

Quito, D. M., 06 de agosto del 2014

**SENTENCIA N.º 121-14-SEP-CC**

**CASO N.º 0523-12-EP**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

El licenciado José Alejandro Quilambaqui Tenesaca, en calidad de director provincial de Educación del Azuay, presenta acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia del 27 de febrero de 2012 a las 09:20, dictada por los jueces de la Segunda Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, dentro de la acción de protección N.º 026-12. El accionante señala que la mencionada decisión judicial vulnera los derechos constitucionales a la seguridad jurídica y debido proceso en la garantía de la motivación, contenidos en los artículos 82 y 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, el 27 de marzo de 2012, de conformidad con lo establecido en el inciso segundo del cuarto artículo innumerado agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, publicado en el suplemento del Registro Oficial N.º 587 del 30 de noviembre del 2011, certificó que en referencia a la acción N.º 0523-12-EP no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

El 22 de mayo de 2012 a las 13:06, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, conformada por los entonces jueces constitucionales Ruth Seni Pinoargote, Edgar Zárate Zárate y Hernando Morales Vinuesa, de conformidad con las normas de la Constitución de la República, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, admitió a trámite la acción.



Mediante oficio N.º 098-CC-SA-SG de fecha 19 de junio de 2012, la Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, remite la causa al ex juez constitucional Roberto Bhrunis Lemarie.

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

De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión extraordinaria del 03 de enero de 2013, correspondió la sustanciación de la presente causa al juez constitucional Patricio Pazmiño Freire, quien avocó conocimiento de la misma el 20 de febrero de 2014 y dispuso las notificaciones respectivas.

### **Sentencia o auto que se impugna**

Sentencia dictada el 27 de febrero de 2012 a las 09:20, por la Segunda Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, dentro de la acción de protección N.º 26-2012:

“SEGUNDA SALA ESPECIALIZADA DE LO PENAL Y TRÁNSITO DE LA CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DEL AZUAY. EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA. LA SEGUNDA SALA ESPECIALIZADA DE LO PENAL DE LA CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE CUENCA. Ponente: Dr. Ariosto Reinoso Hermida. JUICIO No. 26-2012. Cuenca, Febrero 27 de 2012. Las 09h20. Vistos: (...) NOVENO. MANDATOS CONSTITUYENTES: (...) En conclusión, se han vulnerado los Mandatos Constituyentes 1 y 2 expedidos por la Asamblea Constituyente, legítima representante de la voluntad soberana del pueblo (...) La acción de protección es un proceso de naturaleza cautelar, más no un proceso de conocimiento o declarativo, ya que tiene como objeto tutelar derechos subjetivos constitucionales, siendo por lo tanto, una garantía de protección de derechos fundamentales (...) esta Sala “ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, resuelve desestimar el recurso deducido por la parte accionada y declarar procedente el recurso de apelación interpuesto por la parte actora y, consecuentemente CONFIRMAR la sentencia impugnada, REFORMÁNDOLA parcialmente en el sentido de que le corresponde al

Q

Juzgado de primer nivel disponer la ejecución de la sentencia conforme lo preceptuado en el Art. 86.3 (...) En efecto la parte accionada proceda a realizar la liquidación y el pago de los valores a favor de la accionante de conformidad con lo dispuesto en el Art. 8, inciso primero del Mandato Constituyente No. 2 (...)

### **Antecedentes del caso en concreto**

El 08 de diciembre de 2011 las señoras Hilda Genoveva Bernal Campoverde y Zoila Victoria Llivipuma presentaron acción de protección en contra de la Dirección Provincial de Educación del Azuay.

El día 18 de enero de 2012, el juez segundo de garantías penales dictó sentencia en la que resolvió: “(...) se acepta la acción de protección propuesta por Hilda Genoveva Bernal Campoverde en contra de la Dirección Provincial de Educación y, se dispone que se reconozca a la accionante la bonificación completa de acuerdo al Art. 8 inciso primero del Mandato Constituyente No. 2 (...)”; decisión que fue apelada por parte del accionado y de Hilda Genoveva Bernal Campoverde, recurso que correspondió conocer a la Segunda Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Cuenca, la cual, con fecha 27 de febrero de 2012 dictó sentencia en los siguientes términos: “(...) resuelve desestimar el recurso deducido por la parte accionada y declarar procedente el recurso de apelación interpuesto por la parte actora y, consecuentemente CONFIRMAR la sentencia impugnada, reformándola parcialmente (...)”.

