

Quito, D. M., 24 de julio de 2013

**SENTENCIA N.º 041-13-SEP-CC**

**Caso N.º 0470-12-EP**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

La demanda de acción extraordinaria de protección fue presentada por la señora Grecia Lilián Padilla Gangotena, en calidad de procuradora común de varios maestros jubilados durante el año 2009, ante la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, el día 23 de noviembre de 2011. Por su parte, la señora secretaria encargada de la Sala, por disposición constante en el auto del 14 de febrero de 2012, remitió la demanda junto con el expediente a la Corte Constitucional, el 15 de marzo de 2012, siendo recibido por el Organismo el 20 de marzo del mismo año.

La Secretaría General, el 20 de marzo de 2012, certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción. No obstante, mediante nota agregada a dicha certificación, dejó constancia de que la causa tiene relación con el caso N.º 0288-12-JP.

Por su parte, la Sala de Admisión, mediante auto del 24 de abril de 2012 a las 15h52, avocó conocimiento de la presente causa, y por considerar que la acción extraordinaria de protección reúne los requisitos formales exigidos para la presentación de la demanda, establecidos en la Constitución de la República y determinados en los artículos 61 y 62 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional<sup>1</sup>, la admitió a trámite.

De conformidad con el sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, el 7 de junio de 2012 la secretaria general del

---

<sup>1</sup> Segundo Suplemento del Registro Oficial N° 52, 22 de octubre de 2009.

Organismo remitió el expediente al señor juez constitucional Patricio Herrera Betancourt, el 12 de junio de 2012.

En aplicación de los artículos 25 a 27 del Régimen de Transición de la Constitución de la República, el 6 de noviembre de 2012 fueron posesionados los jueces y juezas de la primera Corte Constitucional. En tal virtud, el Pleno del Organismo procedió al sorteo de la causa efectuado el 3 de enero de 2013. De conformidad con dicho sorteo, el secretario general remitió el expediente a Wendy Molina Andrade, como jueza constitucional sustanciadora, quien avocó conocimiento de la causa el 13 de junio de 2013, disponiendo que se notifique dicha providencia a las partes y a los terceros interesados en la causa, con el objeto de que expongan sus argumentos respecto de la acción presentada.

### **De la demanda y sus argumentos**

La accionante, amparada en lo dispuesto en el artículo 94 de la Constitución de la República, así como en los artículos 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, comparece y presenta acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia emitida por los jueces de la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia del Guayas el 26 de octubre de 2011 a las 10h00, notificada el 10 de noviembre del mismo año, en la que se resolvió confirmar la sentencia venida en grado, en la que se inadmitió la demanda, dejando a salvo los derechos de los que los accionantes se creyeran asistidos, dentro del expediente de acción de protección signado con el N.º 206-2011 en primera y N.º 536-2011 en segunda instancia.

En lo principal, la accionante señala que han sido vulnerados sus derechos a la tutela judicial efectiva, imparcial y expedita, consagrada en el artículo 75 de la Norma Fundamental; al debido proceso, presente en el artículo 76 de la Constitución; a la seguridad jurídica, recogida en el artículo 82 de la Carta; y a un recurso sencillo, rápido y efectivo destinado a amparar los derechos de sus representados, previsto en el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Todas estas alegadas vulneraciones, en conexión con las normas enunciadas en los artículos 1, 3, 10, 11, 424, 425, 426 y 427 de la Norma Suprema, que prescriben lo siguiente: el modelo de Estado constitucional de derechos y justicia; el deber público de garantizar el pleno ejercicio de derechos constitucionales; los principios de titularidad, de igualdad y prohibición de discriminación, de trato prioritario a personas adultas mayores,

de aplicación directa e inmediata, inalienabilidad, irrenunciabilidad, indivisibilidad, interdependencia e igual jerarquía de los derechos, garantías y principios; los principios de supremacía y fuerza normativa de la Constitución y sus normas. Para sostener su afirmación, expone los siguientes argumentos:

Estima que la Sala, al conocer su reclamo de que se dé cumplimiento a lo que considera, prescribe la disposición transitoria vigésimo primera de la Constitución de la República, interpretó que su pretensión era que se proceda a la “reliquidación de valores” de su estímulo por jubilación. En su opinión, la disposición señalada contiene un derecho constitucional de las maestras y maestros del sector público que se jubilen, a recibir un estímulo máximo de 32.000 dólares norteamericanos.

