



Guayaquil, 07 de junio de 2013

**SENTENCIA N.º 003-13-SAN-CC**

**CASO N.º 0050-11-AN**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

La presente acción por incumplimiento de norma, ha sido propuesta el 11 de junio de 2011 a las 15h05 ante esta Corte Constitucional, por Enith Carranco M., procuradora común de un grupo de 94 maestros jubilados de diferentes centros educativos de la provincia de Imbabura, a fin de que se declare el incumplimiento del artículo 8 del Mandato Constituyente N.º 2.

El secretario general de esta Corte, el 11 de julio de 2011, ha certificado de conformidad con el artículo 17 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, para el período de transición, que el caso N.º 0050-11-AN, no tiene identidad de objeto y acción con otra causa presentada a la Corte Constitucional.

Mediante providencia del 13 de diciembre de 2011 a las 13h28, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, conformada por los jueces Edgar Zárate Zárate, Ruth Seni Pinoargote y Hernando Morales Vinuesa, resolvieron admitirla a trámite.

En virtud del sorteo correspondiente efectuado por el Pleno del Organismo, el 12 de octubre de 2011, correspondió la sustanciación de la causa al juez constitucional, Alfonso Luz Yunes, quien avocó conocimiento de la acción, mediante providencia del 20 de octubre del 2011 a las 08h10, y se procedió a notificar a las partes: ministra de Educación, director provincial de Educación de Imbabura, presidente de la Comisión de Defensa Profesional de Imbabura y procurador general del Estado.

Concluido el período de transición y legalmente posesionados los jueces de la Corte Constitucional ante la Asamblea Nacional, el 6 de noviembre de 2012, por

sorteo le correspondió la sustanciación de la causa al juez constitucional Manuel Viteri Olvera.

### **Detalle de la acción por incumplimiento**

Los legitimados activos, por intermedio de su procuradora común, demandan el cumplimiento del artículo 8 del Mandato Constituyente N.º 2, publicado en el Registro Oficial N.º 261 del 28 de enero de 2008, que señaló el monto de las indemnizaciones por retiro voluntario para acogerse a la jubilación de funcionarios, servidores públicos y personal docente del sector público.

Indican que el 30 de mayo de 2011, amparados en el artículo 54 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, presentaron ante el director provincial de Educación de Imbabura el reclamo previo, obteniendo la negativa del pedido de reliquidación en oficio N.º 0001683 del 03 de junio de 2011.

Manifiestan que de la interpretación literal o gramatical de la disposición que acusan de incumplida, establece que la indemnización por retiro voluntario, será de hasta siete salarios mínimos básicos unificados del trabajador privado por cada año de servicio y hasta un monto máximo de doscientos diez salarios mínimos básicos unificados del trabajador privado en total.

Señalan que el Estado ha sido injusto con los maestros jubilados, personas que después de 40 años de servicio docente llegaron al ocaso de sus vidas para retirarse a un merecido descanso; sin embargo, se los entregó una indigna jubilación entre doce mil y catorce mil dólares en aplicación del Decreto Ejecutivo N.º 1127, por el cual, se reforma el Reglamento General a la Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio Nacional, decreto en base al cual se hicieron los cálculos para el monto de sus indemnizaciones.

### **Petición concreta**

En base a los antecedentes expuestos y de conformidad con los artículos 436 numeral 5 y 93 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 52 y siguientes de Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, solicitan que en sentencia se declare el incumplimiento de lo establecido en el artículo 8 del Mandato Constituyente N.º 2, expedido por la Asamblea Constituyente y se proceda a la reliquidación de sus jubilaciones.

### **Reclamo previo**

Los accionantes mediante la presente acción demandan el incumplimiento de lo establecido en el Mandato Constituyente N.º 2, específicamente el artículo 8.

Conforme se expone en la acción propuesta, consta que los accionantes efectivamente presentaron un reclamo para que se proceda a la reliquidación de la bonificación por retiro voluntario por haberse acogido a la jubilación, el 30 de mayo de 2011, ante el director provincial de Educación de Imbabura, quien mediante oficio N.º 0001683 del 03 de junio de 2011, señaló que “NO ES POSIBLE ATENDER EL PEDIDO DE RELIQUIDACIÓN”, considerando además que es el Ministerio de Finanzas en coordinación con el Ministerio de Educación, quienes han estudiado y financiado los pedidos de estímulos por jubilación”, y ante tal negativa, presentan acción por incumplimiento, que lo asumen, radica en el incumplimiento del artículo 8 del Mandato Constituyente N.º 2, publicado en el Registro Oficial N.º 261 del 28 de enero de 2008, puesto que está por encima y prevalece sobre el Decreto Ejecutivo N.º 1127 del 5 de junio de 2008, publicado en el Registro Oficial N.º 361 del 17 de los referidos mes y año.