### **Argumentos planteados en la demanda**

El accionante, en su demanda de acción extraordinaria de protección, en lo principal realiza las siguientes argumentaciones:

Señala que la decisión judicial impugnada vulneró su derecho constitucional a la seguridad jurídica, por cuanto los jueces provinciales de la Segunda Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay no consideraron lo dicho por la Corte Constitucional, máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia, en la sentencia N.º 001-10-SAN-CC dictada dentro del caso N.º 0040-09-AN de fecha 13 de abril de 2010 y en la Sentencia N.º 004-10-SAN-CC emitida dentro del caso N.º 0069-09-AN, en las cuales se determinó el alcance del Mandato Constituyente N.º 2, en el sentido que este se encuentra orientado a establecer los topes máximos para las liquidaciones por concepto de jubilación, sean estas por

supresión de partidas, renuncia voluntaria o retiro voluntario de los funcionarios, servidores públicos y personal docente del sector público.

Establece que la acción de protección no puede intentarse contra actos de carácter normativo, o contra el acto de autoridad en ejercicio de la función administrativa que producen efectos jurídicos individuales de forma directa, sino que debe recurrirse a lo establecido en el artículo 173 de la Constitución de la República, pues el carácter excepcional de las garantías jurisdiccionales solo opera cuando no existe otra vía para reparar las violaciones a derechos. En este sentido, manifiesta que es competencia del Tribunal Contencioso Administrativo conocer los actos u omisiones de las autoridades públicas que generen violaciones consagradas en la Ley de la materia.

Argumenta que los jueces de la Segunda Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Cuenca vulneraron su derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación, en cuanto la decisión no se encuentra debidamente fundamentada, ya que es generalizada, razón por la que carece de valor y eficacia jurídica, provocando arbitrariedad e indefensión.


Agrega que los jueces de la Sala actuaron sin competencia, ya que conocieron un asunto de mera legalidad, violentando las garantías constitucionales antes nombradas. En este sentido, concluye que los jueces actuaron inobservando el principio de que todos los poderes públicos deben sujetar sus actos a las normas, valores y principios constitucionales, debiendo someterse a las reglas procesales que son de orden público para que su aplicación no quede al arbitrio de los litigantes o jueces.

### **Fundamentos de derecho del accionante**

Sobre la base de los hechos citados, el accionante señala que la mencionada decisión judicial vulnera sus derechos constitucionales a la seguridad jurídica y debido proceso en la garantía de la motivación, consagrados en los artículos 82 y 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República.

### **Pretensión**

La pretensión concreta del legitimado activo respecto de la reparación de los derechos constitucionales vulnerados es la siguiente:

 “(...) SOLICITO 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 señores Jueces Provinciales de la Segunda Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, así como la resolución del Juez Constitucional de primera instancia: esto implica declarar sin lugar la Acción de Protección propuesta por HILDA GENOVEVA BERNAL CAMPOVERDE”.

### **Contestación a la demanda**

El abogado Marcos Edison Arteaga Valenzuela, en calidad de director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, en escrito constante a fs. 26 del expediente constitucional, sin emitir un pronunciamiento de fondo, señala la casilla constitucional N.º 18 para notificaciones que le correspondan.

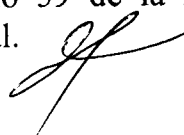
## **II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**

### **Competencia**

La Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones extraordinarias de protección, en virtud de lo establecido en los artículos 94 y 437 de la Constitución vigente y los artículos del 60 al 64 y 191 numeral 2 literal d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en el presente caso, de la acción presentada en contra de la sentencia del 27 de febrero de 2012 a las 09:20, dictada por los jueces de la Segunda Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, dentro de la acción de protección N.º 026-12.