Arguye que el Decreto Ejecutivo N.º 1127, en el que se reformó el numeral 2 del artículo 115 del Reglamento General a la Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio Nacional, que regulaba los montos a recibir por concepto de estímulo por jubilación, y que fue aplicado para calcular el monto del estímulo por jubilación entregado, perdió vigencia por acción de la disposición derogatoria de la Constitución de la República. Por un lado, señala que la aplicación de dicho decreto violenta su derecho a la seguridad jurídica; y por otro, no considera adecuado el argumento de la Sala, referente a que lo solicitado fue la declaratoria de inconstitucionalidad de dicho acuerdo.

Contradice el criterio de la Sala, de acuerdo con el cual existirían otras vías jurisdiccionales más adecuadas y eficaces para conseguir su pretensión, pues la acción de protección es “... mucho más directa, mucho más eficaz...”. Así, argumenta que la única vía para la tutela contra las violaciones de derechos constitucionales es la acción de protección y no la “sede administrativa”; más aún considerando la situación de las personas a las que representa como adultos y adultas mayores, y en algunos casos, de personas con enfermedades catastróficas o de alta complejidad.

Por último, opina que tanto el artículo 129 de la Ley Orgánica de Servicio Público, como la disposición general novena de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, los cuales regulan actualmente la entrega de dicho estímulo, reafirman el fundamento de su pretensión.

**Petición concreta**

En razón de los argumentos expuestos, la accionante solicita a la Corte Constitucional que "... en sentencia se declare la violación a [sus] derechos constitucionales y violación al debido proceso, se deje sin efecto o se revoque la sentencia impugnada". Como consecuencia de lo señalado, piden que la Corte acepte que tienen derecho a que se calcule el monto del estímulo por jubilación en aplicación de lo que consideran, ordena la disposición transitoria vigésimo primera de la Constitución de la República.

**Sentencia, auto o resolución con fuerza de sentencia impugnada**

**Parte pertinente de la sentencia dictada el 26 de octubre de 2011, por la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia del Guayas:**

**“QUINTO.- (...)** De la simple lectura del libelo inicial, no se desprende la existencia de violación de los derechos constitucionales de los hoy actores por cuanto lo que estos persiguen es una reliquidación de valores que les han sido cancelados como consecuencia de haberse acogido a la jubilación voluntaria. Es evidente que los demandantes con la presente acción constitucional violentan el principio de ‘no subsidiariedad’ contenido en el numeral 4 del art. 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional que dice: ‘... La acción de protección no procede: ... 4. Cuando el acto administrativo puede ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz...’ salvedad que en todo caso no se ha justificado dentro del presente expediente constitucional. A lo indicado, se suma el hecho de que los hechos narrados en la petición inicial y que sirven de fundamento, se hallan inmersos en los casos en que no procede la Acción de protección, indicados en el artículo 42 numerales 1 y 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional publicada en el Suplemento al Registro Oficial No 52 del 22 de octubre de 2009. Tampoco es competencia de este tribunal pronunciarse sobre la inconstitucionalidad de la reforma realizada al artículo 115 del Reglamento a la Ley de Carrera Docente; como lo ha pretendido en forma solapada los hoy actores (sic). Por lo dicho, esta Primera Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, **‘ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO**

**SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCION Y LEYES DE LA REPUBLICA'**, confirma la resolución subida en grado en la que inadmite la demanda de Acción de Protección Constitucional. Dejando a salvo los derechos de que se crean asistidos los actores para que los reclamen en la vía que correspondan”.

