



CORTE CONSTITUCIONAL

PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN

Quito, D. M., 11 de mayo de 2010

Sentencia N.º 017-10-SEP-CC

CASO N.º 0241-09-EP

LA CORTE CONSTITUCIONAL para el período de transición:

Juez Constitucional Ponente: Doctor Patricio Herrera Betancourt

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, en virtud del art. 437 de la Constitución y art. 52 de las Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional, para el período de transición, recibió el día viernes 24 de abril del 2009, por parte del Presidente Ejecutivo de TAME línea aérea del Ecuador, Teniente General, César Alfonso Naranjo Anda, una Acción Extraordinaria de Protección signada con el N.º 0241-09-EP, mediante la cual se impugna la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia (ahora Corte Nacional de Justicia), el 16 de octubre del 2008 a las 15h00, por los señores Dr. Hernán Salgado Pesantes, Dr. Jorge Endara Moncayo y Dr. Marco Antonio Guzmán (VS), ex Magistrados de la mencionada Sala; sentencia mediante la cual casa la sentencia del Tribunal a quo, acepta parcialmente la demanda declarando nulo el Memorando AL-B2-03-000078 del 05 de febrero del 2004, y ordena la restitución del actor al cargo que venía desempeñando y al pago de las remuneraciones que dejó de percibir durante el tiempo de su ilegítima separación.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, conformada por los señores Jueces: Dr. Patricio Pazmiño Freire, Dr. Edgar Zárate Zárate y Dr. Hernando Morales, avocan conocimiento de esta causa y luego de la revisión exhaustiva de la acción propuesta y de las piezas procesales adjuntas, la admiten a trámite en base al art. 6 de las Reglas de Procedimiento. El Secretario General de la Corte Constitucional, de conformidad con lo establecido en el art. 7 de las Reglas de Procedimiento, certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de sujeto, objeto y acción.

La Tercera Sala de Sustanciación, integrada por los señores: Dr. Hernando Morales Vinuesa, Dr. Manuel Viteri Olvera y Dr. Patricio Herrera Betancourt, en virtud de lo dispuesto en el art. 8 de las Reglas de Procedimiento, y luego del sorteo correspondiente, avocó conocimiento de esta causa el 29 de junio del 2009 a las 11h00, ordenando que se haga saber el contenido de la demanda y providencia a los jueces que integran la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, a fin de que presenten informe debidamente motivado de descargo sobre los argumentos que fundamenta la demanda. Asimismo, se hizo

saber el contenido de la demanda y providencia al señor Mario Patricio Chávez Salazar, en el domicilio judicial señalado en la Primera Sala del Tribunal Contencioso Administrativo de Quito. Se señala el día miércoles 15 de julio del 2009 a las 10h00, para que tenga lugar la Audiencia Pública, tal como se establece en el art. 86 numeral 3 de la Constitución, y se designa como Juez Sustanciador, en virtud del sorteo de rigor, al Dr. Patricio Herrera Betancourt.

Detalle del caso

El 19 de enero del 2004, el Dr. Mario Patricio Chávez Salazar presentó ante el Presidente Ejecutivo de TAME, su solicitud de retiro voluntario del cargo de Jefe de Departamento de Trámites Judiciales, requiriéndole, en lo principal, que se le reconozcan derechos pecuniarios contemplados en la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa –LOSCCA–. Mediante memorando N.º AL-b2-03-000078 del 05 de febrero del 2004, el representante legal de TAME notifica al solicitante que en esa fecha ha sido aceptado su retiro voluntario, y con relación al requerimiento de las compensaciones contempladas en la LOSCCA, le indica que no es procedente por cuanto los empleados de TAME son considerados como empleados civiles de las Fuerzas Armadas, es decir, no les son aplicables las normas de la LOSCCA, ya que este cuerpo normativo, en su artículo 5 literal c, dice que no están comprendidos en el servicio civil los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, mismas que se rigen por sus propias leyes. Esta negativa ha sido impugnada en acción de amparo constitucional, siendo inadmitida por el señor Juez Vigésimo de lo Civil de Pichincha. Subida en apelación, el 22 de julio del año 2004, la Tercera Sala del Tribunal Constitucional resolvió negar el amparo constitucional solicitado por el señor Dr. Mario Patricio Chávez Salazar, puntualizando que los miembros del personal de TAME tienen la condición de empleados civiles de la Fuerza Aérea Ecuatoriana, de acuerdo con las normativas pertinentes (*CASO N.º 0271-2004-RA*).

El 29 de junio del 2004, el Presidente Ejecutivo de TAME es citado con la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, propuesta por el Dr. Mario Patricio Chávez Salazar, reclamando en lo principal que en sentencia se declare ilegal y nulo el Acto Administrativo constante en el Memorando AL-B2-03-000078 del 05 de febrero del 2004, la recuperación de su cargo y el pago de todas las remuneraciones desde el momento de su separación de la empresa, hasta su efectiva recuperación del cargo. La Primera Sala del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, el 06 de febrero del 2006 dicta sentencia y rechaza la demanda propuesta por el Dr. Mario Patricio Chávez Salazar en contra del Presidente Ejecutivo de TAME. El accionante interpone recurso de casación, que se tramitó en la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, cuyos Magistrados, en voto de mayoría, el 16 de octubre del 2008, casan la sentencia del Tribunal a quo, y en virtud de lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley de Casación, se acepta parcialmente la demanda y, por tanto, se declara nulo el memorando AL-B2-03-000078 del 05 de febrero del 2004, y se ordena la restitución del actor al cargo que venía desempeñando y al pago de las remuneraciones que dejó de percibir durante el tiempo de su ilegítima separación.





CORTE CONSTITUCIONAL

PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN

Causa N.º 0241-09-EP

3

II. COMPETENCIA DE LA CORTE

El Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, es competente para conocer y resolver el presente caso, de conformidad a lo dispuesto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador, así como lo establecido en las Reglas de Procedimiento para el ejercicio de las competencias de la Corte Constitucional para el período de transición, aplicando la Disposición Transitoria Segunda de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 52 del 22 de octubre del 2009.

PRETENSIÓN CONCRETA DE LAS PARTES PROCESALES (activo-pasivo) DE LA ACCIÓN EXTRAORDINARIA DE PROTECCIÓN

En virtud de las atribuciones que le compete a la Corte Constitucional, según los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, el señor Teniente General César Alfonso Naranjo Anda, en su calidad de Presidente Ejecutivo de TAME, Línea Aérea del Ecuador, presenta una Acción Extraordinaria de Protección signada con el N.º 0241-09-EP, en contra de los señores jueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, por cuanto afirma que en la sentencia impugnada, dictada el 16 de octubre del 2008 a las 15h00, dentro del juicio N.º 160-2006-AB, seguido por el Dr. Mario Patricio Chávez Salazar en su contra, se han vulnerado las reglas del debido proceso constantes en el art. 76 numeral 1 de la Constitución de la República, por cuanto, sin considerar que la relación de trabajo entre TAME y el accionante estuvo regida por normas de carácter militar, como la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas, que tuvo plena vigencia a la fecha en que el Dr. Chávez presentó su solicitud de retiro voluntario, la Sala aplicó las disposiciones de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las remuneraciones del Sector Público. Por consiguiente, la sentencia fue emitida en clara violación a la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas, por lo que carece de motivación.

En ese contexto, el accionante solicita que se deje sin efecto, en todas sus partes, la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, el 16 de octubre del 2008 a las 15h00, dentro del juicio N.º 160-2006-AB (actual Corte Nacional de Justicia).

Normas y derechos constitucionales que se consideran violados, por acción u omisión

A juicio del accionante, la sentencia impugnada viola reglas del debido proceso como las siguientes:

Artículo 76 numeral 1 de la Constitución que dispone: *“Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes”*.

Artículo 76 numeral 7, literal *l* ídem, que dice: *“Las resoluciones de los poderes públicos*

dw

deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se anuncian 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... ”.

Contestación a la demanda: Planteamientos del sujeto pasivo de la acción extraordinaria de protección

Dando cumplimiento al art. 56 de las Reglas de Procedimiento, los Jueces Nacionales de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, señores: Dr. Juan Morales Ordóñez, Dr. Fredy Ordóñez Bermeo y Dr. Manuel Yépez Andrade, informan manifestando que la acción extraordinaria de protección no procede por la mera disconformidad de las partes y la finalidad que persigue, y en caso de que se hayan violado los derechos constitucionales del recurrente procede la reparación integral. Por tanto, resulta ilógico por decir lo menos que se pretenda dejar sin efecto una sentencia de casación emitida en legal y debida forma sólo porque fue desfavorable a la empresa demandada.

III. CONSIDERACIONES Y ARGUMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

PRIMERO.- La sentencia que se impugna en el presente caso ha sido emitida el 16 de octubre del 2008, de acuerdo con la Constitución de 1998. El 20 de octubre del mismo año, en el Registro Oficial N.º 449, se publicó la vigente Constitución. Por tanto, esta Corte considera indispensable efectuar un ejercicio de armonización de las reglas que gobiernan el debido proceso en la Constitución de 1998, bajo cuya vigencia se sustanció y resolvió la casación, y las reglas vigentes. En este sentido, la Corte estima que si bien es cierto que la sentencia impugnada se emitió con vigencia de la anterior Constitución y por consiguiente no se pudieron haber vulnerado disposiciones de la actual, es menester señalar que una Constitución, antes que normas, contiene valores y principios, los que son comunes tanto en la anterior como en la actual Carta Constitucional, como son: el debido proceso, la motivación y la seguridad jurídica, los que son acusados de infringirse en el fallo de casación. Por tanto, puesto en marcha la garantía jurisdiccional que no contemplaba la Constitución Política de 1998, pero sí la actual, procede a fin de adoptar el control de la constitucionalidad, ya que la finalidad primordial del nuevo Estado ecuatoriano es la garantía de los derechos fundamentales, los cuales, de conformidad con los numerales 3 y 5 del artículo 11 de la Constitución, son de directa e inmediata aplicación y plenamente justiciables por y ante cualquier servidor público, jueza o juez, sin que puedan establecerse o exigir requisitos adicionales. Por tanto, si se presume que los derechos y principios constitucionales están siendo vulnerados, hay que dar paso a esta acción.

SEGUNDO.- Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección constitucional en el Ecuador: Es una garantía jurisdiccional que se sustenta en la necesidad de abrir causas que permitan materializar el ideal de justicia acogido por el constituyente de Montecristi, cuando plasmó en la Constitución del 2008, que el Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia (Art.1); se considera como un mecanismo idóneo para la

d
m



CORTE CONSTITUCIONAL

PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN

Causa N.º 0241-09-EP

5

constitucionalización del derecho ordinario, enfatizado en su carácter *excepcional*, con miras a evitar un uso indiscriminado e injustificado por parte de la ciudadanía. Es una acción que protege contra posibles violaciones por acciones u omisiones de derechos reconocidos en la Constitución, en que hubieren incurrido los jueces ordinarios en el ámbito de la justicia ordinaria. Ergo, no se trata de una instancia sobrepuesta a las ya existentes, ni tampoco tiene como propósito deslegitimar la actuación de juezas y jueces, sino que, por el contrario, permite emerger un sistema de justicia caracterizado por el respeto y la obediencia a las normas y principios constitucionales. De allí que la Corte Constitucional ecuatoriana, cuando conoce una acción extraordinaria de protección, no hace las veces de un Tribunal de Alzada que examina supuestos errores de hecho o de derecho que pudieron haber cometido los jueces ordinarios dentro de los límites de su competencia; sino que interviene siempre que se verifiquen indicios de violaciones a derechos reconocidos por la Constitución de la República.

TERCERO.- Determinación de los problemas jurídicos constitucionales a ser examinados en el presente caso: Esta Corte, en el caso *sub judice*, tratará de verificar si en la sentencia expedida por los jueces ordinarios ha existido o no vulneración del debido proceso u otros derechos reconocidos en la Constitución, para lo cual efectuará un análisis por medio del cual se cotejen los principios, normas y derechos constitucionales presuntamente violados, frente a los hechos materiales que subyacen del caso concreto en razón de la documentación constante en el proceso, objeto de análisis, para lograr plantear los problemas jurídico-constitucionales a ser descifrados, con la finalidad de encontrar una solución en apego al derecho y a la justicia. Esta operación teórico-empírica tiene como fin lograr un equilibrio razonable entre el principio de seguridad jurídica frente al respeto a la cosa juzgada, autonomía judicial y principio de especialidad.

En este contexto, es procedente abordar si se respetaron o no, en el desarrollo del caso concreto, determinados principios constitucionales relacionados con el debido proceso, con el fin de alcanzar mayor inteligencia y claridad en el caso, por lo que se plantean las siguientes interrogantes: 1) Los Jueces que fallaron el caso, ¿garantizaron el cumplimiento de las normas y derechos de las partes a fin de garantizar la seguridad jurídica?; 2) La sentencia impugnada ¿cumple con el principio de motivación previsto en el art. 76 numeral 7, literal 1 de la Constitución?

CUARTO.- Respecto al primer interrogante, esto es, *Los Jueces que fallaron el caso, ¿garantizaron el cumplimiento de las normas y derechos de las partes a fin de garantizar la seguridad jurídica?*, esta Corte efectúa la siguiente puntualización: 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 aplicables por las autoridades competentes (Art. 82 CRE). La Constitución de la República garantiza la seguridad jurídica, la que debe entenderse como la certeza de todo ciudadano de que los hechos se desarrollarán de una determinada manera en virtud del mandato de las leyes que rigen un país. Entre las diferentes concepciones sobre la seguridad jurídica, rescatamos aquellas que tienen relación a la expectativa de que el marco legal es y será confiable, estable y predecible. En consecuencia, recae en el Estado la obligación de establecer seguridad jurídica al ejercer su poder de imperio, es decir, produce

cr

certeza y confianza en el ciudadano sobre lo que es derecho en cada momento y sobre lo que previsiblemente lo será en el futuro. La seguridad jurídica establece ese clima cívico de confianza en el ordenamiento jurídico, fundada en pautas razonables de previsibilidad que este presupuesto y función del Estado de Derecho supone al conocimiento de las normas vigentes. La Seguridad Jurídica debe ser garantizada y así lo establece la Carta Nacional del Estado.

QUINTO.- En el presente caso, el problema jurídico fundamental que debe ser dilucidado se refiere a la determinación del régimen jurídico aplicable, esto es, si la relación jurídica que mantuvo el casacionista con TAME estaba sujeta a la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas o a la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y Homologación y Unificación de las Remuneraciones del Sector Público. Al respecto, el ex Tribunal Constitucional, al conocer y resolver la acción de amparo constitucional solicitada por el Dr. Mario Patricio Chávez Salazar en contra del Presidente Ejecutivo de TAME, que negó el pago de compensación económica de retiro voluntario en el monto establecido en la Disposición General Segunda de la LOSCCA (Memorando N.º AL-B2-03-000078 del 05 de febrero del 2004) expuso lo siguiente:

“NOVENO.- Que, el Art. 11 de la Ley Constitutiva de TAME dice: “Los miembros del personal de TAME tendrán la condición de empleados civiles de la Fuerza Aérea Ecuatoriana. En lo que respecta al régimen de personal, administrativo, salarial, de bonificaciones y demás beneficios sociales, la Empresa se regirá por las normas que dictará el Directorio” (Las negrillas son nuestras).- DÉCIMO.- Que, el Art. 5 (Libro I) de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público, a la fecha de su publicación en el Suplemento del Registro Oficial No. 184 de 6 de octubre de 2003, decía: “No están comprendidos en el servicio civil: (...) c) Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, que se rigen por sus propias leyes; (...) DÉCIMO PRIMERO.- Que, la Disposición General Segunda de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público, a la fecha de su publicación en el Suplemento del Registro Oficial No. 184 de 6 de octubre de 2003, decía: “El monto de la compensación por retiro voluntario y las indemnizaciones por renuncia, eliminación o supresión de partidas presupuestarias de puestos, reasignación de funciones o cualquier otra modalidad de terminación de la relación laboral o de servicio, del personal de las instituciones, entidades y organismos determinados en el Art. 102 de esta Ley...” (Las negrillas son nuestras).- DÉCIMO SEGUNDO.- Que, el actor, al ser empleado civil de la Fuerza Aérea Ecuatoriana se rige por sus propias leyes; sin embargo, en virtud de la última disposición del literal h), ya transcrito, que regía a la fecha en que presentó su retiro voluntario, consideró que podía acogerse al beneficio estipulado en la Disposición General Segunda, citada en el considerando anterior, cuando en realidad, esta última

U



CORTE CONSTITUCIONAL

PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN

Causa N.º 0241-09-EP

7

regía solamente para las instituciones, entidades y organismos determinados en el Art. 102, entre las que no se encuentran las Fuerzas Armadas, conforme pasamos a ver: Art. 102 (Libro II) de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público:

"Las disposiciones de este Libro, son de aplicación obligatoria en todas las instituciones, entidades y organismos del Sector Público determinadas en el artículo 118 de la Constitución Política de la República...". El segundo inciso añade: "Exceptúase únicamente (...) miembros de las Fuerzas Armadas" (Las negrillas son nuestras).- El Art. 102 señala las instituciones a las que se aplicará las disposiciones del Libro sobre Unificación y Homologación de las Remuneraciones e Indemnizaciones del Sector Público, excluyendo expresamente a las Fuerzas Armadas; y, la Disposición General Segunda, a la que pretendía acogerse el actor, señala expresamente que el beneficio del retiro voluntario se aplicaría exclusivamente a las instituciones contempladas en el Art. 102, por lo que, se insiste, el personal de las Fuerzas Armadas se encontraba expresamente excluido...no puede considerarse que en esta causa exista violación de derecho fundamental alguno puesto que, por disposición de la misma ley, no cabía indemnización al actor por ser un empleado civil de la Fuerza Aérea Ecuatoriana, excluidos expresamente por la ley de recibir tal indemnización..." (CASO No. 0271-2004-RA).

Por otra parte, lo dicho se corrobora con la resolución de la Tercera Sala del ex Tribunal Constitucional, que en el caso signado con el N.º 0613-2004-RA, expresó:

***CUARTO...** Revisadas las diferentes piezas procesales podemos establecer que la accionante es una empleada civil de las Fuerzas Armadas, y para este sector rige el "Reglamento de la Reserva Activa y de los Empleados Civiles de las Fuerzas Armadas", que se encuentra en vigencia, y que contempla que los cargos valorados en los niveles 13 y 14 son considerados de libre nombramiento y remoción (Acuerdo Ministerial No. 1094 de 10 de noviembre de 1999, Orden General Ministerial No 199 de 10 de noviembre de 1999). Debiendo además añadir que la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público aprobada mediante Ley No 2003-17 de 6 de octubre de 2003, y su posterior reforma de 28 de enero del 2004, en su Art. 102 inciso segundo contempla que el ámbito de esa ley no alcanza a los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional que se rigen por sus propias leyes" (Énfasis añadido).*

En consecuencia, tanto el ordenamiento jurídico de las Fuerzas Armadas, así como la LOSCCA, vigentes a la fecha de la **aceptación** de la solicitud de retiro voluntario (5 de febrero del 2004), exceptuaba o excluía tal solicitud de la aplicación de las disposiciones de la

ar

LOSCCA, tanto es así que los propios jueces de la Corte de Casación en la sentencia impugnada, en su QUINTA consideración, en lo principal puntualizan: “...*Ahora bien, a la fecha en que TAME aceptó la supuesta renuncia, el supuesto del “retiro voluntario” ya no existía en la legislación, por lo que lo único posible era denegar la petición¹, por el simple hecho de que el régimen aplicable a los casos de retiro voluntario ya no se encontraba vigente, y por ello, la Entidad no podía emplearlo...no es admisible la pretensión de que el actor sea indemnizado en función de la disposición general segunda de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, porque a la fecha en que debió pronunciarse TAME, esta norma ya no se encontraba vigente para el caso de retiro voluntario...*” (Énfasis y pie de página añadidos).

Asimismo, el artículo 102 ídem, vigente al 19 de enero del 2004, fecha en la que el Dr. Chávez Salazar presentó su solicitud de retiro voluntario, expresamente señalaba que quedan exceptuados de la aplicación de las disposiciones de unificación y homologación de las remuneraciones e indemnizaciones aplicables al sector público, el personal de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional. Esta norma es concordante con el art. 73 de la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas, que disponía que los funcionarios y empleados de las entidades adscritas o dependientes del Ministerio de Defensa Nacional, tengan la calidad de empleados civiles de las Fuerzas Armadas.

SEXTO.- Ahora bien, con la derogación de la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas por parte de la Ley Orgánica de Defensa Nacional, publicada en el Registro Oficial N.º 4 del 19 de enero del 2007, en su artículo 59 señala: “*Los servidores públicos y trabajadores que no forman parte del personal militar en servicio activo, se sujetarán a lo previsto en la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público y al Código del Trabajo, según corresponda, en consideración a la naturaleza de sus funciones, conforme lo señalado en el artículo 35 de la Constitución Política de la República*”. Por tanto, **es a partir de la promulgación de esta ley, cuando los empleados civiles de las Fuerzas Armadas pasan a tener la calidad de servidores públicos sujetos a la LOSCCA.**

SÉPTIMO.- La Corte Constitucional ejerce un control especial en la actividad juzgadora de los operadores de la justicia ordinaria, pues fiscaliza sus sentencias y autos definitivos en los que se haya violado las reglas que gobiernan el debido proceso y derechos reconocidos en la Constitución, sin que ello signifique intromisión en la independencia del juez. Por tanto, la finalidad de esta acción extraordinaria de protección se justifica por la necesidad de garantizar la validez de la Constitución como norma suprema del ordenamiento jurídico y por ejercer una verdadera justicia constitucional, cuya misión principal consiste en comprobar y custodiar la adecuación del ordenamiento jurídico y de las instituciones estatales a la Constitución.

De allí que la función del control de la constitucionalidad, atribuida a la Corte Constitucional, ni merma la independencia de los órganos del poder judicial ni convierte a aquél en un intruso, ya que la independencia del juez no puede en ningún caso significar descontrol. La

¹Por principio general del derecho, lo que no está prohibido es permitido.

d
GR



CORTE CONSTITUCIONAL

PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN

Causa N.º 0241-09-EP

9

contrapartida a la protección social y jurídica otorgada a los jueces es la protección ante los jueces, para evitar que individualmente y/o como poder se conviertan en omnímodos; es por ello que se establece el *control constitucional jerárquico*.

Los operadores de la justicia no deben olvidar que, por mandato constitucional, para asegurar el *debido proceso* a más de las garantías básicas, los Jueces deben observar y atenerse a la jurisprudencia a la hora de dictar sus fallos, porque su importancia radica por cuanto ilustra e informa, proporcionándoles antecedentes jurídicos sobre problemas controvertidos y resueltos, aplicables a casos concretos de cuya decisión se encarga el juez. Por lo tanto, la jurisprudencia tiene una importancia trascendental en el campo jurídico, pues proporciona antecedentes jurídicos sobre el problema controvertido. Su importancia radica en su **CONTENIDO**, ya que siempre son profundamente meditadas, cuanto por su **AUTORIDAD**, puesto que proviene de la más alta Corte de Justicia de la República. Por esta doble razón sirve de guía para la recta interpretación y aplicación de la ley. Empero, la jurisprudencia y la norma no están en pugna, ni hay entre ellas récord de competencia, sino que se complementa la segunda dentro de la primera, o como concreta el maestro Eduardo Couture: “La jurisprudencia es la vida misma del Derecho”. En la especie, las sentencias de la Corte Constitucional marcan la pauta de lo que las instancias inferiores resolverán cuando tengan presente el recurso presentado contra la resolución del juez. Ello hace que el juez prefiera ajustarse a lo que ya sabe que constituye la doctrina de los jueces a él superiores, tanto por comodidad como por eficacia, ya que no parece tener demasiado sentido práctico el dictar resoluciones cuyas tesis se sabe que serán sistemáticamente rechazadas en el superior. Por otra parte, una actitud permanente contraria a la jurisprudencia puede perjudicar seriamente la promoción personal (que se rige por parámetros funcionariales de jerarquía, escalafón, etc.) de quien la adopte.

En el caso de estudio, ciertamente los juzgadores de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia –ahora Corte Nacional de Justicia– en su sentencia dictada el 16 de octubre del 2008 a las 15h00, vulneraron el debido proceso al inobservar la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que dilucidó la situación jurídica del Dr. Mario Chávez Salazar; no obstante, fallaron en grave perjuicio de la seguridad jurídica, configurando una situación jurídica ilegal, indebida y fraudulenta.

OCTAVO.- Por otra parte, la actividad del juzgador en casación se restringe a las infracciones denunciadas por el casacionista y previamente admitidas en la etapa de admisión, es decir, se delimita la competencia del juzgador, y no es admisible ampliarlas analógicamente por tratarse de un sistema cerrado de casación. Del auto de calificación del recurso de casación (fojas 41 a 42 vueltas), la Sala admitió el recurso deducido por el Dr. Chávez Salazar, en lo concerniente a los planteamiento de: 1. Falta de aplicación de los artículos: 143, inciso segundo, 186, 272 y 274 de la Constitución; 5 literal *h*, 103, Segunda y Octava Disposición General de la LOSCCA; inciso tercero, quinto y séptimo del artículo 26 del Reglamento sustitutivo del Reglamento General de la Ley de Modernización del Estado; art. 208 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva; y, 2. Errónea interpretación del artículo 102 de la LOSCCA; aplicación indebida del artículo 170 del

✓
CMA

Reglamento de la reserva Activa y los Empleados Civiles de las Fuerzas Armadas. **No se calificó los planteamientos presentados por el recurrente en el sentido de que en el fallo objeto de aquél se habría infringido las normas constantes en los artículos: 23 numeral 3, de la Constitución; 1 literal c, y 28 de la Ley Orgánica reformativa de la Ley Reformativa de la LOSCCA.** Sin embargo, en perjuicio del *debido proceso*, saliéndose de *numerus clausus*, los falladores de la Corte de casación, en su TERCERA consideración, numeral 1, no obstante considerar que la Ley Constitutiva de TAME, así como la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas, extiende el régimen castrense a los funcionarios y empleados denominados “empleados civiles”, la consideran contraria al principio constitucional de la igualdad ante la ley, previsto en el numeral 3 del artículo 23 de la Constitución Política. En consecuencia, se pronuncian sobre una infracción que no fue admitida en la etapa de admisión, lo cual quebranta el cumplimiento de las normas de casación, figurándose vulneración del debido proceso previsto en el artículo 76 numeral 1, que ordena: *“Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes”*.

NOVENO.- El art. 76 de la Constitución de la República dice: *“En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: ... numeral 7, literal 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 responsables serán sancionados”*. Ahora bien: la sentencia impugnada ¿cumple con el principio de motivación, es decir, *se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho* a fin de dar cumplimiento a lo previsto en el citado artículo 76 numeral 7, literal 1 ídem? De los recaudos procesales se puede apreciar que el casacionista reiteradamente ha manifestado que, efectivamente, el 19 de enero del año 2004, presentó su retiro voluntario del cargo de Jefe del Departamento de Trámites Judiciales de la Asesoría Jurídica de TAME (fojas 24 y 33 del expediente), lo cual fue aceptado por el Presidente Ejecutivo de TAME en memorando N.º AL-B2-03-000078 del 05 de febrero del 2005; sin embargo, resulta sorprendente que los falladores de la Corte de Casación, en voto de mayoría –QUINTA consideración– hayan expresado que “la aceptación de una renuncia que no fue presentada por el actor, es un acto inmotivado (refiriéndose al memorando), pues no se ajusta a los términos del proceso previo (petición de retiro voluntario, según lo previsto en el artículo 38 de la Ley de Modernización. Se trata de una cesación arbitraria de las funciones que venía desempeñando el actor que derivan en la nulidad del acto administrativo que acepta una renuncia que jamás fue presentada”. Visto así el asunto, es notoria la falsa motivación. El control de la motivación es establecido a partir de tres estándares: Falta de motivos, falta de base legal y deturpación de un escrito. **La falta de motivos** puede ser caracterizada por la ausencia absoluta de motivos, por la contradicción de motivos, por el motivo hipotético o por la falta de respuesta a la conclusión. **La falta de base legal** es la medida a partir de un control sustancial, implicando en la insuficiencia de mérito de los motivos fácticos. Y, **la deturpación** de un escrito puede ser definida como un error flagrante de apreciación y no como falta de

2

3



CORTE CONSTITUCIONAL

PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN

Causa N.º 0241-09-EP

11

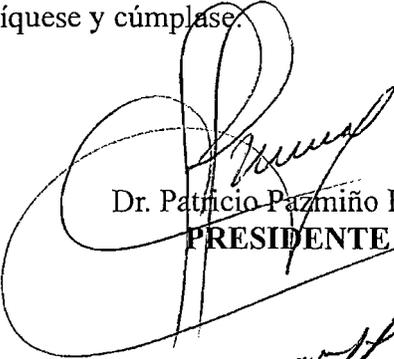
apreciación. En consecuencia, se ha producido una falsa motivación en la sentencia impugnada, lo cual viola lo dispuesto en el numeral 7, literal *l* del art. 76 de la Carta Suprema del Estado, que hace referencia a la motivación.

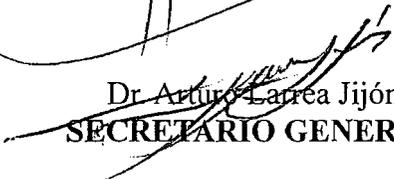
IV. DECISIÓN:

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, para el periodo de transición, expide la siguiente:

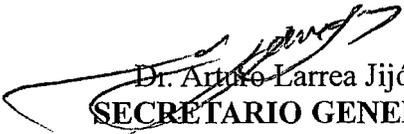
SENTENCIA

1. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada por el Presidente Ejecutivo de TAME, línea aérea del Ecuador, Teniente General, señor César Alfonso Naranjo Anda, en consecuencia se deja sin efecto la sentencia en la cual se aceptó el recurso de casación interpuesto contra la sentencia dictada por el Tribunal Distrital N.º 1 de lo Contencioso Administrativo de Quito el 06 de febrero del 2006 a las 10h00.
2. Notifíquese, publíquese y cúmplase.


Dr. Patricio Pazmiño Freire
PRESIDENTE


Dr. Arturo Larrea Jijón
SECRETARIO GENERAL

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, con cinco votos a favor, de los doctores: Roberto Bhrunis Lemarie, Patricio Herrera Betancourt, Ruth Seni Pinoargote, Edgar Zárate Zárate y Patricio Pazmiño Freire, y cuatro votos salvados de los doctores: Hernando Morales Vinúeza, Manuel Viteri Olvera, Nina Pacari Vega y Alfonso Luz Yunes, en sesión del día martes once de mayo del dos mil diez. Lo certifico.


Dr. Arturo Larrea Jijón
SECRETARIO GENERAL

ALJ/mbm/ccp

aw

VOTO SALVADO DE LOS DOCTORES ALFONSO LUZ YUNES, NINA PACARI VEGA, HERNANDO MORALES VINUEZA Y MANUEL VITERI OLVERA

I. ANTECEDENTES:

Resumen de Admisibilidad

La presente acción extraordinaria de protección ha sido propuesta por César Alfonso Naranjo Anda, Presidente Ejecutivo y representante legal de la empresa estatal de TAME, Línea Aérea del Ecuador, en contra de la sentencia expedida el 16 de octubre del 2008 a las 15h00, dentro del juicio N.º 160-2006-AB por los Doctores: Hernán Salgado Pesantes, Jorge Endara Moncayo y Marco Antonio Guzmán (VS), miembros de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la ex Corte Suprema de Justicia (actual Corte Nacional de Justicia).

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 7 de las Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, el Secretario General, el 27 de mayo del 2009 a las 09h22, certificó que no se ha presentado otra solicitud con identidad de sujeto, objeto y acción, pero que la presente acción tiene relación con el caso N.º 0271-2004-RA, como se advierte de la razón actuarial constante a fojas 60 del expediente formado en la Corte Constitucional.

Mediante auto de fecha 19 de junio del 2009 a las 11h20, la Sala de Admisión calificó y aceptó a trámite la presente acción de Consulta Constitucional (fojas 66 y vta.). Admitida a trámite, se procedió al sorteo correspondiente, radicándose la competencia en la Tercera Sala de la Corte Constitucional para el periodo de transición.

La Tercera Sala de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, mediante providencia expedida el 29 de junio del 2009 a las 11h00 (fojas 71), avocó conocimiento de la presente acción, correspondiendo al Dr. Patricio Herrera Betancourt actuar como Juez Sustanciador.

Detalle de la Acción Propuesta

Antecedentes de hecho y fundamentos de derecho

Señala el accionante que TAME es una empresa creada mediante Ley N.º 104 publicada en el Registro Oficial N.º 506 del 23 de agosto de 1990, como empresa adscrita a la Fuerza Aérea Ecuatoriana; que de conformidad con el art. 11 de la citada Ley, el personal de TAME tendrá la condición de empleado civil de la Fuerza Aérea Ecuatoriana. Que el Dr. Mario Patricio Chávez Salazar, Jefe del Departamento de Trámites Judiciales de Asesoría Jurídica de TAME, mediante Oficio N.º AL-1C-2001-018 del 16 de octubre del 2001, solicitó la cantidad de ochenta mil dólares por concepto de “gastos de embargo de bienes de la compañía COASELSA S. A.”, por lo cual TAME emitió un cheque por ese valor a nombre del Dr. Chávez Salazar, quien se comprometió a adjuntar planillas y facturas que justifiquen los

LUZ



CORTE CONSTITUCIONAL

PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN

Causa N.º 0241-09-EP

13

gastos efectuados, sin que ello haya sido cumplido por el mencionado servidor.

Que efectuada una auditoría en TAME respecto a los fondos causídicos asignados a Asesoría Jurídica para gastos de trámites judiciales por el periodo del 01 de enero del 2001 al 30 de mayo del 2002, surgieron indicios de responsabilidad penal en contra del Dr. Mario Chávez Salazar, remitiéndose dicho informe a la Contraloría General del Estado, organismo que a su vez lo remitió a la Fiscalía para el proceso legal correspondiente; además, en el Juzgado Penal Militar, con sede en Quito, se sustancia el Juicio N.º 02-2008 en contra del Dr. Chávez Salazar.

Añade que el 19 de enero del 2004, el Dr. Chávez Salazar presentó ante el Presidente Ejecutivo de TAME una solicitud de retiro voluntario del cargo de Jefe del Departamento de trámites judiciales, requiriendo además ser indemnizado conforme lo previsto en la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público. Que el representante legal de TAME, mediante Memorando N.º AL-B2-03-000078 del 05 de febrero del 2004, notificó al Dr. Chávez Salazar que ha sido aceptada su solicitud de retiro voluntario, y respecto a las compensaciones económicas previstas en la LOSCCA, en virtud de la Ley Reformatoria a dicho cuerpo legal, publicada en el Registro Oficial N.º 261 del 28 de enero del 2004, se ha eliminado el pago de compensación por retiro voluntario; además –afirma– los empleados civiles de TAME no estaban sujetos a la LOSCCA, sino a partir de enero del 2007, cuando se publicó la Ley Orgánica de Defensa Nacional, que a su vez derogó la anterior Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas.

Sostiene además que el artículo 5, literal c de la LOSCCA excluye del servicio civil a los miembros de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, quienes se rigen por sus propias leyes. Que el Dr. Chávez Salazar propuso acción de amparo constitucional ante el Juez Vigésimo de lo Civil de Pichincha, quien resolvió inadmitir la acción referida, resolución que fue apelada por el Dr. Chávez Salazar ante el Tribunal Constitucional, cuya Tercera Sala, en el Caso N.º 0271-2004-RA, confirmó la resolución subida en grado.

Que el Dr. Mario Chávez Salazar propuso acción contencioso-administrativa ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Quito, solicitando que se declare la nulidad del memorando N.º AL-B2-03-000078 del 05 de febrero del 2004, acción que fue declarada sin lugar por los jueces del referido tribunal, al considerar que el demandante era empleado civil de las Fuerzas Armadas y por tanto no estaba sujeto a la LOSCCA. Esta sentencia fue impugnada por el Dr. Chávez Salazar mediante recurso extraordinario de Casación, el que fue conocido por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la ex Corte Suprema de Justicia (actual Corte Nacional de Justicia), dentro del Juicio N.º 160-2006-AB. Los jueces de dicha Sala, en sentencia expedida el 16 de octubre del 2008, casaron la sentencia recurrida y resolvieron declarar la nulidad del Memorando N.º AL-B2-000078 del 05 de febrero del 2004, además de ordenar el reintegro del accionante Dr. Mario Chávez Salazar a su puesto de trabajo como Jefe del Departamento de trámites judiciales de TAME, y el pago de las remuneraciones que dejó de percibir durante su separación de la empresa TAME.

Señala que esta sentencia afecta derechos constitucionales de la empresa TAME, específicamente el artículo 76, numeral 1, que dispone: *“corresponde a toda autoridad administrativa o judicial garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes”*; así como el numeral 7, literal I de la misma norma constitucional, que dispone: *“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...”*.

Finalmente, señala que la sentencia impugnada es atentatoria contra los intereses de la empresa pública TAME y del mismo Estado, pues reconoce a favor del Dr. Chávez Salazar derechos que no le corresponden, aplicando normas de la LOSCCA, sin considerar que entre TAME y el Dr. Chávez Salazar existieron relaciones laborales sujetas a la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas y más leyes de carácter militar.

Petición Concreta

Con estos antecedentes, debidamente fundamentado en lo dispuesto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República y artículos 54 y siguientes de las Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, propone la presente acción extraordinaria de protección, y solicita que la Corte Constitucional deje sin efecto la sentencia expedida el 16 de octubre del 2008 por los Jueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la ex Corte Suprema de Justicia, actual Corte Nacional de Justicia

II. CONTESTACIÓN A LA DEMANDA:

Jueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia

Los doctores: Juan Morales Ordóñez, Freddy Ordóñez Bermeo y Manuel Yépez Andrade, actuales Jueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, mediante escrito constante de fojas 82 a 83, expusieron lo siguiente: Que la Sala de lo Contencioso Administrativo de la ex Corte Suprema de Justicia expidió la sentencia, objeto de la presente impugnación, ejerciendo su facultad prevista en el artículo 16 de la Ley de Casación; que la acción extraordinaria de protección no es procedente para oponerse a una decisión judicial por la mera inconformidad de las partes, más aún si la sentencia objeto de la presente acción fue dictada en legal y debida forma por la ex Corte Suprema de Justicia. Solicita que se rechace la presente demanda.

Dr. Mario Patricio Chávez Salazar (contraparte del demandante)

El Dr. Mario Patricio Chávez Salazar, contraparte del demandante, mediante escrito que obra de fojas 85 a 86 vta., manifestó lo siguiente: Que la acción extraordinaria de protección no

cu



CORTE CONSTITUCIONAL

PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN

Causa N.º 0241-09-EP

15

constituye una nueva instancia de revisión del proceso ni de los hechos en litigio ya resuelto por los jueces ordinarios; que por excepción es procedente cuando en la sentencia se ha vulnerado algún derecho consagrado en la Constitución de la República.

Que la sentencia impugnada fue expedida por los jueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la ex Corte Suprema de Justicia el 16 de octubre del 2008, es decir, cuatro días antes de que entre en vigencia la actual Constitución; por tanto, la garantía jurisdiccional de la acción extraordinaria de protección recién tuvo vida a partir de la nueva Carta Magna, por lo que no es aplicable para impugnar una sentencia expedida con anterioridad, ya que ello implica desconocer el principio de irretroactividad de la ley.

Sin embargo, el accionante cuestiona que en la sentencia de la ex Corte Suprema de Justicia (Juicio N.º 160-2006-AB) se haya aplicado normas contenidas en la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público. Que el 19 de enero del 2004 presentó ante la empresa TAME su solicitud de retiro voluntario, ya que el artículo 5 de la LOSCCA .

Que la Constitución Política de 1998 (vigente al momento de presentar su solicitud de retiro voluntario) disponía: *“Las relaciones de las instituciones comprendidas en los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 118 y de las personas jurídicas creadas por ley para el ejercicio de la potestad estatal, con sus servidores, se sujetarán a las leyes que regulan la administración pública, salvo la de los obreros, que se regirán por el derecho del trabajo”*.

Que pretender aplicar las normas de la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas es soslayar el principio de supremacía constitucional previsto en el artículo 272 de la Carta Magna de 1998, pues dichos principios se encuentran consagrados en los artículos 326, numeral 16, y 424 de la actual Constitución de la República.

Que la sentencia dictada dentro del Juicio N.º 160-2006-AB (recurso de Casación) dio estricto cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 24, numeral 13 del texto constitucional de 1998, es decir, se encuentra debidamente motivada, pues contiene normas y principios jurídicos en los que se funda y explica con claridad la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. En consecuencia, solicita que se rechace la presente acción.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Para resolver la presente causa, la Corte Constitucional formula las siguientes:

CONSIDERACIONES:

PRIMERA.- El Pleno de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, es competente para conocer y resolver la presente causa, de conformidad con lo previsto en los artículos 94, 429 y 437 de la Constitución de la República, y artículo 27 del Régimen de Transición, publicado con la Constitución de la República en el Registro Oficial N.º 449 del

or

مسند

20 de octubre del 2008, en concordancia con el artículo 53 de las Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, publicadas en el Suplemento del Registro Oficial N.º 466 del 13 de noviembre del 2008.

SEGUNDA.- La presente acción ha sido tramitada de conformidad con el ordenamiento jurídico constitucional y legal aplicable al caso, por lo cual se declara su validez.

TERCERA.- El artículo 1 de la actual Constitución de la República establece que “*el Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia...*”, calificativo que denota a la Constitución como determinadora del contenido de la ley, el acceso y el ejercicio de la autoridad y la estructura del poder², siendo los derechos de las personas, a la vez, límites del poder y vínculos³, por lo que la Constitución de la República es de directa e inmediata aplicación y los derechos y garantías en ella contenidos justifican el orden institucional.

El objeto de la acción extraordinaria de protección es el aseguramiento y efectividad de los derechos y garantías fundamentales, evitando un perjuicio irremediable al incurrir el accionar de los jueces en violación de normas fundamentales, sea por acción u omisión en una sentencia, auto o resolución, en ejercicio de su actividad jurisdiccional.

CUARTA.- El artículo 52 de las Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, establece los siguientes requisitos de procedibilidad de la acción extraordinaria de protección:

- a) Que se trate de sentencias, autos y resoluciones firmes o ejecutoriadas;
- b) Que el recurrente demuestre que en el procedimiento se ha violado, por acción u omisión, el debido proceso u otros derechos fundamentales; y,
- c) Que se hayan agotado todos los medios procesales de impugnación previstos para el caso concreto dentro de la jurisdicción ordinaria, salvo el caso de que la falta de interposición de los recursos no fuere imputable a la negligencia del titular del derecho vulnerado.

Sin embargo, hay que advertir que la acción extraordinaria de protección no constituye una instancia adicional a las previstas para la justicia ordinaria, correspondiendo a la Corte Constitucional observar si, en el presente caso, existió o no vulneración de derechos, entre ellos, el del debido proceso, consagrado en el artículo 76 de la Constitución de la República, pues éste es el objeto de la nueva garantía constitucional, que conlleva el control de constitucionalidad de las actuaciones de los jueces, que con anterioridad a la vigencia de la actual Constitución de la República se encontraban exentos del mismo; control que deviene del carácter normativo de la Carta Fundamental y del principio de supremacía constitucional, según el cual, toda autoridad se encuentra sujeta al control de constitucionalidad mediante las

² AVILA SANTAMARIA, Ramiro; “Ecuador: Estado constitucional de derechos y justicia” – “Constitución del 2008 en el contexto andino” – Serie “Justicia y Derechos Humanos, Neoconstitucionalismo y Sociedad” No. 3 – Ministerio de Justicia – Quito, 2008, pág. 22.

³ *Ibidem*. Pág. 22.

uu



CORTE CONSTITUCIONAL

PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN

Causa N.º 0241-09-EP

17

diversas acciones de jurisdicción constitucional.

QUINTA.- El accionante impugna la sentencia de mayoría expedida por los Doctores: Hernán Salgado Pesantes, Jorge Endara Moncayo y Marco Antonio Guzmán (VS), Jueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la ex Corte Suprema de Justicia (actualmente Corte Nacional de Justicia) el 16 de octubre del 2006 en el Juicio N.º 160-2006-AB, proceso que le correspondió conocer y resolver en virtud del recurso de casación interpuesto por el Dr. Mario Patricio Chávez Salazar, respecto de la sentencia dictada por la Primera Sala del Tribunal Distrital N.º 1 de lo Contencioso Administrativo de Quito, en el Juicio N.º 11204-EG, seguido por éste en contra de la empresa TAME.

Mediante la sentencia impugnada en la presente causa, la Sala de lo Contencioso Administrativo de la ex Corte Suprema de Justicia resolvió: "...se casa la sentencia del Tribunal a quo y, en virtud del artículo 16 de la Ley de Casación, se acepta parcialmente la demanda, y por tanto, se declara nulo el acto administrativo en el Memorando AL-B2-03-000078 de 5 de febrero de 2004, y, se ordena la restitución del actor al cargo que venía desempeñando y al pago de las remuneraciones que dejó de percibir durante el tiempo de su ilegítima separación, que serán liquidados parcialmente en la etapa de ejecución de esta sentencia".

SEXTA.- El antecedente de la presente acción se encuentra en los siguientes hechos: **a)** El Dr. Mario Patricio Chávez Salazar, mediante solicitud de fecha 19 de enero del 2004, comunicó a los directivos de la empresa TAME su decisión de acogerse al retiro voluntario de la citada empresa, con el objeto de ser compensado económicamente conforme las normas contenidas en la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público; **b)** El Presidente Ejecutivo de TAME, mediante Memorando N.º AL-B2-03-000078 del 05 de febrero del 2004 (fojas 22), comunicó al servidor que se acepta su retiro voluntario de la institución, pero que no es posible atender sus aspiraciones de compensación económica previstas en la LOSCCA, ya que "mediante Registro Oficial No. 261 de 28 de enero del año en curso (2004) se publica la Ley Reformatoria a dicho cuerpo jurídico invocado, eliminando el pago de compensación por retiro voluntario. Por otro lado, es importante recalcar que de acuerdo a los informes jurídicos, tal norma legal no es aplicable en la Empresa, conforme al literal c) del art. 5 de dicho cuerpo jurídico, considerando que los empleados de TAME legalmente tienen la condición de empleados civiles de la Fuerza Aérea, sujetos por tanto a sus propias leyes y en aspectos específicos a los Reglamentos que apruebe el Directorio de la Empresa"; **c)** Ante esta respuesta, el Dr. Mario Patricio Chávez Salazar propuso acción de amparo constitucional (impugnando el Memorando expedido por el Presidente Ejecutivo de TAME), la cual fue inadmitida por el Juez Vigésimo de la Civil de Pichincha (fojas 26 y vta.), resolución que fue confirmada por la Tercera Sala del ex Tribunal Constitucional mediante Resolución N.º 0271-2004-RA expedida el 22 de julio del 2004 (fojas 27 a 30); **d)** Posteriormente, el Dr. Mario Chávez Salazar deduce acción contencioso administrativa en contra de la empresa TAME ante la Primera Sala del Tribunal Distrital N.º 1 de lo Contencioso Administrativo de Quito, demandando la nulidad del Memorando N.º AL-B2-03-000078 del 05 de febrero del 2004,

du

كيسر

demanda que fue rechazada por dicho tribunal (fojas 33 a 35), por lo cual, el accionante Chávez Salazar interpuso recurso extraordinario de Casación para ante la ex Corte Suprema de Justicia, por lo cual, la Sala de lo Contencioso Administrativo de la ex Corte Suprema, mediante sentencia de mayoría, expedida el 16 de octubre del 2008 a las 15h00 (fojas 44 a 46 vta.), casó la sentencia del tribunal a quo y declaró nulo el acto impugnado (Memorando AL-B2-03-000078), disponiendo además el reintegro del casacionista a su puesto de trabajo como Jefe del Departamento de Trámites Judiciales de Asesoría Jurídica de TAME, así como el pago de sus remuneraciones por todo el tiempo que ha estado cesado en sus funciones. Cabe destacar que los Jueces de la ex Corte Suprema de Justicia fundamentaron su decisión en el argumento de que el régimen laboral del empleado civil de TAME está sujeto a las disposiciones contenidas en la LOSCCA y no en la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas, por lo cual –se dice en la sentencia impugnada– la aceptación de una “renuncia no presentada” adolece de falta de motivación y constituye una cesación arbitraria del Dr. Mario Patricio Chávez Salazar.

SÉPTIMA.- El accionante afirma que la sentencia impugnada vulnera los derechos consagrados en el artículo 76, numerales 1 y 7, literal *I* de la Constitución de la República, en tanto que la contraparte (Dr. Mario Chávez Salazar) sostiene que no puede existir vulneración de los derechos invocados por el demandante, pues la sentencia que se impugna fue expedida con anterioridad a la vigencia de la actual Carta Magna, por tanto –afirma– no se puede aplicar una garantía jurisdiccional que no existía al momento de dictarse la sentencia por parte de la ex Corte Suprema de Justicia.

En primer lugar, debe tomarse en cuenta que la sentencia, objeto de la presente acción, fue expedida el 16 de octubre del 2008, es decir, durante la vigencia de la Constitución Política de 1998; el 20 de octubre del 2008 entró en vigencia la actual Constitución de la República, razón por la cual, la Corte Constitucional considera indispensable efectuar un ejercicio de armonización de las reglas que gobiernan el derecho al debido proceso consagrado en la Carta Política de 1998 y que mantienen vigencia en la actual Constitución de la República.

Si bien la sentencia impugnada fue expedida conforme la anterior Constitución y, por tanto, no pudieron vulnerarse las disposiciones contenidas en la actual, es necesario precisar que una Constitución, antes que normas, contiene valores y principios que son comunes, tanto en el anterior como en el actual texto constitucional, que consagran el derecho al debido proceso, seguridad jurídica, motivación de las resoluciones, etc., derechos que –se afirma– han sido vulnerados en la impugnada sentencia de casación. Por tanto, siendo finalidad del nuevo Estado constitucional garantizar el ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución de la República, conforme lo dispuesto en el artículo 3 de la Carta Magna, corresponde a la Corte Constitucional analizar si el fallo impugnado vulnera o no los derechos constitucionales invocados por el demandante.

OCTAVA.- El artículo 76 de la Constitución de la República dispone lo siguiente:

“En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden,



CORTE CONSTITUCIONAL

PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN

Causa N.º 0241-09-EP

19

se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: 1) Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, asegurar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes”.

Respecto a este derecho, la Corte Constitucional analiza lo siguiente: **a)** En el juicio N.º 11204-EG seguido por el Dr. Mario Patricio Chávez Salazar en contra de la empresa TAME, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Quito dictó sentencia rechazando la demanda, por lo cual el accionante en dicha causa (Chávez Salazar) interpuso recurso extraordinario de casación (fojas 36 a 40), ya que de conformidad con el artículo 2 de la Ley de Casación, dicha sentencia es susceptible de ser impugnada mediante el referido recurso; **b)** Aceptado a trámite el recurso de casación interpuesto, la Sala de lo Contencioso Administrativo de la ex Corte Suprema de Justicia le ha dado el trámite previsto en la ley de la materia, conforme se indica en el Considerando Segundo del fallo de mayoría (Juicio N.º 160-2006), hecho que no ha sido controvertido ni cuestionado por el representante legal de la empresa TAME); **c)** De ello se infiere que, en la sustanciación del recurso de casación, los jueces de la ex Corte Suprema de Justicia han aplicado las normas pertinentes y han garantizado los derechos de las partes, por lo cual no se advierte vulneración del derecho invocado por el demandante.

NOVENA.- Es necesario advertir que toda sentencia se compone de tres partes, que son las siguientes: 1.- Expositiva (antecedentes de la demanda y contestación a la misma); 2.- Considerativa (argumentación jurídica que servirá de fundamento a la resolución); y, 3.- Resolutiva (decisión que se expide sobre el asunto controvertido). En la especie, se imputa a la sentencia impugnada falta de motivación, por lo cual –afirma el accionante– se ha vulnerado el derecho consagrado en el artículo 76, numeral 7, literal **I** de la Carta Magna, norma suprema que dispone:

“Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios 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”.

DÉCIMA.- Consta de fojas 44 a 46 vta., el fallo objeto de impugnación, el cual se encuentra compuesto de las tres partes referidas en la consideración precedente (expositiva, considerativa y resolutiva).

Sin embargo, ante la afirmación de que dicha sentencia carece de motivación, es necesario precisar lo siguiente: Humberto Tello Tabares y Dorgi Jiménez Ramos, al comentar sobre el derecho a la motivación de la decisión judicial, manifiestan que ésta *“debe ser debidamente motivada, razonada, congruente y no jurídicamente errónea, pues la motivación elimina todo barrunto de arbitrariedad, convence a la colectividad del criterio seguido para aplicar la voluntad de la ley; permite a las partes conocer el criterio del Estado en el caso sometido a su conocimiento y en definitiva, permite ejercer un control social y jurisdiccional sobre la*

W

مسند

legalidad y constitucionalidad de la misma...”⁴.

DÉCIMA PRIMERA.- El asunto materia de resolución en el Juicio N.º 160-2006, en virtud del recurso de Casación interpuesto por el Dr. Mario Patricio Chávez Salazar ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la ex Corte Suprema de Justicia –sobre lo cual debió pronunciarse dicha Sala– era la “aplicación indebida, falta de aplicación y errónea interpretación de normas de derecho, incluyendo preceptos jurisprudenciales”, conforme se advierte del escrito de interposición del recurso que obra de fojas 36 a 40, pues según el casacionista, Dr. Chávez Salazar, su relación laboral con la empresa TAME estaba regulada por la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público, en tanto que el tribunal a quo estimó que el servidor demandante, por ser empleado civil de TAME (empresa adscrita a la Fuerza Aérea Ecuatoriana), estaba sujeto a las normas contenidas en la legislación militar y no sujeto a la LOSCCA, respaldando su fallo en la Resolución N.º 0271-2004-RA expedida por la Tercera Sala del ex Tribunal Constitucional (fojas 27 a 30).

DÉCIMA SEGUNDA.- Al dictar sentencia, la Sala de lo Contencioso Administrativo de la ex Corte Suprema de Justicia concluyó que la relación laboral que mantuvo el casacionista, Dr. Mario Chávez Salazar, con la empresa TAME, estaba sujeta a la LOSCCA, por las siguientes razones: 1) Si bien la Ley Constitutiva de la referida empresa dispone que sus servidores tienen la calidad de empleados civiles de la Fuerza Aérea Ecuatoriana, y que el artículo 73 de la anterior Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas somete a las entidades adscritas y dependientes del Ministerio de Defensa y las Fuerzas Armadas al ordenamiento jurídico de las Fuerzas Armadas, en cambio la extensión del “régimen castrense” a los empleados civiles de las Fuerzas Armadas atenta contra el principio de igualdad, que estaba consagrado en el artículo 23, numeral 3 de la Carta Política de 1998 (vigente al momento de expedirse el fallo impugnado), igualdad reconocida actualmente en el artículo 66, numeral 4 de la Constitución de la República; 2) La Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas⁵ fue publicada en el Registro Oficial 1971-R del 28 de septiembre de 1990; mas, al expedirse la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público (Ley 2003-17, Registro Oficial N.º 184 del 06 de octubre del 2003), sus normas prevalecen sobre cualquier otro cuerpo normativo que regule la relación de los empleados administrativos de las instituciones del Estado, pues la Primera Disposición Final de la LOSCCA establece:

“Las disposiciones de la presente Ley por tener el carácter de orgánica, prevalecerán sobre las ordinarias que se le opongan y orgánicas expedidas con anterioridad a la vigencia de ésta, y entrarán en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial”.

DÉCIMA TERCERA.- Por otra parte, el artículo 35 de la anterior Carta Política establecía

⁴ BELLO TABARES Humberto y JIMENEZ RAMOS Dorgi: “Tutela judicial efectiva y otras garantías constitucionales procesales”- 2da. Edición; Ediciones Paredes; Caracas-Venezuela- año 2009; págs. 93-94

⁵ Dicha Ley fue derogada al expedirse la Ley Orgánica de la Defensa Nacional (Ley 2007-74 - Registro Oficial 4, 19-I-2007)



CORTE CONSTITUCIONAL

PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN

Causa N.º 0241-09-EP

21

categoricamente que *“las relaciones de las instituciones comprendidas en los numerales 1, 2, 3 y 4 del art. 118 y de las personas jurídicas creadas por Ley (como lo es TAME) para el ejercicio de la potestad estatal, con sus servidores, se sujetarán a las leyes que regulan la administración pública, salvo las de los obreros, que se regirán por el derecho del trabajo”*.

El representante legal de TAME invoca el artículo 5, literal c de la LOSCCA que excluye del servicio civil a *“los miembros de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, que se rigen por sus propias leyes”*; pero la misma norma, antes de la reforma del 28 de enero del 2004 establecía: *“Sin embargo, dicho personal y todo aquel servidor de las instituciones del Estado no comprendidos en el servicio civil, serán sujetos de los derechos, deberes, obligaciones y prohibiciones que establece esta Ley y que no estén previstas en aquellas que las normen”*.

DÉCIMA CUARTA.- Ahora bien, al momento en que el Dr. Mario Chávez Salazar presentó su petición de retiro voluntario a fin de separarse de las funciones de Jefe del Departamento de Trámites Judiciales de Asesoría Jurídica de TAME (19 de enero del 2004), se encontraba vigente la codificación de la LOSCCA del 06 de octubre del 2003, cuya Disposición General Segunda disponía:

“El monto de la compensación, por retiro voluntario y las indemnizaciones por renuncia, eliminación o supresión de partidas presupuestarias de puestos, reasignación de funciones o cualquier otra modalidad de terminación de la relación laboral o de servicio, del personal de las instituciones, entidades y organismos determinadas en el artículo 102 de esta Ley, se pagará por un monto de mil dólares de los Estados Unidos de América por año de servicio, hasta un máximo de treinta mil dólares de los Estados Unidos de América”.

De ello se infiere que la relación laboral del servidor de TAME, Dr. Mario Chávez Salazar, estaba sujeta a las normas de la LOSCCA, por lo cual, al presentar su petición de retiro voluntario, aspiraba ser compensado con un monto de mil dólares por cada año de servicio, aspiración que se fundamentaba en las normas constitucionales y legales ya señaladas.

DÉCIMA QUINTA.- Al notificarse al servidor de TAME que se ha aceptado su petición de retiro voluntario, implícitamente dicha empresa aceptaba que el Dr. Chávez Salazar estaba sujeto a la LOSCCA, pero seguidamente se le hace saber que no es posible atender sus aspiraciones económicas de compensación por retiro voluntario porque, “mediante Registro Oficial No. 261 de 28 de enero del año en curso (2004) se publica la Ley Reformativa a dicho cuerpo jurídico invocado, eliminando el pago de compensación por retiro voluntario”.

Esta Corte advierte que si la empresa TAME, a la fecha de expedir el Memorando N.º AL-B2-03-000078 (05 febrero del 2004), invocó las reformas a la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público para negar el pago de compensación por retiro voluntario, porque dicha reforma eliminó la referida compensación, entonces es evidente que tampoco existía esa figura jurídica

ML

مسند

(“retiro voluntario”) para finalizar la relación laboral; por tanto, el análisis efectuado por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la ex Corte Suprema de Justicia es acertado cuando sostiene que “lo único posible era denegar la petición, por el simple hecho de que el régimen aplicable a los casos de retiro voluntario ya no se encontraba vigente”, lo que no hizo TAME y, por el contrario, al “aceptar” la petición de retiro voluntario del Dr. Mario Chávez Salazar ocasionó la cesación arbitraria de su puesto de trabajo, evidenciando, en consecuencia, falta de aplicación de las normas constitucionales y de las contenidas en la LOSCCA, invocadas en el recurso de Casación interpuesto para ante la ex Corte Suprema de Justicia.

DÉCIMA SEXTA.- La Sala de lo Contencioso Administrativo de la ex Corte Suprema de Justicia, al otorgar el recurso de casación interpuesto por el Dr. Mario Chávez Salazar (ex servidor de TAME), ha motivado adecuadamente la sentencia objeto de la presente impugnación, pues conforme lo exigido en el artículo 24, numeral 13 de la Carta Política de 1998 (art. 76, numeral 7, literal *I*) de la actual Constitución de la República), en la misma se han invocado normas y principios jurídicos (constitucionales y legales) en que se funda dicho fallo, y se ha explicado la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho puestos en conocimiento de la Sala de Casación; por tanto, no se advierte vulneración del derecho consagrado en el art. 76, numeral 7, literal *I* de la Constitución de la República, invocado por el representante legal de TAME.

DÉCIMA SÉPTIMA.- Finalmente, la Corte Constitucional estima necesario advertir lo siguiente: El accionante, representante legal de TAME, imputa al ex servidor Mario Chávez Salazar presuntos indicios de responsabilidad penal dentro del “Examen Especial a los fondos causídicos asignados a la Asesoría Jurídica” que, según se afirma, fueron destinados para trámites judiciales en el periodo de 01 de enero del 2001 al 30 de mayo del 2002, pues según consta en el informe pericial que obra de fojas 9 a 21, aparecen gastos no justificados “por despacho y trámites”, por la supuesta entrega de recursos económicos a Jueces y más servidores de la Función Judicial, pues, a sabiendas que la administración de justicia constituye un servicio público gratuito, no se explica cómo y porqué se han entregado valores económicos para la tramitación de procesos judiciales, lo que haría presumir la comisión de ilícitos de concusión o cohecho, aspectos que serán motivo de las correspondientes indagaciones por parte de los jueces competentes, que determinarán tanto la existencia material de alguna infracción y la correspondiente responsabilidad de quienes puedan resultar autores, cómplices y encubridores, ya que, como indica el accionante, los resultados del informe de auditoría practicados en la empresa TAME han sido puestos en conocimiento del Ministerio Público, y además en el Juzgado Penal Militar de Quito se sustancia el proceso penal N.º 02-2008.

IV. DECISIÓN:

En mérito de lo expuesto, administrando Justicia Constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, la Corte Constitucional, para el periodo de transición, debería resolver:



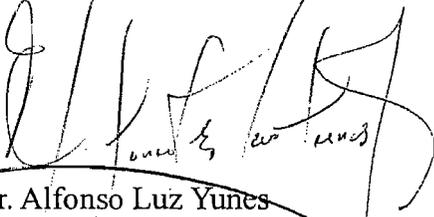
CORTE CONSTITUCIONAL

PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN

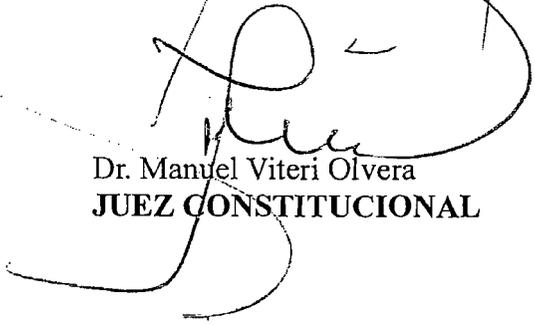
Causa N.º 0241-09-EP

23

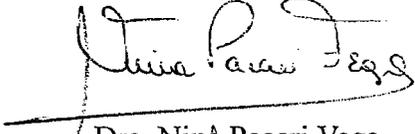
1. Desechar la acción extraordinaria de protección deducida por César Alfonso Naranjo Anda, Presidente Ejecutivo y representante legal de la empresa estatal TAME, Línea Aérea del Ecuador.
2. Notifíquese, publíquese y cúmplase.



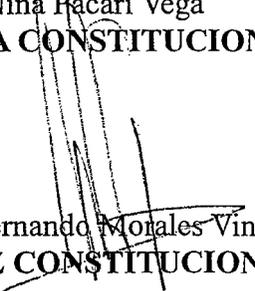
Dr. Alfonso Luz Yunes
JUEZ CONSTITUCIONAL



Dr. Manuel Viteri Olvera
JUEZ CONSTITUCIONAL



Dra. Niná Pacari Vega
JUEZA CONSTITUCIONAL



Dr. Hernando Morales Vinueza
JUEZ CONSTITUCIONAL