### **Legitimación activa**

El accionante se encuentra legitimado para presentar esta acción extraordinaria de protección, en virtud de cumplir con el requerimiento establecido en el artículo 437 de la Constitución de la República del Ecuador, que dispone: “Los ciudadanos de forma individual o colectiva podrán presentar una acción extraordinaria de protección contra sentencias, autos definitivos (...)”; y del contenido del artículo 439 ibídem, que dice: “Las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano individual o colectivamente”; en concordancia con el artículo 59 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.



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

La Corte Constitucional, al ser el máximo órgano de control, interpretación y administración de la justicia constitucional, se encuentra investida de la facultad de preservar la garantía de los derechos constitucionales, y de esta forma evitar o corregir su posible vulneración. En este sentido, con la expedición de la Constitución del año 2008, se cambió el paradigma constitucional, planteando la posibilidad extraordinaria de tutelar los derechos constitucionales que pudieran ser vulnerados durante la emisión de una sentencia o auto definitivo resultado de un proceso judicial.

La acción extraordinaria de protección procede exclusivamente en contra de sentencias o autos definitivos en los que, por acción u omisión, se haya violado el debido proceso u otros derechos constitucionales reconocidos en la Constitución, una vez que se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, a menos que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia de la persona titular del derecho constitucional vulnerado, conforme lo previsto en el artículo 94 de la Constitución de la República.

De esta forma, la esencia de esta garantía es tutelar los derechos constitucionales a través del análisis que este órgano de justicia constitucional realiza respecto de las decisiones judiciales.

### **Determinación de los problemas jurídicos-constitucionales a ser examinados**

Dentro del análisis del caso *sub examine* se han determinado los siguientes problemas jurídicos a ser resueltos por la Corte Constitucional del Ecuador:

1. La sentencia del 27 de febrero de 2012 a las 09:20, dictada por la Segunda Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, ¿vulnera el derecho constitucional a la seguridad jurídica?
2. La decisión judicial impugnada ¿vulnera el derecho constitucional al debido proceso, en la garantía de la motivación?



## Resolución de los problemas jurídicos planteados

### 1. La sentencia del 27 de febrero de 2012 a las 09:20, dictada por la Segunda Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, ¿vulneró el derecho constitucional a la seguridad jurídica?

El derecho constitucional a la seguridad jurídica se encuentra consagrado en el artículo 82 de la Constitución de la República, en el que se determina: “El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”.

El accionante alega que se vulneró su derecho constitucional a la seguridad jurídica, por cuanto la Segunda Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay no consideró los precedentes dictados por la Corte Constitucional en las sentencias N.º 001-10-SAN-CC y 004-10-SAN-CC que establecían el alcance del Mandato Constituyente N.º 2.

La seguridad jurídica es un derecho constitucional de fundamental importancia, en tanto garantiza el respeto a la Constitución como la norma suprema que rige el ordenamiento jurídico, así como también la aplicación de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por parte de las autoridades competentes para ello.

De esta forma, este derecho otorga confianza y certeza a la ciudadanía de que sus derechos serán plenamente respetados, mediante la sujeción a las disposiciones que conforman el sistema jurídico. Así, las personas podrán conocer con anticipación cuál será el tratamiento que la normativa empleará para la solución de un hecho determinado.

La Corte Constitucional del Ecuador, en la sentencia N.º 035-13-SEP-CC, señaló: “El artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador determina el principio a la seguridad jurídica, mismo que tiene relación con la observancia y respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras públicas y aplicadas por autoridades competentes; solo de esta manera se logra conformar una certeza de que la normativa existente en la legislación será aplicada cumpliendo ciertos lineamientos que generan la confianza acerca del respeto de los derechos consagrados en el texto constitucional”<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 035-13-SEP-CC, caso N.º 0909-10-EP.

El derecho constitucional a la seguridad jurídica, dentro de las garantías jurisdiccionales, es de fundamental importancia, por cuanto prevé el respeto a los parámetros que la normativa ha instaurado para que estas cumplan su objetivo de proteger eficaz e inmediatamente los derechos reconocidos en la Constitución de la República.

En este sentido, la acción de protección como garantía jurisdiccional, conforme lo dispuesto en el artículo 88 de la Constitución de la República *“tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución”*.