### **Del escrito de contestación y sus argumentos**

A fojas 26 del expediente de acción extraordinaria de protección consta la providencia en la que la jueza sustanciadora ordenó notificar con el contenido de la demanda a los jueces de la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, con el objeto de que en el término de 10 días se pronuncien sobre la demanda y sus argumentos, por medio de informe de descargo debidamente motivado. Dicha providencia, conforme lo señalado en la copia del oficio N.º 045-2013-CC-WMA-JC-DLG, así como en la razón actuarial constante a fojas 33 del expediente, fue recibido por el secretario relator encargado de la Sala el día 14 de junio de 2013 a las 15h21. Transcurrido el término señalado para el efecto, no ha sido recibido por parte de los jueces de la Sala contestación alguna.

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

### **Competencia**

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 63 y 191 numeral 2, literal **d** de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y artículo 3, numeral 8, literal **b**, y tercer inciso del artículo 35 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Suplemento del Registro Oficial N° 127, 10 de febrero de 2010.

### **Determinación de los problemas jurídicos a resolver**

A continuación, la Corte Constitucional enunciará los problemas jurídicos a ser resueltos respecto a los argumentos presentados, en relación con la sentencia impugnada, en consideración a su objeto específico, el cual es "... tutelar los derechos constitucionales, a través del análisis que este órgano de justicia realiza, respecto de las decisiones judiciales"<sup>3</sup>. Cabe además señalar que por medio de la admisión de causas para ser conocidas por medio de la acción extraordinaria de protección, la Corte Constitucional puede "...establecer precedentes judiciales, corregir la inobservancia de precedentes establecidos por la Corte Constitucional y sentenciar sobre asuntos de relevancia y trascendencia nacional", conforme lo dispuesto en el artículo 62 numeral 8 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Tomada en cuenta la consideración precedente, los problemas a ser analizados serán los siguientes:

1. La sentencia emitida por la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, ¿violó el derecho a la seguridad jurídica al no aceptar que el alegado incumplimiento de la disposición transitoria vigésimo primera de la Constitución de la República no constituye una violación a derechos constitucionales?
2. La sentencia emitida por la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, ¿violó los derechos constitucionales al debido proceso y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de los derechos e intereses de los accionantes, al considerar que la acción de protección no era el procedimiento adecuado en la vía judicial para conocer y resolver sobre su pretensión?

### **Argumentación sobre los problemas jurídicos**

#### **1. La sentencia emitida por la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia del**

---

<sup>3</sup> Corte Constitucional, sentencia N° 001-13-SEP-CC, caso N° 1647-11-EP, de 6 de febrero del 2013 Segundo Suplemento del Registro Oficial N° 904, 4 de marzo de 2013.

**Guayas, ¿violó el derecho a la seguridad jurídica al no aceptar que el alegado incumplimiento de la disposición transitoria vigésimo primera de la Constitución de la República no constituye una violación a derechos constitucionales?**

La señora accionante señala que la Sala, al considerar que su petición se traduciría en una reliquidación de valores pagados por concepto de un estímulo, contravino el derecho a la seguridad jurídica de las maestras y maestros a quienes representa. Ante tal afirmación, corresponde que esta Corte discorra sobre el contenido del mismo, así como de las obligaciones que de él se derivan, con el objeto de concluir si la actuación jurisdiccional se opuso a su efectivo cumplimiento.

La Constitución de la República reconoce la seguridad jurídica en su artículo 82, de la siguiente manera:

“Art. 82.- El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”.

