Quito, D. M., 18 de junio del 2014

SENTENCIA N.° 100-14-SEP-CC

CASO N.° 0026-11-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

Cicerón Raúl Bernal Espinoza, en calidad de director provincial de Educación del Azuay (e), presentó acción extraordinaria de protección, amparado en lo dispuesto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, en contra de la sentencia dictada el 09 de noviembre de 2010, 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.° 274-2010.

El 05 de enero de 2011, la Secretaría General de la Corte Constitucional certificó que en referencia a la acción N.° 0026-11-EP, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción. Sin embargo, se deja constancia, para los fines pertinentes, que la presente causa tiene relación con el caso N.° 1881-10-JP.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, el 28 de marzo de 2011 admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.° 0026-11-EP.

Mediante memorando N.° 287-CC-SG del 18 de abril de 2011, la Secretaría General de la Corte Constitucional, en atención al sorteo realizado por el Pleno del Organismo, remitió el presente caso a la entonces jueza constitucional Nina Pacari Vega, para su sustanciación.

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.

En virtud de lo establecido en la Disposición Transitoria Octava de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 81 y Disposición Transitoria Cuarta del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, el secretario general de la Corte Constitucional remitió a la doctora María del Carmen Maldonado Sánchez, jueza constitucional, el expediente signado con el N.° 0026-11-EP, para su sustanciación, de conformidad con el sorteo de las causas realizado por el Pleno de Organismo, en sesión extraordinaria del 03 de mayo de 2012.

Mediante providencia del 21 de mayo de 2014, la doctora María del Carmen Maldonado Sánchez, jueza ponente, avocó conocimiento de la causa signada con el N.° 0026-11-EP, planteada por el accionante, y procede a sustanciar la misma.

Decisión judicial impugnada

La decisión judicial que se impugna mediante la presente acción extraordinaria de protección es la sentencia dictada el 09 de noviembre de 2010, 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.° 274-2010, la misma que en su parte pertinente señala:

> "(...) haciendo justicia constitucional la Sala, en mérito de lo expuesto y de conformidad con el Art. 17 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, **'ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA'**, desechando los recursos interpuestos, confirma la sentencia recurrida en cuanto acepta la acción de protección, pero la reforma y dispone que se liquide a los accionantes de acuerdo con el Art. 8 del Mandato Constituyente No. 2; la Sala tomando en consideración el Art. 11 numeral 2 de la Constitución, aplicando lo más favorable para los actores dispone que la liquidación debe hacerse en base a siete salarios mínimos básicos unificados del trabajador privado por cada año de servicio, descontando los doce mil dólares que ya les han sido cancelados, para lo cual se concede 15 días de plazo (...)".

Argumentos planteados en la demanda

Cicerón Raúl Bernal Espinoza, en calidad de director provincial de Educación del Azuay (e), manifiesta que la sentencia dictada el 09 de noviembre de 2010, 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.° 274-2010, vulnera el derecho a la seguridad jurídica, consagrado en el artículo 82 de la Constitución de la República, al no haber considerado el pronunciamiento de la

Corte Constitucional acerca del alcance del artículo 8 del Mandato Constituyente N.° 2, contenido en la sentencia N.° 0001-10-SAN-CC, caso N.° 0040-09-AN de fecha 13 de abril de 2010, y publicada en el Registro Oficial N.° 196 del 19 de mayo de 2010, misma que en lo pertinente señala:

> «(...) se orienta a establecer los topes máximos para las liquidaciones por jubilación, sean éstas por supresión de partidas, renuncia voluntaria o retiro voluntario de los funcionarios, servidores públicos y personal docente del sector público. A través de aquello se tiende a corregir ciertas desigualdades o "abusos" cometidos por instituciones estatales en este sentido, cuya incidencia negativa recaía en perjuicio del erario nacional (...) Con relación a la comprobación de que si la norma de carácter general –Mandato Constituyente N.° 2, artículo 8–, sentencia o informe de organismos internacionales de Derechos Humanos, no es ejecutable por las vías judiciales ordinarias, cabe indicar que en el supuesto de haberse incurrido en el incumplimiento a las pretensiones de la accionante, esta pretensión debió ser reclamada por la vía ordinaria, que sí la prevé el ordenamiento jurídico ecuatoriano (...)».

El accionante considera que con la citada sentencia se generan efectos *inter comunis*, que alcanzan y benefician a terceros que, sin ser parte del proceso, comparten circunstancias comunes con los peticionarios de la acción, afectando así el derecho a la seguridad jurídica.