El caso *sub examine* proviene de una acción de protección presentada por las señoras Hilda Genoveva Bernal Campoverde y Zoila Victoria Llivipuma, en la cual alegaban la vulneración de sus derechos constitucionales por la inaplicación del artículo 8 del Mandato Constituyente No. 2 para el cálculo de los valores correspondiente por concepto de jubilación patronal. El juez Segundo de Garantías Penales con fecha 18 de enero de 2012, dicta sentencia en la que resuelve aceptar la acción de protección y dispone que se reconozca a la accionante la bonificación completa de acuerdo al artículo 8 inciso primero del Mandato Constituyente No. 2, y que para el efecto, se esté a lo dispuesto en los artículos 18 y 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Por su parte, la Segunda Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay el día 27 de febrero de 2012, dicta sentencia en la que resuelve confirmar la sentencia subida en grado, reformándola parcialmente en el sentido de que la determinación del monto de la reliquidación deberá efectuarse conforme lo preceptuado en el artículo 86 numeral 3 de la Constitución de la República.

Al respecto, el accionante en su demanda de acción extraordinaria de protección señala que el análisis efectuado por ambas judicaturas vulneró su derecho a la seguridad jurídica, en tanto los jueces no consideraron los precedentes dictados por la Corte Constitucional que establecen el alcance del Mandato Constituyente No. 2. Siendo así, para determinar si existió dicha vulneración corresponde a la Corte Constitucional referirse al Mandato señalado en relación con los precedentes constitucionales.

La Asamblea Nacional, en uso de las competencias que la norma constitucional determina, expidió el Mandato Constituyente No. 2, con el objetivo de erradicar los privilegios remunerativos y salariales del sector público.



En tal sentido, la Corte Constitucional, para el período de transición, en la Sentencia No. 001-10-SAN-CC estableció el alcance del Mandato Constituyente No. 2, manifestando:

*“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. A través de aquello se tiende a corregir ciertas desigualdades o “abusos” cometidos por instituciones estatales (...) **Resulta trascendente ponderar que el Mandato Constituyente No. 2 y en particular 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 (...)”.* Lo subrayado fuera del texto.

En el mismo sentido, la Corte Constitucional, para el período de transición, en la Sentencia No. 004-10-SAN-CC agregó:

*“El Objetivo del referido Mandato se encuentra enunciado en las dos consideraciones siguientes: a) Que la Asamblea Nacional Constituyente debe contribuir a erradicar los privilegios remunerativos y salariales, eliminando las distorsiones generadas por la existencia de remuneraciones diferenciadas que se pagan en algunas entidades públicas, y b) Que algunas entidades del Estado o que se financian con recursos del sector público, a pretexto de su autonomía, han fijado remuneraciones mensuales y salarios que violentan el principio básico de: "a igual trabajo, igual remuneración". Consecuentemente, el Mandato Constitucional tuvo como objetivo sentar las bases que permitieran superar desviaciones injustificadas en el sistema remunerativo en el sector público por la existencia de grandes diferencias de salarios y remuneraciones, determinantes de situaciones privilegiadas, atentatorias del derecho a la igualdad”.*<sup>2</sup>

En este sentido, el Mandato Constituyente No. 2 dentro de nuestro ordenamiento jurídico tiene la jerarquía de una ley orgánica, que regula lo referente a las remuneraciones máximas del sector público de forma abstracta, general, sin un destinatario concreto, sino por el contrario dirigido a una totalidad de individuos.

<sup>2</sup> Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, Sentencia No. 004-10-SAN-CC, caso No. 0069-09-EP.

Consecuentemente éste cuerpo jurídico no reconoce derechos subjetivos.

La Corte Constitucional del Ecuador, en la sentencia N.º 096-13-SEP-CC, determinó: “Una vez establecida la naturaleza jurídica del mandato en cuestión y en atención a un análisis integral del expediente se establece que el problema central del caso sub examine se resume a un aspecto de interpretación normativa de una disposición contenida en el Mandato Constituyente No. 2 y que al tener dicho Mandato la categoría de ley orgánica, debe ser interpretado como tal por parte de las diferentes autoridades jurisdiccionales que lleguen a tener conocimiento de una causa en donde sea aplicable esta norma (...)”<sup>3</sup>.