### **Contestación a la demanda**

#### **Pronunciamiento del delegado del procurador general del Estado, director provincial de Educación de Imbabura y ministra de Educación**

El director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, señala que la acción no procede por ser producto de una equívoca interpretación del artículo 8 del Mandato Constituyente N.º 2, así como por haberse presentado de manera colectiva, sin observar las diferencias o condiciones particulares de cada uno de los accionantes, lo cual les impide generalizar su pedido.

Añade que de la propia demanda se desprende que los accionantes poseen diversas edades y distinto número de años de servicio, incluso algunos de ellos, tienen tiempos inferiores a los 30 años, lo cual en términos generales hizo que el Ejecutivo, dentro de sus facultades legales y constitucionales y con observancia de lo prescrito en el Mandato Constituyente N.º 2, emitiese el Decreto N.º 1127, para efectos de normar de manera especial la posibilidad de jubilación de los maestros, por lo que tal acto reglado por ningún concepto ha contrariado los parámetros del Mandato Constituyente N.º 2, y los accionantes recibieron, según sus condiciones de edad y tiempo de servicio, las bonificaciones que les



correspondía en su oportunidad, por lo que no se ha demostrado el incumplimiento alegado.

**El director provincial de Educación de Imbabura**, recuerda que los jubilados del año 2008, que constan en la presente acción, demandaron acción de protección que en primera y segunda instancia fueron rechazadas por improcedentes, ante el juez segundo de la niñez y adolescencia de Imbabura y la Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura; a la vez que, en la causa N.º 1419-10-EP, por acción extraordinaria de protección, presentada por Lilia López Llerena en contra de la sentencia del 16 de julio de 2010 de la Primera Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Imbabura, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, inadmitió la acción, por considerar que podía haberse interpuesto el recurso contencioso administrativo correspondiente del caso, y asume que en relación a su negativa constante del acto administrativo, los accionantes debieron presentar el recurso contencioso administrativo.

**La ministra de Educación**, invocando el artículo 56 numeral 2 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, por tratarse de “omisiones de mandatos constitucionales”, señala, que en el presente caso, los recurrentes presentan su demanda por un supuesto incumplimiento u omisión del artículo 8 del Mandato Constituyente N.º 2, lo cual debe ser desechado de plano, dado que la acción por incumplimiento no es la vía para conocer esta controversia, sino que debieron someterse a la vía ordinaria y a lo dispuesto en el artículo 97 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público (LOSCCA).

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

### **Competencia de la Corte**

El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción por incumplimiento de norma, de conformidad a lo dispuesto en los artículos 93 y 436 numeral 5 de la Constitución de la República, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 52 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y artículos 32 y 33 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de la Competencia de la Corte Constitucional.

### **Objeto de la acción por incumplimiento de norma**

Respecto a la naturaleza de la acción por incumplimiento se reitera lo manifestado en la sentencia N.º 0005-09-SAN-CC del 8 de octubre de 2009, dentro del caso N.º 0026-09-AN, que señaló lo siguiente:

“La Acción por Incumplimiento, o también llamada acción de cumplimiento, tal como lo demuestra la historia constitucional latinoamericana, ha sido pensada para evitar que este tipo de situaciones afecten los derechos constitucionales de los ciudadanos y ciudadanas (Colombia 1991, Perú 1993, Venezuela 1999, Ecuador 2008). (...)

En nuestro país, el art. 436, numeral 5 de la Constitución de la República señala que es competencia de este Organismo conocer y resolver a petición de parte, las acciones por incumplimiento que se presenten, con la finalidad de garantizar la aplicación de normas o actos administrativos de carácter general, cualquiera que sea su naturaleza o jerarquía, así como para el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos que no sean ejecutables por las vías judiciales ordinarias.

Por su parte, el artículo 93 de la Constitución de la República del Ecuador señala que la que la Acción por Incumplimiento, en primer lugar "tendrá por objeto garantizar la aplicación de las normas que integran el sistema jurídico", amplio concepto que concuerda con lo dispuesto en el art. 436 ibídem, al determinar las atribuciones que ejercerá la Corte Constitucional, además de las que le confiera la Ley, señalando, como queda indicado en el numeral 5 de dicho artículo, que puede "Conocer y resolver, a petición de parte, las acciones por incumplimiento que se presenten con la finalidad de garantizar la aplicación de normas o actos administrativos de carácter general, cualquiera que sea su naturaleza o jerarquía, así como para el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos que no sean ejecutables por las vías judiciales ordinarias”.

### **Análisis**

La Corte desarrollará su análisis en base a la resolución del siguiente problema jurídico:



**¿La norma contenida en el artículo 8 del Mandato Constituyente N.º 2 establece una obligación de hacer o no hacer, clara, expresa y exigible?**

En relación a los Mandatos dictados por la Asamblea Constituyente, estos sin lugar a duda, dentro del marco constitucional y por su ubicación dentro del ordenamiento jurídico, son de obligatorio acatamiento por todas las personas y entidades del sector público a las que están direccionadas. El espíritu del Mandato Constituyente N.º 2, contribuye a erradicar los privilegios remunerativos y salariales, eliminando las distorsiones generadas por la existencia de remuneraciones diferenciadas que se pagaban en algunas entidades públicas.

La norma cuyo cumplimiento se demanda señala textualmente:

“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 renunciaciones 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”.

De la lectura de la norma transcrita se establece que la determinación del constituyente es al monto máximo de la indemnización por supresión de partidas, renuncia voluntaria o retiro voluntario para acogerse a la jubilación de funcionarios, servidores públicos y personal docente del sector público. Monto que se traduce en la determinación de límites máximos a percibir por concepto de indemnizaciones y liquidaciones por eventos que significan la desvinculación de los servidores públicos de sus respectivas instituciones.

En este punto, debe recordarse lo manifestado por la Corte Constitucional, para el período de transición, en el sentido de que “el alcance del Mandato Constituyente No. 2 -con el carácter de generalidad- se orienta a establecer los topes máximos para las liquidaciones por jubilación, sean éstas por supresión de partidas, renuncia voluntaria o retiro voluntario de los funcionarios, servidores públicos y personal docente del sector público. A través de aquello se tiende a corregir



ciertas desigualdades o "abusos" cometidos por instituciones estatales en este sentido, cuya incidencia negativa recaía en perjuicio del erario nacional, cuya propiedad pertenece a todos los ecuatorianos. El referido Mandato Constituyente No. 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, ésta contiene una justificación objetiva y razonable"<sup>1</sup>.

De esta forma, 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.

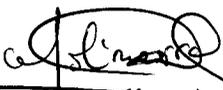
Es decir, la norma contenida en el Mandato Constituyente N.º 2, conlleva una obligación de hacer en la verificación de hasta un monto límite, más no al establecimiento de un monto fijo que debe ser cancelado al momento de calcular las liquidaciones.

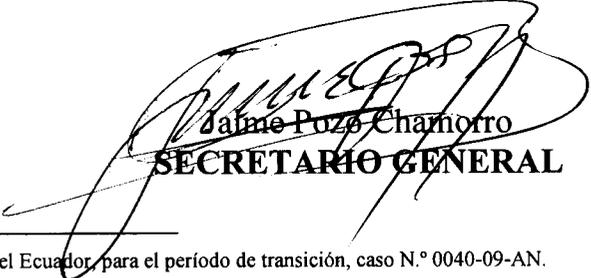
### III. DECISIÓN

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.- Negar la acción por incumplimiento planteada.
- 2.- Notifíquese, publíquese y cúmplase.

  
Wendy Molina Andrade  
**PRESIDENTA (e)**

  
Jaime Pozo Chamorro  
**SECRETARIO GENERAL**

<sup>1</sup> Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, caso N.º 0040-09-AN.

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con seis votos de los señores jueces y señoras juezas: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Manuel Viteri Olvera y Wendy Molina Andrade, sin contar con la presencia de los jueces María del Carmen Maldonado Sánchez, Ruth Seni Pinoargote y Patricio Pazmiño Freire, en sesión extraordinaria del 07 de junio de 2013. Lo certifico.

*J. Ube*  
JPCH/msb/mbv

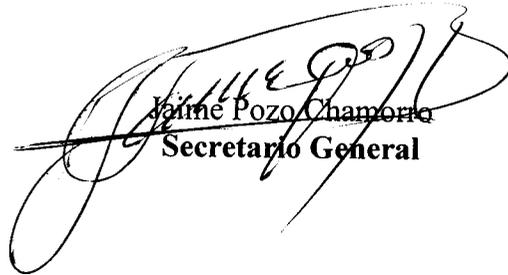
  
Jaime Pozo Chamorro  
**SECRETARIO GENERAL**



**CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR**

**CASO No. 0050-11-AN**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por la jueza Wendy Molina Andrade, presidenta (e) de la Corte Constitucional, el día jueves 27 de junio de dos mil trece.- Lo certifico.

  
**Jaime Pozo Chamorro**  
**Secretario General**

JPCH/lcca



**CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR**

**CASO No. 0050-11-AN**

**RAZÓN.-** Siento por tal que, en la ciudad de Quito, a los veintiocho días del mes de junio de dos mil trece, se notificó con copia certificada de la sentencia de 07 de junio de 2013, a los señores Enith Carranco M, procuradora común de 94 maestros jubilados, en la casilla constitucional 363; ministro de Educación, directora provincial de Educación de Imbabura, en la casilla constitucional 074 y procurador general del Estado, en la casilla constitucional 018, como consta de la documentación adjunta.- Lo certifico.



**Jaime Pozo Chamorro**  
**Secretario General**

JPCH/lcca