De acuerdo con la norma señalada, la seguridad jurídica se satisface por medio de la existencia de normas, además de su aplicación uniforme en los casos en los que ella requiere ser utilizada. Definida de tal manera, no es un mero requisito carente de sentido, sino que constituye un principio sustancial, pilar fundamental del Estado constitucional de derechos y justicia, vinculado con exigencias de igual protección a los sujetos de derechos. La Corte Constitucional, para el período de transición, determinó un estándar de satisfacción del derecho a la seguridad jurídica, en los siguientes términos:

“La seguridad jurídica solamente se consigue cuando, al verificarse determinado supuesto fáctico, el ordenamiento jurídico responde con una solución que sea uniforme respecto de casos en que el mismo presupuesto se presente...”<sup>4</sup>.

En el caso de garantías jurisdiccionales, la afirmación de la Corte cobra aún mayor relevancia, pues de entre todas las normas del ordenamiento jurídico,

<sup>4</sup> Corte Constitucional para el período de transición, sentencia N° 227-12-SEP-CC, caso N° 1212-11-EP, Suplemento del Registro Oficial N° 777, 29 de septiembre de 2012.

aquellas cuya aplicación se solicita son las propias prescripciones de la Carta Suprema. Por tal razón, las juezas y jueces que conocen garantías jurisdiccionales están sujetas al escrutinio de la aplicación de las normas que prescriben derechos constitucionales por medio de la acción extraordinaria de protección. En la sentencia previamente citada, la Corte fue enfática al respecto:

“La no aplicación o aplicación defectuosa de normas contenidas en la Constitución de la República que contengan derechos constitucionales por parte de los organismos jurisdiccionales, trae ciertamente consigo la vulneración a la seguridad jurídica, a ser reparada por medio de la acción extraordinaria de protección”<sup>5</sup>.

Para el caso sub judice, se alega que efectivamente existió una desnaturalización del sentido de la norma enunciada en la disposición transitoria vigésimo primera de la Norma Fundamental, debido a que los accionantes estiman que la misma se trata de un derecho constitucional. Dicha disposición señala lo siguiente:

“VIGESIMO PRIMERA.- El Estado estimulará la jubilación de las docentes y los docentes del sector público, mediante el pago de una compensación variable que relacione edad y años de servicio. El monto máximo será de ciento cincuenta salarios básicos unificados del trabajador privado, y de cinco salarios básicos unificados del trabajador privado en general por año de servicios. La ley regulará los procedimientos y métodos de cálculo”.

Con el fin de determinar si efectivamente la disposición contiene una prescripción normativa que pueda traducirse en un derecho constitucional, será necesario hacer uso de un criterio vertido por la Corte Constitucional, para el período de transición, el que comparte esta Corte. La sentencia N.º 021-09-SEP-CC<sup>6</sup>, basada en las reflexiones de Ferrajoli y Fioravanti, diferencia los derechos constitucionales –conocidos en la doctrina como derechos “fundamentales”– de aquellos denominados como “patrimoniales”, tanto por su estructura como por su contenido. Así, los derechos constitucionales constituyen normas de carácter tético (estructura de principio, con una vocación

---

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>6</sup> Corte Constitucional para el período de transición, sentencia N.º 021-09-SEP-CC, caso N.º 0177-09-EP, Suplemento del Registro Oficial N.º 25, 14 de septiembre de 2009.



de abstracción y generalidad que no puede traducirse en una hipótesis reducida), reconocidas en el texto constitucional, que gozan de características de universalidad e indisponibilidad, mientras que su contenido se desprende directamente de las exigencias de protección de los sujetos en razón de las condiciones para su existencia en condiciones de dignidad.

Esta Corte Constitucional, en sentencia N.º 001-13-SIO-CC, realizó la interpretación del contenido de la disposición transitoria vigésimo primera de la Constitución de la República, en ocasión de una alegada omisión inconstitucional del mandato contenido en ella. Al respecto, la Corte señaló:

“En el caso bajo análisis, la Disposición Transitoria Vigésimo Primera de la Constitución contiene tres proposiciones jurídicas. La primera señala la obligación del Estado de estimular la jubilación de las y los docentes del sector público, por medio de una compensación variable, establecida en relación a la edad y los años de servicio. La segunda proposición establece los límites máximos a los que puede llegar dicha compensación, tanto en total como por cada año de servicio. La tercera prescripción realiza un mandato al legislador, a fin de que sea este quien determine dos aspectos: el procedimiento y el método de cálculo”<sup>7</sup>.