Conforme lo enunciado, este cuerpo jurídico debe ser entendido como aquel que establece valores que servirán como parámetros del sector público para efectuar las liquidaciones e indemnización por jubilación y desvinculación de sus servidores.

Del análisis del proceso se desprende que la pretensión central de la acción de protección era la aplicación de una disposición normativa –Mandato Constituyente N.º 2–, que a criterio de sus accionantes había sido inobservada por el director provincial de Educación del Azuay al momento de establecer el valor de la jubilación.

El juez de primera instancia y la Segunda Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Azuay establecen como fundamento para aceptar la acción de protección la falta de aplicación del mandato constituyente N.º 2. Así, la Sala determina la vulneración a este Mandato, señalando: “En conclusión, se han vulnerado los Mandatos Constituyentes 1 y 2 expedidos por la Asamblea Constituyente legítima representante de la voluntad soberana del pueblo por mandato popular (...)”.

Al respecto, la Corte Constitucional advierte que los jueces no consideraron lo establecido por este organismo en las sentencias N.º 001-10-SAN-CC y 004-10-SAN-CC, en las que se determinaba que el Mandato Constituyente N.º 2 tiene la calidad de ley orgánica; por lo tanto, su aplicabilidad e interpretación corresponde a un conflicto de índole infraconstitucional, sin adecuarse a la naturaleza de la acción de protección, que es proteger directa y eficazmente los derechos constitucionales.

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 096-13-SEP-CC, caso N.º 0318-11-EP.

La Corte Constitucional del Ecuador, en la sentencia N.º 044-14-SEP-CC señaló que: “En consecuencia, la Corte Constitucional, al haber señalado en pronunciamientos anteriores la naturaleza y el alcance de las disposiciones contenidas en el Mandato Constituyente N.º 2, ha establecido lineamientos para los operadores de justicia constitucional de primera y segunda instancia, quienes están en la obligación de observar los precedentes jurisdiccionales emitidos por este órgano de justicia. Así, las sentencias antes invocadas, al generar efectos *inter pares* (es decir aplicables para casos análogos) deben ser observadas y respetadas por todos los operadores jurídicos, pues no observar estos precedentes violenta el principio de seguridad jurídica consagrado en la Constitución”<sup>4</sup>.

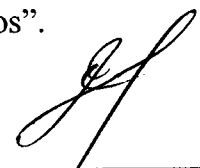
Consecuentemente, considerando que el derecho constitucional a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras y públicas aplicadas por las autoridades competentes, se desprende que en la sentencia de fecha 18 de enero del 2012, dictada por el juez segundo de garantías penales, y en la sentencia del 27 de febrero de 2012, emitida por la Segunda Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, al desconocerse las decisiones dictadas por la Corte Constitucional, para el período de transición, que establecían un precedente respecto de la naturaleza y objeto del Mandato Constituyente N.º 2, con efectos *inter comunis*, se aceptó una acción de protección, inobservando el objeto que esta garantía persigue, lo cual constituye una vulneración al derecho mencionado.

## **2. La decisión judicial impugnada ¿vulnera el derecho constitucional al debido proceso, en la garantía de la motivación?**

El accionante establece que los jueces, en la decisión judicial impugnada, realizaron una fundamentación generalizada, lo cual provocó que la decisión carezca de valor y eficacia jurídica.

El derecho constitucional al debido proceso, en la garantía de la motivación, se encuentra consagrado en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República de la siguiente forma: “1) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores públicos serán sancionados”.

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 044-14-SEP-CC, caso N.º 0592-11-EP.



Siendo así, el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación garantiza que los operadores de justicia realicen un ejercicio de justificación de las razones por las cuales fallan de una manera determinada; con ello se logra que las personas conozcan cuáles fueron los hechos, normas y valoraciones que llevaron al operador a emitir su decisión.

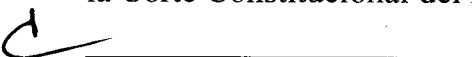
Siendo así, la motivación no plantea una exigencia encaminada a que los jueces realicen una descripción aislada de los hechos y una transcripción de normas jurídicas, sino que, por el contrario, plantea la obligación de correlacionar los elementos que conforman una decisión, estableciendo la pertinencia o no de una norma jurídica respecto de un elemento fáctico determinado, acompañado de un ejercicio de profunda razonabilidad mediante el cual el juez emita las conclusiones de dicha correlación, y finalmente en base a todas estas valoraciones, resuelva el caso que se encuentra bajo su conocimiento.

Al respecto, el artículo 4 numeral 9 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional determina:

“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”.

La Corte Constitucional del Ecuador, en la sentencia N.º 021-13-SEP-CC señaló: “Esto quiere decir que corresponde a los jueces realizar un análisis preciso, claro y articulado entre los fundamentos fácticos y los derechos vulnerados, pues no es suficiente mencionar los principios o derechos violentados, sino que es necesario determinar cómo y de qué forma se vinculan los hechos con las normas aplicables al caso concreto. Por tanto, la motivación no es solo un elemento formal, como requisito obligatorio de toda manifestación de autoridad pública, sino que constituye un elemento sustancial que expresa la garantía del derecho al debido proceso, pues permite a las partes conocer el razonamiento lógico del juez y por tanto comprender las razones jurídicas por las que se ha llegado a un fallo determinado”<sup>5</sup>.

En este sentido, la Corte Constitucional, para el período de transición, así como la Corte Constitucional del Ecuador han establecido que para que una decisión se

<sup>5</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 021-13-SEP-CC, caso No. 960-10-EP.



encuentre debidamente motivada es necesario que concurren tres requisitos: a) razonabilidad, b) lógica, y c) comprensibilidad<sup>6</sup>; razonable en el sentido de que la decisión se fundamente en lo dispuesto en las disposiciones constitucionales y normativa pertinente; lógica, en lo que respecta a que la misma contenga una estructura coherente, en la cual el operador de justicia, mediante la contraposición entre elementos fácticos y jurídicos, establezca conclusiones que guarden coherencia con estos elementos, y que de este análisis, al final se establezca una decisión general del caso; comprensible en lo que se refiere al lenguaje que se utilice en la decisión, el mismo que debe ser dirigido hacia el entendimiento por parte del auditorio social.

A efectos de analizar el requisito de razonabilidad, es necesario precisar que de la decisión demandada se desprende que los jueces fundamentan su decisión a partir de los artículos 86 y 88 de la Constitución de la República, que regulan lo referente a las garantías constitucionales, y específicamente lo atinente a la acción de protección. Sin embargo, se establecen criterios que contradicen lo dispuesto en el precedente constitucional establecido en la sentencia N.º 001-10-SAN-CC, lo cual generó que se efectúe una desnaturalización de la garantía, incumpléndose el requisito analizado.

En lo que respecta al requisito de lógica, efectuando un análisis de la decisión judicial impugnada, se desprende que la Segunda Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, en la sentencia, realiza el siguiente análisis: a partir del considerando quinto, se efectúa una descripción de los antecedentes del caso concreto; en el considerando sexto, la Sala se refiere a la audiencia pública celebrada en la sustanciación del proceso; en el considerando séptimo se mencionan las pruebas presentadas; en el considerando octavo analiza lo referente a la acción de protección como garantía constitucional, determinando: “Por tanto, esta acción procede: a) cuando existe vulneración derechos reconocidos en la Constitución; y, b) cuando estos derechos se hayan violado por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial (...)”; en el noveno considerando analiza lo relacionado con los Mandatos Constituyentes, citando la disposición contenida en el artículo 8 del Mandato Constituyente N.º 2, sin realizar ninguna valoración de la misma. En el mismo sentido, la Sala se refiere al artículo 11 de la Constitución de la República, cita los numerales 1, 2, 3, 4 y 5, a partir de lo cual determina: “En conclusión se han vulnerado los

<sup>6</sup> Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, Sentencia No. 227-12-SEP-CC, caso No. 1212-11-EP citada por la Corte Constitucional del Ecuador en las sentencias No. 20-13-SEP-CC, caso N.º 0563-12-EP, sentencia N.º 092-13-SEP-CC caso N.º 0538-13-EP, sentencia N.º 097-13-SEP-CC caso N.º 1614-11-EP.

Mandatos Constituyentes 1 y 2 (...) también se han violado los principios fundamentales previstos en la siguiente normativa constitucional: Art. 11 numerales 1, 3, 4 y 5, 82, 424, 425 y 426 (...). Esta conclusión a la que llega la Sala no se sustenta en ningún análisis relacionado con los hechos del caso concreto, ni mucho menos se fundamenta en ninguna valoración o justificación que permita evidenciar la vulneración de estos derechos.

Más adelante, la Sala señala: “La acción de protección es un proceso de naturaleza cautelar, mas no un proceso de conocimiento o declarativo, ya que tiene como objeto tutelar derechos subjetivos constitucionales (...)”. El criterio al que llega la Sala es errado; la acción de protección es una garantía que tiene como fin último la protección de derechos constitucionales; no es cautelar, sino que constituye un proceso de conocimiento respecto a una supuesta vulneración de derechos.

Bajo estos fundamentos, la Sala resuelve desestimar el recurso de apelación interpuesto por la accionada y aceptar el recurso presentado por la accionante, confirmando y reformando la sentencia respecto a lo siguiente: “le corresponde al Juzgado de primer nivel disponer la ejecución de la sentencia conforme lo preceptuado en el Art. 86.3 de la Constitución y no como indica que esté a lo resuelto en la parte final del Art. 18 y 19 de la L.O.G.J.C.C.(...)”.

Del análisis de la decisión judicial impugnada se desprende que la Sala utiliza el mismo fundamento que sustentó el juez segundo de garantías penales para aceptar la acción de protección, esto es, la errónea aplicación del Mandato Constituyente N.º 2.

Se desprende de esto que en las decisiones analizadas los jueces no observaron lo dispuesto por la Corte Constitucional, para el período de transición, en la Sentencia 001-10-SAN-CC, en la cual se determinó que el Mandato Constituyente N.º 2 tiene la calidad de ley orgánica. Bajo estas circunstancias, no se encontraban frente a una acción u omisión por parte de autoridades públicas no judiciales o particulares que vulneraban derechos –objeto de la acción de protección–, sino frente a un conflicto de aplicación de normativa infraconstitucional que conforme lo dicho en el primer problema jurídico era ajeno a la naturaleza de la acción de protección.

Adicionalmente, la Sala no estructura la decisión de forma adecuada, ya que comienza relatando los hechos del caso concreto, posteriormente se refiere a la naturaleza del Mandato Constituyente N.º 2, sin emitir ninguna valoración al respecto, a partir de lo cual señala la vulneración de derechos constitucionales,

sin previo exponer las razones por las que llega a esta conclusión. En tal sentido, no se desprende que haya existido una correlación entre las premisas fácticas y premisas jurídicas, muchos menos que se haya formulado una justificación de los motivos por los cuales se determina que se vulneraron derechos constitucionales, lo cual sumado a la desnaturalización de la acción de protección, permite a esta Corte Constitucional concluir que la decisión incumple el presente requisito.

Respecto, al requisito de comprensibilidad, se colige que la sentencia se encuentra integrada por estructuras gramaticales expuestas con un lenguaje claro, sencillo y entendible, que permite su comprensibilidad. En tal sentido, se cumple el requisito analizado.

La Corte Constitucional concluye que la decisión judicial, al no sujetarse al marco jurídico vigente y a la jurisprudencia dictada por la Corte Constitucional, vulnera el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación.