Indica que los jueces de la referida Sala han inobservado lo establecido en el artículo 173 de la Constitución de la República que señala: "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", pues el carácter excepcional de las garantías constitucionales opera únicamente cuando no exista otra vía para reparar las violaciones a los derechos. En concordancia, el artículo 38 de la Ley de Modernización del Estado establece que los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo y Fiscal conocerán y resolverán todas las demandas y recursos derivados de actos, hechos administrativos y reglamentos expedidos, suscritos y conocidos por las entidades del sector público.

Adicionalmente, el legitimado activo estima que la decisión judicial impugnada no se encuentra debidamente fundamentada, por lo que carece de valor y eficacia jurídica; menciona además que la sentencia expedida por los jueces de la Segunda Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, vulnera el principio de supremacía de la Constitución de la República, dispuesto en el artículo 424 de la citada norma, pues no han considerado su supremacía sobre cualquier otra norma del ordenamiento jurídico, actuando sin la competencia establecida en el artículo 1 segundo inciso del Código de Procedimiento Civil, pues no tenían competencia para conocer y resolver asuntos de

mera legalidad, inobservando así el principio de que todos los poderes públicos deben sujetar sus actos a las normas, valores y principios constitucionales.

Derechos presuntamente transgredidos

El accionante señala que la sentencia dictada el 09 de noviembre de 2010, 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.° 274-2010, vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, así como el derecho a la seguridad jurídica, establecidos en los artículos 76, numeral 7 literal **l**, y 82 de la Constitución de la República.

Pretensión concreta

El accionante solicita que mediante sentencia:

> "(...) se deje sin efecto la sentencia dictada por los señores Ministros Jueces Provinciales y Conjuez Provincial de la Segunda Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay y así mismo se deje sin efecto la resolución del juez constitucional de primera instancia; esto implica declarar sin lugar la Acción de Protección propuesta (...)".

Contestación a la demanda

Los jueces de la Segunda Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, mediante escrito presentado el 02 de junio de 2011, indicaron que en la sentencia expedida el 09 de noviembre de 2010, desecharon los recursos interpuestos y confirmaron la sentencia de primera instancia, reformándola en cuanto a la liquidación de los accionantes de acuerdo con el artículo 8 del Mandato Constituyente N.° 2, descontando los valores que ya se hubieren pagado por este concepto.

Señalaron que han fallado en virtud de lo establecido en el mencionado mandato, pues la finalidad del mismo es establecer igualdad entre todos los trabajadores públicos, ya que anteriormente en las instituciones públicas unos funcionarios salían con indemnizaciones superiores en relación a otros, criterio que concuerda con lo expuesto por la Corte Constitucional en su sentencia N.° 0001-10-SAN-CC, caso N.° 0040-09-AN del 13 de abril de 2010, que al hablar sobre el alcance del ya citado mandato, menciona:

> "(...) se orienta a establecer los topes máximos para las liquidaciones por jubilación, sean éstas por supresión de partidas, renuncia voluntaria o retiro voluntario de los funcionarios, servidores públicos y personal docente del

sector público. A través de aquello se tiende a corregir ciertas desigualdades o abusos cometidos por Instituciones estatales en este sentido, cuya incidencia negativa recaía en perjuicio del erario nacional (...)".

Indicaron además que la sentencia expedida se encuentra debidamente motivada, pues se enuncian las normas y principios jurídicos en que se fundamenta y la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho.

Comparecencia de terceros interesados

Ruth Cecilia Aguirre Ochoa, Manuel Serafín Chávez Anguisaca, Orfa Trinidad Molina, Rolando Humberto Quezada Arévalo y Lupita Tamayo Jiménez, como actores dentro de la acción de protección N.º 274-2010, seguida en contra de la Dirección Provincial de Educación del Azuay, mediante escrito presentado el 29 de abril de 2011, con respecto a la presente acción extraordinaria de protección mencionan que no tiene asidero jurídico alguno, pues el legitimado activo no ha indicado cuál es el principio constitucional vulnerado, y que lo que se busca es que la Corte Constitucional vuelva a conocer sobre el fondo del asunto que ya ha sido resuelto por la justicia ordinaria, sin considerar que la presente acción no es otra etapa procesal.

El abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, mediante escrito ingresado el 11 de mayo de 2011 a las 16:45, señala casilla constitucional para futuras notificaciones.