De la lectura del criterio interpretativo señalado por la Corte Constitucional, se desprende que los enunciados contenidos en la disposición transitoria vigésimo primera no expresan normas de orden tético, pues su aplicación se circunscribe específicamente a la hipótesis de la existencia de un grupo humano con ciertas características: los y las docentes que, conforme a los requisitos legales, accedan a la jubilación. Por otro lado, su contenido se resume y agota en la expedición de una ley que regule un beneficio legal, que no es universal – debido al conjunto restringido de personas a las que se aplica–, y cuyo contenido específico está establecido en la ley. Es más, el contenido de dicha disposición constitucional no establece, como infieren los accionantes, un derecho a recibir una cantidad de dinero, sino un máximo posible al que dichos montos pueden llegar. La Corte señaló:

“La razón del constituyente para requerir la mediación legislativa a desarrollar tiene razón de ser en tanto de la sola lectura de la misma no

<sup>7</sup> Corte Constitucional, sentencia N.º 001-13-SIO-CC, caso N.º 0001-11-IO y acumulados, Suplemento del Registro Oficial N.º 919, 25 de marzo de 2013.

se puede definir, ni el monto de la compensación en cada caso, ni la forma en que ésta se entregará. Así, una norma que cumpla con contestar estas interrogantes, habrá desarrollado satisfactoriamente el precepto constitucional”<sup>8</sup>.

Efectivamente, como esta Corte concluyó en la misma sentencia citada, dicho mandato ya fue cumplido por el órgano legislativo:

“En el proceso ha sido consentido por todas las partes, que la Asamblea ha promulgado normas legislativas encaminadas a la aplicación de la disposición transitoria, aunque no exista acuerdo respecto de cuáles son dichas normas (...). Ante esta disyuntiva, es opinión de esta Corte que la norma encaminada a subsanar la omisión absoluta no es sino la Ley Orgánica de Educación Intercultural...”<sup>9</sup>.

Coincidente con el criterio antes señalado, la citada sentencia de la Corte define al ínterin entre la promulgación de la Constitución de la República y la de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, en el que se aplicó el Decreto Ejecutivo N.º 1127, como una “situación constitucional imperfecta”, justamente debido a que la indispensabilidad de la mediación legislativa no se verificó por no verse un derecho constitucional en peligro por la falta de promulgación de la Ley; más aún si los montos establecidos en dicho decreto respetaron los máximos previstos en la disposición transitoria<sup>10</sup>.

Por lo tanto, dado que el criterio de esta Corte ha sido coincidente con el de la Sala en no considerar a la disposición transitoria vigésimo primera de la Constitución como un enunciado que contenga un derecho constitucional, se puede concluir que la actuación de esta última no constituye una violación del derecho a la seguridad jurídica de la accionante y sus representados.

**2. La sentencia emitida por la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, ¿violó los derechos constitucionales al debido proceso y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de los derechos e intereses de los accionantes, al considerar que la acción de protección no era el procedimiento adecuado en la vía judicial para conocer y resolver sobre su pretensión?**

---

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> Ibid.

<sup>10</sup> Cfr. Ibid.



Es criterio de la accionante que la acción de protección es la única vía adecuada para conocer y resolver sobre violaciones a derechos constitucionales nacidas de actos de autoridades públicas no judiciales. Así, al estimar que dicha pretensión fue la puesta en conocimiento de la Sala para su resolución, y que esta última concluyó lo contrario —es decir, que su reclamo no debía ser procesado por medio de la acción de protección—, llega a la conclusión de que han sido irrespetados sus derechos al debido proceso y a la tutela judicial efectiva. Procede que esta Corte discurra sobre dichos derechos, específicamente, respecto de la garantía de ser juzgados por medio del procedimiento adecuado, así como del derecho a la protección judicial por medio de un recurso sencillo, rápido y efectivo.

La tutela judicial efectiva, imparcial y expedita de los derechos e intereses halla su reconocimiento constitucional en el artículo 75 de la Constitución de la República, en los siguientes términos:

“Art. 75.- Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley”.

En términos análogos a los utilizados por la Constitución de la República, la Convención Americana sobre Derechos Humanos reconoce el derecho a la denominada “protección judicial”:

“Artículo 25. Protección Judicial.-

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

2. Los Estados Partes se comprometen:

- a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;
- b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y
- c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso”.

La tutela judicial efectiva, a la luz de las normas citadas, constituye el fundamento y la justificación constitucional de la existencia de toda la institucionalidad con potestad jurisdiccional. Es un derecho que permite la viabilidad de todos los demás derechos constitucionales, así como de aquellos derivados de fuentes inferiores, siempre que sea requerida la intervención del Estado para su protección. En tal sentido, su satisfacción no se agota en la existencia de la justicia constitucional, sino en la puesta a disposición de todas las personas de un sistema jurídico institucional encargado de dar protección judicial en todas las materias. Por lo tanto, la existencia de recursos en vía ordinaria también constituye una medida de garantía del derecho a la tutela judicial efectiva.

Ante la afirmación precedente, cabe preguntarse qué diferencia al mecanismo de garantía ordinario del constitucional. En tal dirección, cabe tomar en consideración que entre las garantías del derecho al debido proceso está el que toda persona sea juzgada por medio del procedimiento adecuado. El artículo 76 numeral 3 de la Constitución de la República señala:

“Art. 76.- 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:

(...)

3. (...) Sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento.

Dicha garantía, en conexión con el derecho a la tutela judicial efectiva, no solamente se limita a la observancia de una serie de etapas sucesivas, sujetas a determinadas formas, conforme a las normas infraconstitucionales establecidas para permitir al juzgador adoptar una decisión, sino que comporta además y

principalmente, que se utilice el procedimiento que se ajuste de manera más idónea a lograr el objetivo final: la realización de la justicia. Es así que para distintas situaciones se establecen procedimientos diferentes, los que están supeditados a los principios sustanciales que protegen y no al contrario.

La pregunta que debe contestar a la luz de los derechos y garantías descritos es: ¿para qué existe —o lo que es lo mismo, para qué es adecuada— la acción de protección? A fin de responder dicha interrogante, será de gran utilidad efectuar una lectura integral de la norma que estatuye la garantía jurisdiccional de la acción de protección:

“Art. 88.- La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse **cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial...**” (El resaltado pertenece a esta Corte).

La aplicación de los derechos y garantías descritos al caso en juicio, en concordancia con el objeto de la acción, lleva a la Corte a la misma conclusión de la accionante: los únicos procedimientos adecuados para conocer y resolver sobre la existencia de violaciones a derechos constitucionales son las garantías jurisdiccionales de los derechos constitucionales; y en el caso de que dichas violaciones se originen en actos u omisiones de autoridades públicas no judiciales, la acción de protección<sup>11</sup>. Así, es claro que la distinción en el objeto de la acción de protección y los procesos de impugnación en sede contencioso-administrativa, no está en el acto impugnado, sino en la consecuencia del mismo. Dicho de otro modo, coincidentemente con el accionante, esta Corte considera que las vías ordinarias, aunque también sirvan para impugnar actos de autoridades públicas no judiciales, no son adecuadas para declarar y reparar una violación a derechos constitucionales.

Arribar a una solución diferente a la propuesta en el párrafo anterior, implicaría reconocer esquemas superados por el constitucionalismo ecuatoriano, como el carácter residual del extinto recurso de amparo constitucional, en razón del cual era necesario agotar las vías ordinarias en aras de “demostrar” su inidoneidad

<sup>11</sup> De la afirmación, evidentemente, se excluyen las violaciones que puedan ser conocidas por medio de la acción de hábeas corpus, acceso a la información pública, hábeas data, o por incumplimiento; conforme con lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

y/o su ineficacia. Ello nos lleva al sentido interpretativo de la disposición contenida en el artículo 42 numeral 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. De acuerdo con este artículo, la acción de protección es improcedente "... [c]uando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz". Este artículo solamente puede ser entendido a la luz de las reflexiones anteriores, ya que la vía contencioso-administrativa no es ni puede ser considerada como una vía adecuada para reparar violaciones a derechos constitucionales, así como la acción de protección no lo es para controlar la legalidad de los actos administrativos. Por lo tanto, la carga de demostración sobre la adecuación y eficacia de los procedimientos ordinarios no recae sobre el accionante, sino sobre el juzgador, al momento en que determina si la violación efectivamente se verificó o no en el caso puesto en su conocimiento.

Cabe indicar que los presupuestos de procedibilidad de la acción de protección contenidos en el artículo 42 tienen un vínculo directo con el objeto de la misma: "...el amparo directo y eficaz de los derechos". Más allá de un postulado vacío, el contenido de la norma del artículo 88 de la Carta Suprema tiene repercusiones medulares respecto del objetivo de la justicia constitucional, así como la manera de entender los problemas jurídicos, desde un análisis de legalidad del acto administrativo, a uno constitucional de los hechos que configuran una vulneración de derechos constitucionales. Es así que la causal del numeral 4 del artículo 42 impone la obligación jurisdiccional de justificar en la motivación de su sentencia si se verifica la existencia de una violación constitucional y, en caso de no encontrarla, discurrir sobre la vía que considera adecuada y eficaz para satisfacer la pretensión.

Ahora bien, el que se convenga en lo anterior no implica, como se ha analizado en el primer problema jurídico de la presente sentencia, que lo presentado a las juezas y jueces en el caso sub júdice haya sido efectivamente un problema constitucional, referente a una violación de derechos. En caso de que las juezas y jueces verifiquen, por medio del análisis de los hechos y su contraste con las normas constitucionales, que no existe un derecho constitucional lesionado por los actos u omisiones impugnados, como de hecho sucede en el presente caso, están plenamente facultados a negar la acción propuesta, pues la tutela judicial efectiva, imparcial y expedita de los derechos e intereses demanda que positivamente exista y se haya verificado la pretendida violación a los mismos. Por lo tanto, esta Corte no advierte que la Sala haya incurrido en una violación

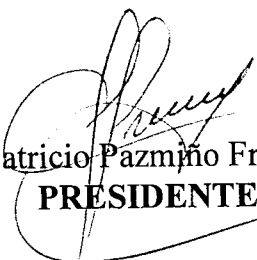
a los derechos al debido proceso y a la tutela judicial efectiva, imparcial y expedita de los derechos e intereses de la accionante ni de sus representados.

### III. DECISIÓN

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

#### SENTENCIA

1. Declarar que no existe vulneración de derechos constitucionales.
2. Negar la acción extraordinaria de protección planteada.
3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.




Patricio Pazmiño Freire  
**PRESIDENTE**

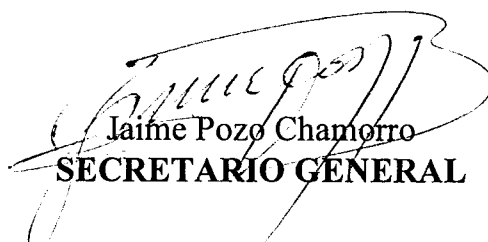


Jaime Pozo Chamorro  
**SÉCRETARIO GENERAL**

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

ordinaria llevada a cabo en la ciudad de Quito el 24 de julio del 2013. Lo certifico.

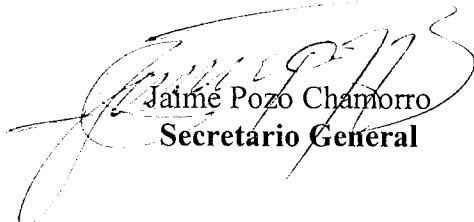
  
JPCH/msb/mccp

  
Jaime Pozo Chamorro  
**SECRETARIO GENERAL**



**CASO No. 0470-12-EP**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el juez Patricio Pazmiño Freire, presidente de la Corte Constitucional, el día viernes 02 de agosto de dos mil trece.- Lo certifico.



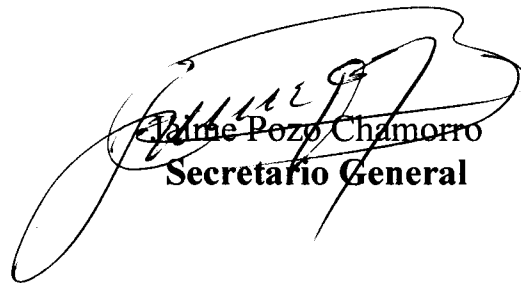
Jaime Pozo Chamorro  
**Secretario General**


JPCH/lcca



**CASO No. 0470-12-EP**

**RAZON.-** Siento por tal que, en la ciudad de Quito, el día dos del mes de agosto del dos mil trece, se notificó con copia certificada de la sentencia de 24 de julio del 2013, a los señores Grecia Lilian Padilla Gangotena, procuradora común de los Maestros Jubilados, en la casilla constitucional 132; ministro de Educación, en la casilla constitucional 074; procurador general del Estado, en la casilla constitucional 018; jueces de la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales Corte Provincial de Justicia del Guayas, mediante oficio 2306-CC-SG-NOT-2013; director provincial de Educación del Guayas, mediante oficio 2307-CC-SG-NOT-2013, como consta de la documentación adjunta.- Lo certifico.

  
Jaime Pozo Chamorro  
**Secretario General**

 JPCH/jmc



**CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR**

Quito D. M., 02 de agosto del 2013  
Oficio No. 2306-CC-SG-NOT-2013

Señores  
**JUECES DE LA PRIMERA SALA DE LO CIVIL, MERCANTIL,  
INQUILINATO Y MATERIAS RESIDUALES  
CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DEL GUAYAS**  
Guayaquil

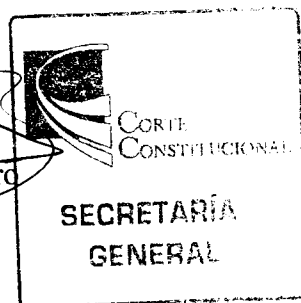
De mi consideración:

Para los fines legales pertinentes, remito copia certificada de la sentencia de 24 de julio del 2013, emitido dentro de la acción extraordinaria de protección 0470-12-EP, presentada por Grecia Lilian Padilla Gangotena, dentro de la acción de protección 536-2011, 206-2011.

Atentamente,

  
Jaime Pozo Chamorro  
Secretario General

Anexo: lo indicado  
JPCH/jmc





**CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR**

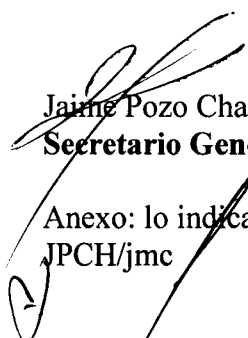
Quito D. M., 02 de agosto del 2013  
Oficio No. 2307-CC-SG-NOT-2013

Señor  
**DIRECTOR PROVINCIAL DE EDUCACION DEL GUAYAS**  
Guayaquil

De mi consideración:

Para los fines legales pertinentes, remito copia certificada de la sentencia de 24 de julio del 2013, emitido dentro de la acción extraordinaria de protección 0470-12-EP, presentada por Grecia Lilian Padilla Gangotena, dentro de la acción de protección 536-2011, 206-2011.

Atentamente,

  
Jaime Pozo Chamorro  
Secretario General

Anexo: lo indicado  
JPCH/jmc

