiciales notifiqué la Nota de Relación SENTENCIA que anteceden a: HINOJOSA ALDEAN GUADALUPE DEL ROCIO en la casilla No. 1994 del Dr./Ab. DR. ESCOBAR PÉREZ GUIDO . DELEGADO PERMANENTE DE LA SUBSECRETARIA DE APOYO, SEGUIMIENTO Y REGULACION DE LA EDUCACION, DIRECTORA PROVINCIAL DE EDUCACION DE PICHINCHA, PRESIDENTA DE LA COMISION DE DEFENSA PROFESIONAL REGUIONAL 1 en la casilla No. 640; LUIS ALBERTO CALLE GUTIERREZ-DIRECTOR DISTRITAL DE EDUCACIÓN DE PICHINCHA en la casilla No. 3872 y correo electrónico jaime.barragan@educacion.gob.ec del Dr./Ab. ABG. JAIME BARRAGAN VINUEZA ; PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO en la casilla No. 1200; VIDAL ILLINGWOTH GLORIA, MINISTRA DE EDUCACION en la casilla No. 640 del Dr./Ab. ARELLANO ARELLANO JOSE RUBEN . Certifico:


AB. CONSUELO PORTILLA ZAMBRANO
SECRETARIA RELATORA

RAZON: Siento por tal, que en esta fecha se procede a dejar copia de la Sentencia que antecede en el Libro Copiador de Sentencias.- Quito, 26 de diciembre del 2012.- CERTIFICO:


Ab. Consuelo Portilla Z.
SECRETARIA RELATORA: