

Quito, D. M., 19 de marzo del 2014

SENTENCIA N.º 044-14-SEP-CC

CASO N.º 0592-11-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

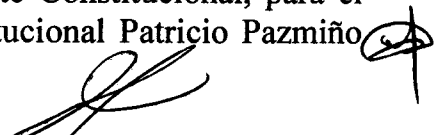
Resumen de admisibilidad

El licenciado Fausto Gil Sáenz Zavala, en su calidad de director provincial de Educación del Azuay, presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 22 de febrero del 2011 a las 15:00, por los jueces de la Segunda Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, dentro del proceso de apelación signado con el N.º 0032-2011 de la sentencia dictada por el juez primero de Trabajo del Azuay, en el que se resolvió desechar dicho recurso de apelación presentado por el accionante y confirmar la sentencia de instancia del 24 de enero del 2011.

El 08 de abril del 2011, la Secretaría General de la Corte Constitucional, de conformidad con lo establecido en el segundo inciso del artículo 4 innumerado agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, certificó que en referencia a la presente acción, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, conformada por los entonces jueces constitucionales Patricio Pazmiño Freire, Alfonso Luz Yunes y Diego Pazmiño Holguín, el 09 de junio del 2011 a las 15:02, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 0592-11-EP.

En virtud del sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, le correspondió al juez constitucional Patricio Pazmiño



Freire actuar como sustanciador. En tal virtud, el 22 de agosto del 2011 avocó conocimiento de la causa y dispuso que en el término de 15 días los jueces de la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, presenten un informe debidamente motivado de descargo sobre los argumentos que fundamentan la demanda.

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.

El secretario general de la Corte Constitucional remitió al juez constitucional Marcelo Jaramillo Villa, mediante memorando N.º 018-CCE-SG-SUS-2013 del 08 de enero de 2013, los casos sorteados por el Pleno de la Corte Constitucional, entre los cuales se encuentra el caso N.º 0592-11-EP.

Mediante providencia del 24 de febrero de 2013, el Dr. Fabián Marcelo Jaramillo Villa avocó conocimiento de la presente causa y determinó su competencia para conocer y resolver acciones extraordinarias de protección.

Decisión judicial que se impugna

La decisión judicial impugnada es la sentencia dictada el 22 de febrero de 2011 a las 15:00, por los jueces de la Segunda Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, la cual en su parte pertinente establece lo siguiente:

«NOVENO.- RESOLUCIÓN.- Si bien la Dirección Provincial de Educación del Azuay, cumplió con su obligación de cubrir las remuneraciones, así como de la liquidación respectiva de DOCE MIL DÓLARES a propósito de la jubilación de los accionantes, más lo hace en forma incompleta, pues no se sujeta a lo que establece el Artículo 8 del Mandato Constituyente No. 2. Por lo que en la especie cabe mandar a cumplir de manera completa la obligación correspondientes a la Dirección Provincial de Educación y/o Ministerio de Educación a fin de garantizar los derechos constitucionales de la accionante; es decir el límite establecido por el propio Constituyente de Montecristi, no cabe duda que deben acceder al límite de doscientos diez salarios (210), por los años de servicio de la accionante, para lo cual se considerará lo ya recibido (USD. 12.000) y evitar que reciba una cantidad superior a la merecida. Los mandatos



constituyentes tienen el rango de norma constitucional, por lo tanto de cumplimiento directo e inmediato. Haciendo justicia la Sala, en mérito de lo expuesto y en aplicación al principio de la administración de justicia establecido en el artículo 169 de la Carta Fundamental, “ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, desechando el recurso interpuesto resuelve confirmar la sentencia subida en grado”».

Fundamentos y pretensión de la demanda

Antecedentes

La señora Alicia Matilde Galarza Zabala presentó su renuncia al cargo de profesora del colegio Miguel Merchán Ochoa para acogerse a los beneficios de la jubilación voluntaria.

Mediante acción de personal, Acuerdo N.º 56-M fue aceptada su renuncia y se le pagó USD12.000,00. No obstante, la señora Galarza Zabala consideró que dicha cifra vulneraba sus derechos, puesto que no se aplicó el artículo 8 del mandato constituyente N.º 2, razón por la cual presentó acción de protección en contra del Ministerio de Educación y la Dirección Provincial del Azuay.

La acción de protección planteada fue resuelta por la jueza temporal primera de Trabajo del Azuay el 24 de enero de 2011, quien mediante sentencia aceptó la acción planteada y ordenó que la parte demandada efectúe la liquidación y pago de las indemnizaciones contempladas en el Mandato Constituyente 2, considerando los años de servicio y el salario básico unificado del trabajador para el año 2009.

La parte accionada presentó recurso de apelación, el cual fue conocido y resuelto por la Segunda Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Azuay. Mediante sentencia emitida el 22 de febrero de 2011, dicha sala desechó el recurso interpuesto y confirmó la sentencia subida en grado.

Detalle y fundamento de la demanda

El accionante en lo principal señala que se ha violado los siguientes derechos constitucionales: el derecho a la seguridad jurídica, contenido en el artículo 82 de

la Constitución de la República; el debido proceso en la garantía de motivación, artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución y el principio de supremacía constitucional, contenido en el artículo 424 de la Constitución de la República.

Señala que la sentencia impugnada vulnera la seguridad jurídica, ya que en su considerando noveno manifiesta que “si bien la Dirección Provincial de Educación del Azuay cumplió con su obligación de cubrir las remuneraciones, así como, de la liquidación respectiva de DOCE MIL DÓLARES a propósito de la jubilación de las accionantes, más lo hace de forma incompleta, pues no se sujeta a lo que establece el artículo 8 del Mandato Constituyente 2. Por lo que en la especie cabe mandar a cumplir de manera completa la obligación correspondiente (...)”.

Afirma que esta sentencia no considera lo determinado por la Corte Constitucional en su sentencia 001-10-SAN-CC, mediante la cual se pronunció respecto del alcance del mandato constituyente 2, estableciendo que se orienta a establecer los topes máximos para las liquidaciones por jubilación, sean por supresión de partidas, renuncia voluntaria o retiro voluntario de funcionarios, servidores públicos y personal docente del sector público.

Señala que el artículo 173 de la Constitución de la República determina que 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, incumpléndose así el mandato constitucional, pues el carácter excepcional de las garantías constitucionales opera solo cuando no exista otra vía para reparar las violaciones a los derechos, demostrándose una vez más que los jueces de la Segunda Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, están violando la seguridad jurídica.

Además, sostiene que la resolución dictada por los jueces de la Segunda Sala de la Corte Provincial de Justicia del Guayas no se encuentra fundamentada y es generalizada, por lo que carece de valor y eficacia jurídica, provocando arbitrariedad e indefensión.

Finalmente, indica que al ser la Constitución la norma suprema, prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico, por lo que las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales, caso contrario carecerán de eficacia jurídica, por lo que los jueces de la Segunda Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia actuaron sin competencia para conocer asuntos de mera legalidad, violentando las



garantías constitucionales antes nombradas, puesto que se pronunciaron investidos de constitucionalidad respecto de asuntos de legalidad, irrespetando el artículo 226 de la Constitución de la República.

Pretensión concreta

El accionante expresamente solicita:

“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 jueces de la Segunda Sala Especializada de lo Penal 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 por: Alicia Matilde Galarza Zabala”.

Contestación a la demanda

Argumentos de la parte accionada

Los doctores Eduardo Maldonado Seade, Vicente Vallejo y Narcisa Ramos Ramos, jueces de la Segunda Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, presentan informe de descargo en los siguientes términos:

La sentencia expedida dentro de la causa signada con el N.º 0032-2011 “ha asegurado el derecho al debido proceso, tutelando en forma efectiva, imparcial y expedita los derechos e intereses de la Dirección Provincial de Educación del Azuay, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad, debidamente motivadas, esto es, enunciando normas y principios jurídicos en que se funda la resolución, explicando la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho, consagrados como garantías básicas bajo el imperio de los artículos 75 y 76 de la Constitución de la República, lo que significa un cambio de modelo jurídico que justifica su existencia, toda vez que buscan la coherencia del ordenamiento jurídico y la materialidad de la supremacía constitucional.”

Señalan que en la acción de protección deducida por la señora Alicia Matilde Galarza Zabala, consta haberse probado lo alegado en torno a que no se le ha liquidado en los términos del mandato constitucional N.º 2, por lo que consideran

que efectivamente en el caso juzgado existe pertinencia –identidad jurídica– entre el hecho de haber laborado para el Ministerio de Educación, haber recibido la cantidad de doce mil dólares de los Estados Unidos de Norte América, no obstante de existir otra liquidación determinada en el mandato constitucional N.º 2.