Sobre la audiencia pública

A la audiencia pública realizada el 25 de mayo de 2011 a las 11:11, comparecieron los doctores Janeth Mendieta y William Cuesta Lucas, representando al licenciado Cicerón Raúl Bernal Espinoza, director provincial de Educación del Azuay (e), quienes manifestaron que la sentencia emitida por jueces de la Segunda Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, vulneró el derecho a la seguridad jurídica y el debido proceso, pues el presente caso debió ser conocido por el Tribunal Contencioso Administrativo.

Indicaron también que la pretensión es de carácter patrimonial, bajo el amparo de lo dispuesto en el artículo 8 del Mandato Constituyente N.º 2, y que al existir un pronunciamiento de la Corte Constitucional al respecto, la presente causa se debió tramitar por la vía judicial ordinaria, inobservándose así lo establecido en el artículo 173 de la Constitución de la República al emitirse la sentencia.

No comparecieron a la audiencia los jueces de la Segunda Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay ni los terceros

interesados en la causa, así como el delegado del procurador general del Estado, a pesar de haber sido debidamente notificados.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte Constitucional

La Corte Constitucional, es competente para conocer y resolver sobre 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 vigente Carta Fundamental, 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.

Determinación de los problemas jurídicos a ser resueltos

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

1. La sentencia impugnada, dictada el 09 de noviembre de 2010, 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.° 274-2010, ¿vulneró el derecho al debido proceso, en la garantía de motivación, establecido en el artículo 76, numeral 7, literal **l** de la Constitución de la República?

2. La sentencia impugnada, dictada el 09 de noviembre de 2010, 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 274-2010, ¿vulneró el derecho a la seguridad jurídica establecido en el artículo 82 de la Constitución de la República?

Resolución de los problemas jurídicos

1. **La sentencia impugnada, dictada el 09 de noviembre de 2010, 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 274-2010, ¿vulneró el derecho al debido proceso, en la garantía de la motivación, establecido en el artículo 76, numeral 7, literal l de la Constitución de la República?**

Al respecto, es preciso comenzar mencionando lo que el artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador determina sobre las garantías básicas respecto del debido proceso, mismas que deben aplicarse en todos los procesos; dentro de ellas se encuentra la motivación, sobre la cual la mencionada norma señala textualmente:

> "Art. 76.- (...) 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: (...)
> l) 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 responsables serán sancionados."

Aplicando lo establecido en la norma constitucional al caso sub júdice, se puede decir que es obligación de los jueces efectuar un análisis objetivo, preciso, claro y articulado entre los fundamentos presentados en la acción y los derechos cuya vulneración se alega, pues lo que se busca es determinar en qué momento y cómo fueron vulnerados tales derechos.

Por su parte, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en su artículo 9, también hace referencia a esta obligación de los jueces "(...) 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."

Las normas expuestas permiten determinar a la motivación como aquella garantía

que efectiviza el derecho de los ciudadanos a conocer de manera clara los fundamentos que llevaron a determinada autoridad pública a tomar una decisión en el ámbito de sus competencias. Sobre la aplicación de esta garantía, la Corte Constitucional, mediante sentencia N.° 227-12-SEP-CC, señaló:

> "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 ésta 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"[1].

Conforme ha sido expresado por la Corte Constitucional del Ecuador, el juez no puede decidir en forma arbitraria, pues para que su decisión se encuentre debidamente motivada es necesario que concurran tres requisitos: **a) razonabilidad**; **b) lógica**; y, **c) comprensibilidad** como elementos que garantizan la motivación (en el debido proceso), entendiéndose:

> "(...) razonable, en el sentido de que la decisión se fundamente en lo dispuesto en la Constitución de la República; 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, mismo que debe ser dirigido hacia el entendimiento por parte de la ciudadanía"[2].

En el caso *sub examine*, para determinar la existencia del requisito de razonabilidad, los jueces de la Segunda Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, en primer término debieron considerar "(...) los precedentes dictados por la Corte Constitucional respecto del alcance del Mandato Constituyente No. 2, establecido en las sentencias No. 001-10-SAN-CC y 002-10-SAN-CC que determinaban que el Mandato tiene la calidad de Ley Orgánica"[3].

---

[1] Corte Constitucional del Ecuador para el período de transición, sentencia N.° 227-12-SEP-CC, caso N.° 1212-11-EP, de 21 de junio de 2012.