### III. DECISIÓN

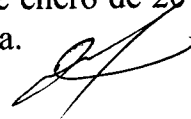
En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional expide la siguiente sentencia:

#### SENTENCIA

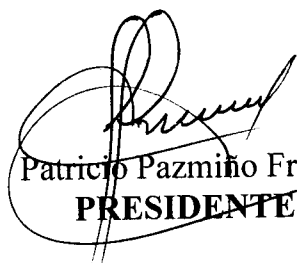
1. Declarar la vulneración de los derechos constitucionales a la seguridad jurídica y debido proceso, en la garantía de la motivación.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.
3. Como medidas de reparación integral se dispone:

3.1. Dejar sin efecto la sentencia del 27 de febrero de 2012 a las 09:20, dictada por los jueces de la Segunda Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, dentro de la acción de protección N.º 026-12

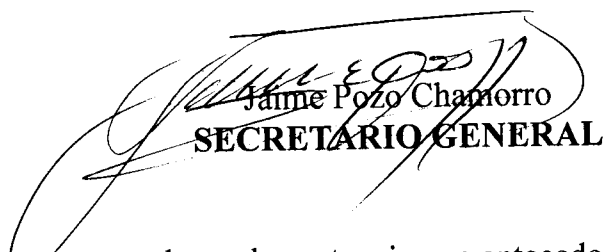
3.2. Dejar sin efecto la sentencia de fecha 18 de enero de 2012, dictada por el juez segundo de garantías penales de Cuenca.



4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

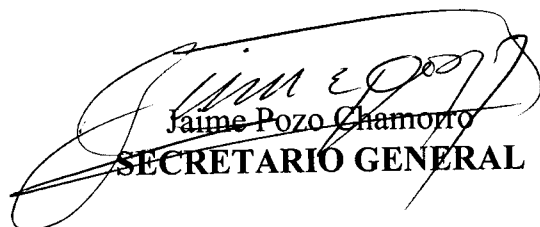


Patricio Pazmiño Freire  
**PRESIDENTE**



Jaime Pozo Chamorro  
**SECRETARIO GENERAL**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con seis votos a favor, de las juezas y jueces: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, Wendy Molina Andrade, Alfredo Ruiz Guzmán, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de las juezas María del Carmen Maldonado Sánchez, Tatiana Ordeñana Sierra y Ruth Seni Pinoargote en sesión extraordinaria del 06 de agosto del 2014. Lo certifico.



Jaime Pozo Chamorro  
**SECRETARIO GENERAL**

JPCH/mbm/ccp



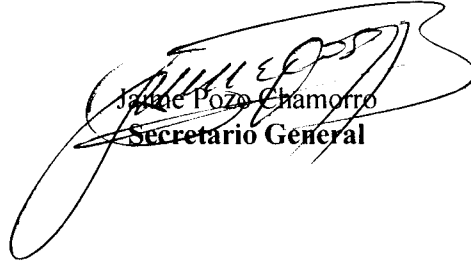




CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR

**CASO Nro. 0523-12-EP**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el juez Patricio Pazmiño Freire, presidente de la Corte Constitucional, el día lunes primero de septiembre del dos mil catorce.- Lo certifico.

  
Jaime Pozo Chamorro  
Secretario General

JPCH/jdn



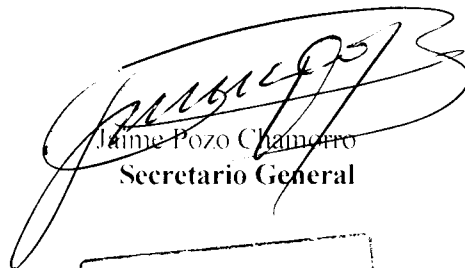
CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR

CASO 0523-12-EP

**RAZÓN.-** Siento por tal que, en la ciudad de Quito, a un y tres días del mes de septiembre de dos mil catorce, se notificó con copia certificada de la sentencia 121-14-SEP-CC de 06 de agosto del 2014, a los señores José Alejandro Quilambaqui Tenesaca, Director Provincial de Educación del Azuay en la casilla constitucional 074; al Procurador General del Estado en la casilla constitucional 018; Hilda Genoveva Campoverde en la casilla judicial 1070 de la Corte Provincial de Justicia del Azuay y en el correo electrónico [jpozovidal@hotmail.com](mailto:jpozovidal@hotmail.com); jueces de la Segunda Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial del Azuay, mediante oficio 4132-SG-2014; juez del Juzgado Segundo de Garantías Penales de Cuenca, mediante oficio 4133-CC-SG-2014; conforme constan de los documentos adjuntos.- Lo certifico.-

JPCCH: mm



  
Jaime Pozo Chamorro  
Secretario General