Concluyen señalando que la acción extraordinaria de protección presentada por el licenciado Fausto Gil Sáenz Zavala, en su calidad de director provincial de Educación del Azuay es infundada, porque “jurídica, lógica y de acuerdo con las constancias procesales constantes de los antecedentes del proceso y del análisis técnico jurídico constitucional que se deja consignado, no cabe que sea aceptada, por lo que pedimos se la rechace por improcedente”.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

El Pleno de la Corte Constitucional, según las atribuciones establecidas en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, artículo 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y artículo 35 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, es competente para conocer y pronunciarse sobre la acción extraordinaria de protección, contenida en el proceso N.º 0592-11-EP, con el fin de establecer si la sentencia dictada el 22 de febrero de 2011 a las 15:00, por la Segunda Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, dentro de la acción de protección N.º 0032-2011, ha vulnerado o no los derechos alegados.

Legitimación activa

El peticionario se encuentra legitimado para presentar esta acción extraordinaria de protección, en virtud de cumplir con los requerimientos establecidos en el artículo 437 de la Constitución de la República y de conformidad con el artículo 439 ibídem, que establece que 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.



Análisis constitucional

Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección

La acción extraordinaria de protección, establecida en el artículo 94 de la Norma Suprema, constituye una garantía jurisdiccional creada por el constituyente para proteger los derechos constitucionales de las personas en contra de cualquier vulneración que se produzca mediante actos jurisdiccionales. Así, esta acción nace y existe para garantizar y defender el respeto de los derechos constitucionales y el debido proceso. Por consiguiente, tiene como fin proteger, precautelar, tutelar y amparar los derechos de las personas que, por acción u omisión, sean violados o afectados en las decisiones judiciales.

En este sentido, de acuerdo con el artículo 437 de la Constitución de la República, la acción extraordinaria de protección procede únicamente cuando se trate de sentencias, autos y resoluciones firmes o ejecutoriados, en los que el accionante demuestre que en el juzgamiento se ha violado, por acción u omisión, el debido proceso u otros derechos reconocidos en la Constitución.

Determinación de los problemas jurídicos para la resolución del caso

La Corte Constitucional analizará el caso a partir de la formulación de los siguientes problemas jurídicos:

1. La decisión judicial impugnada ¿vulnera el derecho constitucional a la seguridad jurídica, consagrado en el artículo 82 de la Constitución de la República?
2. La decisión judicial impugnada ¿vulnera el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de motivación?

Resolución de los problemas jurídicos

1. La decisión judicial impugnada ¿vulnera el derecho constitucional a la seguridad jurídica, consagrado en el artículo 82 de la Constitución de la República?

El artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador determina el principio de seguridad jurídica, el mismo que se halla articulado con el cumplimiento de las normas constitucionales, estableciéndose mediante aquel postulado una verdadera supremacía material del contenido de la Carta Fundamental del Estado ecuatoriano; para aquello y para tener certeza respecto a una aplicación normativa acorde con la Constitución se prevé que las normas que formen parte del ordenamiento jurídico se encuentren determinadas previamente; además, deben ser claras y públicas. 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.

En el caso *sub examine* se puede observar que la acción extraordinaria de protección está direccionada hacia la presunta vulneración del derecho a la seguridad jurídica, por cuanto, según el accionante, los jueces de la Segunda Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial del Justicia del Azuay no han observado ni la normativa aplicable al caso concreto ni la jurisprudencia constitucional existente al momento de expedir el fallo y, en consecuencia, han determinado que la Dirección Provincial de Educación del Azuay debe pagar la indemnización de la señora Alicia Matilde Galarza Zabala sobre la base del Mandato Constituyente N.º 2.

Frente a este escenario, para llegar a determinar si en el caso objeto de estudio existió o no vulneración al derecho a la seguridad jurídica, es preciso establecer la naturaleza jurídica y el alcance que tiene el Mandato Constituyente N.º 2 dentro de sistema jurídico ecuatoriano.

En el artículo 8 del referido Mandato Constituyente se ha dispuesto lo siguiente:

“El monto de la indemnización, por supresión de partidas, renuncia voluntaria o **retiro voluntario para acogerse a la jubilación de los funcionarios, servidores públicos y personal docente del sector público**, con excepción del perteneciente a las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, será de **hasta siete (7) salarios mínimos básicos unificados del trabajador privado por cada año de servicio y hasta un monto máximo de doscientos diez (210) salarios mínimos básicos unificados del trabajador privado en total**. Para el efecto, las instituciones del sector público establecerán, planificadamente, el número máximo de renuncias a ser tramitadas y financiadas en cada año debiendo, para ello

realizar las programaciones presupuestarias correspondientes, en coordinación con el Ministerio de Finanzas, de ser el caso”. (Lo resaltado pertenece a esta Corte).

Entonces, el alcance del mencionado artículo 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 pretende corregir ciertas desigualdades cometidas por algunas entidades públicas.

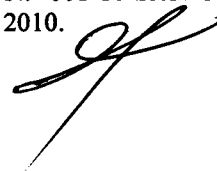
Al respecto, resulta pertinente citar lo manifestado por la Corte Constitucional, para el período de transición, respecto del Mandato en cuestión:

“El alcance del Mandato Constituyente N° 2 -con carácter de generalidad- se orienta a establecer los topes máximos para las liquidaciones por jubilación, sean éstas por supresión de partidas, renuncia voluntaria o retiro voluntario de los funcionarios, servidores públicos y personal docente del sector público. A través de aquello se tiende a corregir ciertas desigualdades o ‘abusos’ cometidos por instituciones estatales en este sentido, cuya incidencia negativa recaía en perjuicio del erario nacional cuya propiedad pertenece a todos los ecuatorianos. El referido Mandato Constituyente N° 2, efectivamente tiene un alto contenido de razonabilidad, en tanto, busca la igualdad material, y en el supuesto en que se pretenda asumir la razonabilidad en donde se produce una desigualdad, esta contiene una justificación objetiva y razonable”¹.

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

“(…) 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,

¹ Corte Constitucional para el Periodo de Transición. Sentencia N.º 001-10-SAN-CC del 13 de abril de 2010, publicada en el Registro Oficial N.º 196 del 19 de mayo de 2010.



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”².

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

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

Es decir, la norma contenida en el Mandato Constituyente No. 2, conlleva una obligación de hacer en la verificación de hasta un monto límite, mas no al establecimiento de un monto fijo que debe ser cancelado al momento de calcular las liquidaciones”³.

De tal manera que de una correcta interpretación de la norma en cuestión, se aprecia claramente que se trata únicamente de topes máximos para el pago de liquidaciones por jubilación, por lo que en ningún momento se instituye la obligatoriedad de pagar de manera general la cifra máxima determinada dentro del Mandato Constituyente N.º 2.

En el presente caso se juzga la liquidación económica entregada a favor de una docente que, en el marco de lo dispuesto por el Mandato Constituyente N.º 2 se acogió a la jubilación voluntaria, correspondiendo, por tanto, conforme lo dispuesto en el artículo 229 de la Constitución de la República, al organismo rector en materia de recursos humanos y remuneraciones regular todo lo referido a la administración del talento humano vinculado al sector público, en este caso, los parámetros de base y de techo de estas indemnizaciones. Es así que la SENRES actual Ministerio de Relaciones Laborales, mediante criterio técnico, determinó parámetros objetivos para la liquidación de las correspondientes indemnizaciones de quienes se acogieron a la jubilación voluntaria. De forma objetiva, se establecieron tablas para fijar los valores de las jubilaciones de los

² Corte Constitucional, para el periodo de transición. Sentencia N.º 002-12-SAN-CC del 03 de abril de 2012, publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 735 del 29 de junio de 2012.

³ Corte Constitucional. Sentencia N.º 005-13-SAN-CC del 17 de julio de 2013, dentro del caso N.º 0071-11-AN.



servidores públicos; valores que varían de manera progresiva para aquellos servidores que tengan mayor edad y para quienes hayan prestado mayor tiempo de servicio en el sector público⁴.

Conforme la demanda presentada por la señora Alicia Matilde Galarza Zabala, accionante en la acción de protección, se evidencia que su pretensión es que se le paguen los montos supuestamente contenidos en el artículo 8 del Mandato Constituyente N.º 2, mas no, desde el caso concreto, explica argumentativamente una vulneración respecto a derechos constitucionales que deba ser resuelta mediante una garantía jurisdiccional. Por consiguiente, se debe dejar claro que esta garantía jurisdiccional no es la vía para demandar supuestas omisiones que se refieren a la vigencia y aplicación de un mandato constituyente cuya naturaleza es de orden general y abstracto respecto de los administrados.

Frente a un caso análogo, la Corte Constitucional, en su sentencia N.º 061-13-SEP-CC, determinó que:

“La acción de protección es un mecanismo ágil, sumario y preferente de tutela de los derechos constitucionales que ha sido instaurada dentro del ordenamiento jurídico nacional para, entre otros casos, impugnar actos u omisiones provenientes de las autoridades públicas no judiciales. Por lo tanto, la acción de protección no es la vía apropiada para demandar los actos cumplidos por autoridad pública competente relacionados con la aplicación de normas infra constitucionales de carácter general. Les corresponde a los jueces examinar adecuadamente las causas que deben ser resueltas dentro del ámbito de la justicia ordinaria y aquellas que efectivamente vulneran derechos constitucionales y merecen ser resueltas

⁴ En aquel momento le correspondía a la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos (SENRES) la regulación del sistema de remuneraciones y cesación de funciones de las y los servidores y funcionarios públicos. Por consiguiente, fue en cumplimiento de dicho mandato que, de modo correcto, el Presidente de la República determinó en el Decreto Ejecutivo N° 1701, en su Disposición Transitoria Segunda, que, a fin de hacer aplicable el artículo 8 del Mandato Constituyente N° 2, la SENRES deberá ser la que establezca los montos correspondientes a las indemnizaciones por renuncia voluntaria para acogerse a la jubilación de los servidores públicos, a efectos de que tengan una adecuada compensación por sus años de servicio.

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

en aplicación de las garantías jurisdiccionales contempladas en la Constitución de la República”⁵.

Cabe indicar entonces que en el supuesto de haberse incurrido en el incumplimiento de las pretensiones referidas en la acción de protección, esta pretensión debió ser reclamada ante la justicia ordinaria, que constituye la vía adecuada e idónea.

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.

Por lo expuesto, se concluye que, por un lado, los jueces de la Segunda Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Azuay no observaron los precedentes y lineamientos señalados por esta Corte Constitucional, en fallos con patrones fácticos análogos y con efectos inter pares; y, por otro lado, tampoco han valorado la naturaleza de la acción de protección frente al carácter abstracto, general e infra constitucional de las disposiciones contenidas en el Mandato Constituyente N.º 2, de tal manera que, en su sentencia, han vulnerado el derecho a la seguridad jurídica contenido en el artículo 82 de la Constitución de la República.

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

El aspecto principal que será abordado mediante el presente problema jurídico radica en vincular la importancia de la motivación de las decisiones judiciales como garantía constitucional, y la necesidad que esta garantía sea observada por los operadores de justicia al momento de resolver recursos de apelación.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N° 61-13-SEP-CC de 14 de agosto de 2013, dentro del caso N° 0862-11-EP.

Para el efecto, iniciamos nuestra primera consideración haciendo referencia a la garantía de la motivación como uno de los elementos que componen el debido proceso, y para ello recordamos que en sentencia N.º 0025-12-SEP-CC, la Corte Constitucional manifestó que:

“Para que una motivación sea constitucional, debe comenzar por establecer los antecedentes del asunto sobre el cual se va a resolver. El antecedente presenta el caso y sirve de base para el desarrollo de los argumentos que debe sustentar la decisión”⁶.

Asimismo, en la resolución de los casos acumulados 0023-09-EP, 0024-09-EP y 0025-09-EP, la Corte Constitucional, para el período de transición, expresó:

“Una de las tareas primordiales de fundamentar toda sentencia o acto administrativo es la de proporcionar un razonamiento lógico y, de cómo las normas y entidades normativas del ordenamiento jurídico encajan en las expectativas de solucionar los problemas o conflictos presentados, conformando de esta forma un derecho inherente al debido proceso, por el cual el Estado pone a disposición de la sociedad las razones de su decisión”⁷.

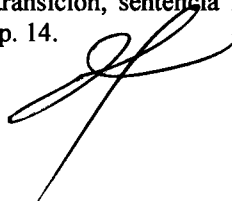
En este orden de ideas, observamos a la motivación como una garantía que debe permitir a los ciudadanos conocer de manera clara los fundamentos que llevan a determinada autoridad pública a tomar una decisión en el ámbito de sus competencias. Esta garantía, de acuerdo a lo dicho por la Corte Constitucional, se encuentra compuesta por tres requisitos: la razonabilidad, la lógica y la comprensibilidad.