[2] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 073-14-SEP-CC, caso No. 0846-11-EP, de 16 de abril de 2014

[3] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 073-14-SEP-CC, caso No. 0846-11-EP, de 16 de abril de 2014

El Mandato Constituyente N.º 2, en su artículo 8, establece que:

> "(...) el monto de las indemnizaciones, por supresión de partidas, renuncia voluntaria o retiro voluntario para acogerse a la jubilación de los funcionarios, servidores públicos y personal docente del sector público, con excepción del perteneciente a las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, será de 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 cuanto a su alcance, la Corte Constitucional, para el período de transición, definió lo siguiente:

> "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 estas por supresión de partidas, renuncia voluntaria o retiro voluntario de los funcionarios, servidores públicos y personal docente del sector público (...) **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 destinarios con una pluralidad indeterminada o general, lo contrario al carácter singular cuyo receptor es una persona individual y concreta."[4](Lo resaltado pertenece a la Corte).

Sobre el antedicho mandato, cabe indicar que fue aprobado por la Asamblea Nacional Constituyente y publicado en el suplemento del Registro Oficial N.º 261 del 28 de enero del 2008. Se orienta únicamente a establecer los topes máximos para las liquidaciones por jubilación, sean estas por supresión de partidas, renuncia voluntaria o retiro voluntario de los funcionarios, servidores públicos y personal docente del sector público, con lo cual se pretenden corregir ciertas desigualdades cometidas por algunas entidades públicas.

Al aceptar la acción de protección N.º 274-2010, en la cual los actores solicitaban que se efectúe la reliquidación y el pago de indemnizaciones (adicionales a los doce mil dólares que ya habían recibido), los jueces resolvieron en aplicación de una norma infraconstitucional y sobre una interpretación normativa, mas no determinaron una vulneración de derechos, pues únicamente resolvieron sobre cómo debía efectuarse la liquidación a los accionantes, obviando así el verdadero

[4] Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 0001-10-SAN-CC del 13 de abril de 2010, caso N.º 0040-09-AN

alcance de la norma que ya había sido determinado por la Corte Constitucional, para el período de transición, en la referida sentencia N.° 001-10-SAN-CC y en la N.° 002-10-SAN-CC citada a su vez en la referida sentencia N.° 073-14-SEP-CC.

Como consecuencia de ello, se determinó que los entonces accionantes se encontraban inmersos en el beneficio establecido en el citado artículo 8 del Mandato Constituyente N.° 2, por contar con más de 30 años de servicio, fallo que no resulta concordante con la norma citada, pues el mencionado mandato tiene como fin únicamente determinar topes máximos para el pago de indemnizaciones por supresión de partidas, renuncia voluntaria o retiro voluntario para acogerse a la jubilación. Inobservando disposiciones constitucionales, disponen la aplicación de una norma de naturaleza legal, pronunciándose a su vez sobre asuntos de carácter infraconstitucional, desvirtuando la naturaleza de la acción de protección, por lo que esta Corte Constitucional concluye que la sentencia dictada por los jueces de la Segunda Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, no cumple con el requisito de razonabilidad.

Por otro lado, en cuanto al requisito de lógica, es necesaria una debida sistematización de las premisas contenidas en la sentencia con la conclusión del caso y de esta con la decisión. Los mencionados jueces realizan un análisis reiterativo del artículo 8 del Mandato Constituyente N.° 2, considerándolo como una normativa de carácter constitucional, desconociendo lo establecido por la Corte Constitucional, para el período de transición, en la referida sentencia N.° 001-10-SAN-CC, en la que se categorizaba a dicho cuerpo jurídico en la calidad de Ley Orgánica, en el cual enfatizan que el citado mandato buscaba establecer igualdad entre todos los trabajadores públicos bajo la aplicación del principio "igual trabajo, igual remuneración"; criterio que posteriormente no es debidamente argumentado, pues en la exposición de su resolución se limitan a indicar: "Para el efecto, los accionantes se encuentran inmersos en este beneficio por haber cumplido 42, 30, 40 y 42 años de servicio"; decisión que no guarda una estructura lógica, pues los hechos no comprueban vulneración de derechos, no se vinculan con la normativa pertinente ni con la decisión adoptada por los jueces, demostrando la no existencia del requisito de la lógica en la sentencia analizada.

Por consiguiente, no se evidencia que los jueces de la Segunda Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay hayan argumentado los contenidos de su pronunciamiento con razones suficientes para que las partes tengan el convencimiento de que la decisión es justa y ajustada a derecho, por lo que en su sentencia han faltado a su obligación de respetar el debido proceso y motivar adecuadamente de modo razonable y lógico.

Finalmente, sobre la comprensibilidad de la sentencia impugnada, se debe mencionar que la misma cumple con este requisito, ya que posee un lenguaje de

fácil entendimiento, claro y sencillo, que permite su comprensión por parte del auditorio social. Sobre este punto, cabe destacar que la sentencia posee una estructura ordenada y clara, ya que empieza reconociendo su competencia para adoptar la decisión judicial, para posteriormente continuar con un análisis sobre los puntos de hecho y de derecho materia de la acción de protección, para finalmente proceder a determinar su pronunciamiento y decisión respecto del recurso presentado.

Una vez analizado el caso concreto, esta Corte Constitucional encuentra que la sentencia impugnada, si bien cuenta con la debida comprensibilidad, no cumple con los parámetros de razonabilidad y lógica anteriormente detallados, requisitos con los cuales debe contar una sentencia para que cumpla con la garantía de motivación consagrada en el artículo 76 numeral 7 literal **l** de la Constitución de la República.

En consecuencia, por todas las consideraciones expuestas anteriormente, esta Corte Constitucional concluye que la sentencia dictada el 09 de noviembre de 2010, 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 274-2010, vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, establecido en el artículo 76 numeral 7 literal **l** de la Constitución de la República.

2. **La sentencia impugnada, dictada el 09 de noviembre de 2010, 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 274-2010, ¿vulneró el derecho a la seguridad jurídica, establecido en el artículo 82 de la Constitución de la República?**

Al respecto, el artículo 82 de la Constitución de la República menciona: "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 espíritu de este derecho se encuentra relacionado con el cumplimiento de la Constitución de la República, orientado a que las personas puedan conocer y entender las normas que conforman el ordenamiento jurídico en forma previa a su aplicación por parte de las autoridades competentes, lineamientos que generan confianza acerca del respeto de los derechos consagrados en el texto constitucional. Al respecto, esta Corte Constitucional ha determinado que:

> "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"[5].

El accionante sostiene que la sentencia dictada por los jueces de la Segunda Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, ha vulnerado el derecho a la seguridad jurídica pues no consideraron la sentencia de la Corte Constitucional respecto de la naturaleza y alcance del Mandato Constituyente N.° 2 como ley orgánica, aspecto ya analizado en el problema jurídico anterior.

Adicionalmente, en su sentencia N.° 002-12-SAN-CC[6], la Corte Constitucional, para el período de transición, determinó que:

> "(...) una lectura superficial de la norma en estudio podría llevar a concluir que el Mandato N° 2 establece un monto indemnizatorio único por año de servicio para quienes se separen de una entidad pública, por supresión de partida, renuncia voluntaria o retiro voluntario para efectos de jubilación, esto es, siete salarios mínimos unificados correspondientes al trabajador privado; mas, si se observa bien la norma, esta contiene, en dos partes, la preposición **"hasta"**, que relaciona los números 7 y 210, denotando límites para determinar precisamente valores máximos, tanto en las cantidades anuales, como en el monto total a percibir por estos conceptos, de lo que se concluye en la posibilidad de percepción de cantidades menores y nunca mayores a las previstas".

En relación a ello, es posible determinar que el referido Mandato Constituyente N.° 2 goza de naturaleza abstracta, pues esta norma no establece valores fijos a ser cancelados en los procesos de supresión de partidas, renuncia voluntaria o retiro voluntario para acogerse a la jubilación, solo hace alusión a valores referenciales que constituyen un límite máximo de pago, los cuales deben ser observados por las autoridades competentes.

En atención al caso *sub examine* y al análisis integral del expediente se establece que el problema central del caso radica en uno de los aspectos contenidos en el Mandato Constituyente N.° 2, que en sentencia N.° 073-14-SEP-CC, indica que: "(...) 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. Consecuentemente, este cuerpo jurídico no

---

[5] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N° 023-13-SEP-CC, caso N° 1975-11-EP, de 04 de junio de 2013.

[6] Corte Constitucional, para el período de transición, sentencia N.° 002-12-SAN-CC del 03 de abril de 2012, publicada en el Registro Oficial suplemento N.° 735 del 29 de junio de 2012.

reconoce derechos subjetivos o colectivos"[7]; es decir, no nos encontramos frente a un asunto de constitucionalidad, sino a una interpretación normativa de la disposición contenida en el referido mandato, que determina techos en los montos a considerarse dentro de las remuneraciones.

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 (...)"[8].

Esta Corte Constitucional en la sentencia N.º 016-13-SEP-CC[9],ha señalado que la naturaleza de las garantías jurisdiccionales determina la tutela y protección de derechos constitucionales y del debido proceso; en aquel sentido, los conflictos que pudieren generarse respecto de la aplicación errónea o mala interpretación de las disposiciones normativas infraconstitucionales no pueden ser objeto del análisis por parte de la justicia constitucional vía garantías jurisdiccionales de los derechos, puesto que para ello existen los intérpretes normativos competentes.

Sobre el mismo punto, se puede establecer que al momento de resolver sobre disposiciones normativas infraconstitucionales, como sucede en el caso *sub examine*, se estaría desnaturalizando la acción de protección, misma que la Constitución de la República, en su artículo 88, reconoce como: "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; contra políticas públicas cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales (...)".

Disposición que es complementada por la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que en su artículo 39 indica que: "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,

---

[7] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 073-14-SEP-CC, caso No. 0846-11-EP, de 16 de abril de 2014

[8] Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N.º 096-13-SEP-CC, dictada dentro del caso N.º 0318-11-EP, con fecha 26 de noviembre de 2013.

[9] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º0016-13-SEP-CC, caso Nº 1000-12-EP.

que no estén amparados por las acciones de hábeas corpus, acceso a la información pública, hábeas data, por incumplimiento, extraordinaria de protección y extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena".

Al evidenciarse que en la sentencia impugnada no se determina vulneración de derechos, pues únicamente se encuentra estableciendo la cuantificación de las liquidaciones de los accionantes en función al Mandato Constituyente N.° 2 que como se ha establecido tiene rango legal, la acción de protección pierde su fin fundamental y por lo tanto vulnera el derecho a la seguridad jurídica al no fundamentarse en el respeto a la Constitución y al no aplicar normas jurídicas claras, públicas y existentes de forma previa.

Por lo expuesto, se concluye que los jueces de la Segunda Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, al ratificar la sentencia del 28 de septiembre de 2010, dictada por la jueza de inquilinato de Cuenca, misma que concedió la acción de protección, no han valorado la naturaleza de la mencionada acción frente al carácter abstracto, general e infraconstitucional de las disposiciones contenidas en el Mandato Constituyente N.° 2, de manera tal que en su sentencia han vulnerado el derecho a la seguridad jurídica contenido en el artículo 82 de la Constitución de la República.

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 de los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de la motivación y a la seguridad jurídica.

2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.

3. Como medida de reparación integral, esta Corte dispone dejar sin efecto la sentencia dictada por la jueza de inquilinato de Cuenca, el 28 de septiembre de 2010 y la sentencia del 09 de noviembre de 2010, dictada por los jueces de la Segunda Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay.

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Wendy Molina Andrade
PRESIDENTA (E)

Jaime Pozo Chamorro
SECRETARIO GENERAL

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con cinco votos a favor de las juezas y jueces: Antonio Gagliardo Loor, María del Carmen Maldonado Sánchez, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán y Wendy Molina Andrade, sin contar con la presencia de los jueces Marcelo Jaramillo Villa, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, en sesión ordinaria del 18 de junio del 2014. Lo certifico.

Jaime Pozo Chamorro
SECRETARIO GENERAL

JPCH/mccp/msb

CASO Nro. 0026-11-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la jueza Wendy Molina Andrade, suscribió la presente sentencia el miércoles 02 de julio 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

Av. 12 de Octubre N16 - 114 y pasaje Nicolás Jiménez
(frente al parque El Arbolito)
Telfs: (593-2) 3941-800
email: comunicacion@cce.gob.ec
Ecuador

CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR

CASO Nro. 0026-11-EP

RAZÓN.- Siento por tal que, en la ciudad de Quito, a los tres y cuatro días del mes de julio del dos mil catorce, se notificó con copia certificada de la sentencia de 18 de junio de 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; Procurador General del Estado en la casilla constitucional 018; Ruth Cecilia Aguirre Ochoa, Manuel Serafín Chávez Anguisaca, Orfa Trinidad Molina, Rolando Humberto Quezada Arévalo y Lupita del Rosa Tamayo Jiménez en la casilla judicial 1070 de la Corte Provincial de Justicia del Azuay y en el correo electrónico xpozovidal@hotmail.com; jueces de la Segunda Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, mediante oficio 3233-CC-SG-2014; y, Juez/a del Juzgado de Inquilinato de Cuenca, mediante oficio 3234-CC-SG-2014; conforme consta de los documentos adjuntos.- Lo certifico.-

Jaime Pozo Chamorro
Secretario General

JPCH/mmm

CORTE
CONSTITUCIONAL
SECRETARÍA
GENERAL