La Corte Constitucional lo expresó de la siguiente manera:

“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

⁶Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia No. 0025-12-SEP-CC, caso No. 0780-09-EP.

⁷Corte Constitucional del Ecuador para el período de transición, sentencia N.º. 025-09-SEP-CC, casos acumulados N.º 0023-09-EP, 0024-09-EP y 0025-09-EP, p. 14.



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”⁸.

En el caso sub júdice, examinaremos si la sentencia dictada el 22 de febrero de 2011, por la Segunda Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, ha cumplido con los requisitos de la garantía de la motivación, contenida en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución.

En primer lugar, sobre el requisito de razonabilidad, debemos tener en cuenta que la resolución judicial no debe imponer criterios contrarios a la Carta Suprema; en otras palabras, debe fundarse en normas constitucionales, legales y jurisprudencia pertinente. Así, en la causa objeto de análisis se observa que los jueces manifiestan que:

“[...] Si bien la Dirección Provincial de Educación del Azuay, cumplió con su obligación de cubrir las remuneraciones, así como la liquidación respectiva de DOCE MIL DÓLARES a propósito de la jubilación de los accionantes, más lo hace de forma incompleta, pues no se sujeta a lo que establece el artículo 8 del Mandato Constituyente No. 2. Por lo que en la especie cabe mandar a cumplir de manera completa la obligación correspondiente a la Dirección Provincial de Educación y/o Ministerio de Educación a fin de garantizar los derechos constitucionales de la accionante; es decir el límite establecido por el propio Constituyente de Montecristi, no cabe duda que deben acceder al límite de doscientos diez salarios (210), por los años de servicio de la accionante, para lo cual se considerará lo recibido (12.000) y evitar que reciba una cantidad superior a la merecida. Los mandatos constituyentes tienen el rango de norma constitucional, por lo tanto de cumplimiento directo e inmediato [...]”.

Según se observa en el párrafo de la sentencia citado, los jueces realizan afirmaciones que son contrarias a derecho y que desconocen los precedentes jurisprudenciales emitidos por esta Corte en casos con patrones fácticos

⁸ Corte Constitucional del Ecuador para el período de transición, sentencia N.º 227-12-SEP-CC, caso N.º 1212-11-EP.

similares. Como ya quedó determinado, los mandatos constituyentes tienen carácter de ley orgánica (no de norma constitucional)⁹, y no establecen una obligación expresa y exigible a la administración pública, puesto que únicamente determinan los topes máximos¹⁰. Por consiguiente, estas afirmaciones de los jueces de apelación son contrarias a la normativa vigente y a la jurisprudencia constitucional.

El argumento principal de fondo de la sentencia impugnada es que la liquidación por concepto de la jubilación voluntaria solicitada por la señora Alicia Matilde Galarza Zavala no fue realizada a cabalidad, puesto que no recibió los topes máximos supuestamente establecidos en el Mandato Constituyente N.º 2, por lo que es evidente que la Segunda Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Azuay no ha motivado de modo razonable la sentencia, observando las normas jurídicas vigentes en el ordenamiento ecuatoriano y la jurisprudencia constitucional.

Por otra parte, cabe destacar que la Corte Constitucional, para el período de transición, ha determinado que:

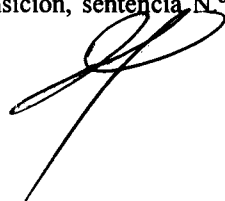
“Las garantías jurisdiccionales son mal utilizadas cuando se desechan acciones de raigambre constitucional argumentado que son cuestiones de legalidad, así como a asuntos de legalidad se le yuxtapone la justicia constitucional a la justicia ordinaria”¹¹, (lo resaltado pertenece a esta Corte).

Como ya se dijo en el problema jurídico anterior, en este caso la pretensión de la señora Alicia Matilde Galarza Zabala, el hecho de no estar conforme con el monto de su jubilación obedece a un criterio de interpretación y aplicación de norma infra constitucional de carácter abstracto y general, que no demuestra vulneración de derechos constitucionales, por lo que no se encuentra dentro del ámbito de la acción de protección. En este sentido, se observa nuevamente que los jueces, al desnaturalizar el carácter orgánico que tiene la acción de protección

⁹ Corte Constitucional para el período de transición. Sentencia N.º 0001-10-SEP-CC, caso N.º. 0040-09-AN.

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia N.º 005-13-SAN-CC del 17 de julio de 2013, dentro del caso N.º 0071-11-AN.

¹¹ Corte Constitucional, para el período de transición, sentencia N.º 0045-11-SEP-CC, caso N.º 385-11-EP.



y pronunciarse respecto de un asunto de mera legalidad, han incumplido también el requisito de razonabilidad de la motivación de una decisión judicial.

Ahora bien, siguiendo con el análisis de la sentencia, para determinar si la misma cumple con el presupuesto de lógica, esta Corte debe verificar que la sentencia impugnada contenga una estructura ordenada, que guarde coherencia y relación directa entre los presupuestos fácticos y jurídicos, a fin de que las valoraciones y los criterios jurídicos vertidos a lo largo del desarrollo de la sentencia guarden un hilo conductor con los hechos puestos en su conocimiento y la decisión final. Este elemento debe regirse sobre la base de los hechos puestos a consideración del juzgador, de modo que mediante la recurrencia a las fuentes del derecho aplicables al caso, se obtenga de aquel la promulgación de un criterio jurídico coherente.

Debe quedar claro que la lógica en la motivación supone necesariamente la interrelación de aquellos elementos que fueron mencionados en líneas anteriores (premisas y conclusión) y reflejados en la decisión final del juzgador, de manera que en un adecuado ejercicio de motivación, este explique a las partes intervinientes las razones que le han llevado a establecer tal afirmación o porqué un mandato constituyente fue analizado de determinada manera, de modo que la finalización de un proceso mediante la sentencia, guarde consonancia y lógica con los elementos que han sido presentados, evaluados, analizados, considerados durante el proceso y al final en su resolución.

Bajo este presupuesto, se desprende que los jueces de la Segunda Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Azuay confirman la sentencia de primera instancia, sin ningún argumento que permita identificar la relación de los hechos del caso con las premisas normativas, obviando su deber constitucional de justificar la relación entre las premisas y la conclusión al momento de motivar su sentencia.

Como se ha dicho, solo el contraste y conexión de las premisas mayores (la normativa aplicable) y las premisas menores (los hechos fácticos) permiten obtener una conclusión fundada en derecho. En este caso se observa que la sentencia impugnada no cumple con este presupuesto, puesto que los hechos fácticos descritos en el fallo, al contrastarse con las premisas normativas, no permiten llegar a una conclusión lógica y coherente.

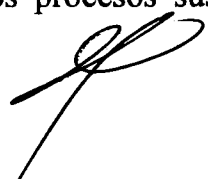
En el considerando noveno de la sentencia de segunda instancia, aquel que tiene relación directa con la actuación del juez de primera instancia, al momento de confirmar la sentencia subida en grado, observamos que posterior a una breve explicación de los antecedentes que no motivan las obligaciones correlativas a ser cumplidas de acuerdo al caso, los jueces de la Segunda Sala Especializada de la Corte Provincial de Justicia del Azuay llegan a la conclusión de que debe pagarse el límite máximo de 210 salarios unificados y que los mandatos constituyentes tienen el rango de norma constitucional, lo cual no constituye una fundamentación lógica, puesto que la conclusión a la que han arribado vulnera derechos constitucionales.

Finalmente, respecto del requisito de comprensibilidad, es preciso establecer que este radica en que una resolución, para que sea comprensible, 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. Así, la claridad en el lenguaje debe requerir concatenación entre las premisas que contienen un pensamiento o idea con las conclusiones connaturales que deben devenir de aquel, pero este ejercicio intelectual requiere ser también fiscalizado por quienes no han sido parte del proceso, de acuerdo a lo previsto por este tribunal, de modo que las resoluciones emitidas por los órganos judiciales gocen de legitimidad y permitan conocer al colectivo social en general, la forma cómo sus tribunales de justicia razonan y resuelven los conflictos que son puestos en su conocimiento, pero, se insiste, de manera comprensible y justificada.

En materia constitucional, el requisito de comprensibilidad de la motivación se encuentra desarrollado en el artículo 4 numeral 10 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, bajo el nombre de comprensión efectiva, y señala:

“Con la finalidad de acercar la comprensión efectiva de sus resoluciones a la ciudadanía, la jueza o juez deberá redactar sus sentencias de forma clara, concreta, inteligible, asequible y sintética, incluyendo las cuestiones de hecho y derecho planteadas y el razonamiento seguido para tomar la decisión que adopte”.

Sin embargo, aun cuando este principio se encuentra señalado de forma expresa en la Ley Orgánica de Garantía Jurisdiccionales y Control Constitucional, debemos tener en cuenta que este principio tiene una naturaleza transversal y por ende, debe ser aplicable también a los procesos sustanciados ante la justicia



ordinaria, de manera que se observe la garantía de la motivación en el requisito de la comprensibilidad.

La sentencia emitida por los jueces de la Segunda Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Azuay no es inteligible ni clara porque no se expresan en ella justificaciones jurídicas razonables que permitan de manera asequible entender la razón de su decisión, volviendo oscura la relación entre las premisas y la conclusión. Como ya se ha dicho de forma reiterada, no resulta comprensible que los jueces ignoren el carácter abstracto y general del Mandato Constituyente N.º 2, que ignoren que el artículo en cuestión establece un tope máximo y no una obligación de pagar, así como que fallen desnaturalizando la acción de protección; por lo que sus argumentos no son comprensibles y no existe conexión entre los presupuestos fácticos y los fundamentos jurídicos invocados.

Con los antecedentes señalados, observamos que la sentencia dictada el 22 de febrero del 2011, vulnera el debido proceso en la garantía de la motivación, reconocida en el artículo 76 numeral 7 literal I 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, 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, se dispone:
 - 3.1 Dejar sin efecto la sentencia dictada el 22 de febrero del 2011, a las 15:00, por lo jueces de la Segunda Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Azuay.



3.2 Dejar sin efecto la sentencia emitida el 24 de enero del 2011, por la jueza temporal primera del trabajo de Azuay, en consecuencia se procede al archivo del proceso constitucional.

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 siete votos a favor de las juezas y jueces: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Wendy Molina Andrade, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote y Manuel Viteri Olvera, sin contar con la presencia de los jueces Tatiana Ordeñana Sierra y Patricio Pazmiño Freire, en sesión ordinaria del 19 de marzo del 2014. Lo certifico.

Jaime Pozo Chamorro
SECRETARIO GENERAL

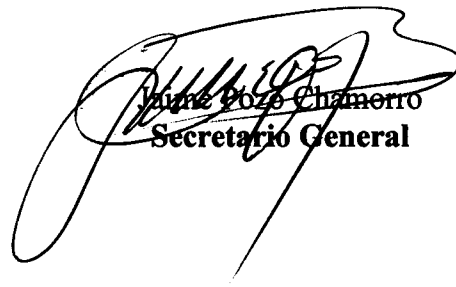
JPCCH/kccp/msb



CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR

CASO Nro. 0592-11-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la jueza Wendy Molina Andrade, suscribió la presente sentencia el jueves 03 de abril del 2014, en calidad de presidenta (e) de la Corte Constitucional, al momento de expedirse la misma.- Lo certifico.


Juan Pozo Chamerro
Secretario General

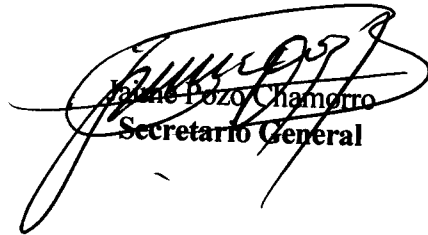
JPCH/LFJ





CASO Nro. 0592-11-EP

RAZÓN.- Siento por tal que, en la ciudad de Quito, a los cuatro y siete días del mes de abril del 2014 se notificó con copia certificada de la sentencia de 19 de marzo del 2014 a los señores, Alicia Matilde Galarza en la casilla judicial 486 de la ciudad de Cuenca, a los señores Jueces de la Segunda Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Azuay mediante oficio 1655-CC-SG-2014; Jueza Temporal Primera del Trabajo de Azuay mediante oficio 1656-CC-SG-2014; Director Provincial de Educación del Azuay mediante casilla constitucional 074; Diego García Carrión procurador General del Estado, en la casilla constitucional 18, conforme consta de la documentación adjunta.- Lo certifico.


Jaime Pozo Chamorro
Secretario General

JPCH/svg

