



CORTE CONSTITUCIONAL

PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN

Quito, D. M., 09 de diciembre del 2009

SENTENCIA N.º 0007-09-SAN-CC

CASO N.º 0024-2009-AN

Juez Constitucional Sustanciador: Dr. Patricio Pazmiño Freire

I. PARTE EXPOSITIVA DE LOS ANTECEDENTES DE HECHO Y DE DERECHO

Resumen de admisibilidad

La causa ingresa a la Corte Constitucional, para el período de transición (en adelante “la Corte”) el día 23 de marzo del 2009.

La Sala de Admisión, el 14 de mayo del 2009 a las 15h05, admite a trámite la presente acción y se asigna a la causa el número de expediente 0024-2009-AN.

En virtud de lo establecido en el artículo 7 de las Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional (en adelante “Reglas de Procedimiento”) el Secretario General certifica que no se ha presentado otra solicitud con identidad de sujeto, objeto y acción.

La Primera Sala de Sustanciación, el día 02 de junio del 2009, avoca conocimiento de la causa, de conformidad con lo previsto en el artículo 27 del Régimen de Transición, incluido en la Constitución de la República del Ecuador en el Registro Oficial N.º 449 del 20 de octubre del 2008 y la resolución publicada en el Suplemento del Registro oficial N.º 451 del 22 de octubre del 2008. De acuerdo al sorteo efectuado, corresponde sustanciar la presente acción al Dr. Patricio Pazmiño Freire, Juez Constitucional de la Primera Sala.

Detalle de la demanda

Los señores Marco Antonio Simancas Díaz, Miguel Ángel Celin Burbano, Mario Ramiro Arboleda Lema, Byron Polivio Benalcázar Sacón, Luis Alfredo Flores, Galo Bolívar Tufiño López, Ángel Humberto Chávez Zumba, Segundo Pablo Antonio Peláez Rojas, Víctor Leonardo Acevedo Vargas, Jaime Gonzalo Trujillo Cortéz, César Augusto Vistin Argüello, Fredy Antonio Barco Medranda, José Miguel Ramírez Cueva, Camilo Gabriel Herrera Arévalo, Luis Alberto Valverde, Luis Enrique Rodríguez Terán, Tomás Alejandro Mullo Chanatasig, Moisés Solórzano Neira, Walter Ignacio Nieto Álvarez, José Hernando Enríquez Jácome, Néstor Oswaldo Álvarez, Hernán Armando Gallo Caza, Edison Arturo Moreno Pérez, Edgar Lucio Benigno Fuertes Cadena, Amado Iván Ullauri Izurieta y Luis Vicente Solano Ángulo, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 93 de la Constitución vigente, presentan acción de incumplimiento de acto normativo de carácter general contenido en el Oficio N.º MJ-2008-77 del 14 de febrero del 2008, suscrito por el ex Ministro de Defensa Nacional, Dr. Wellington Sandoval Córdova. Asimismo, los accionantes manifiestan que se han violado los artículos 82 y 11, numerales 1, 2 y 4 de la Constitución vigente.

Solicitan que los señores: licenciado Javier Ponce Cevallos, Ministro de Defensa Nacional, y General de División Luis Ernesto González Villarreal, Comandante General de la Fuerza Terrestre, den cumplimiento al acto administrativo de carácter general contenido en el oficio N.º MJ-2008-77 del 14 de febrero del 2008, en el que se señala: “...de conformidad a lo establecido en el oficio 004491 de 18 de septiembre del 2007, en el que el señor Procurador General del Estado Subrogante, reconsideró el pronunciamiento contenido en el oficio No. 003476 de 7 de agosto del 2007, relacionado con los tiempos de permanencia en los grados, para los señores Suboficiales, contemplado en la Ley Reformatoria a la Ley de Personal de las Fuerzas Armadas, publicada en el Registro Oficial No. 05 de 22 de enero del 2007. Y al respecto manifestó: “Que el Art. 18 de la Constitución Política de la República proclama que en materia de derechos y garantías constitucionales se estará a la interpretación que más favorezca a su efectiva vigencia; y que las leyes no podrán restringir el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales”...” Además, en concordancia con lo anteriormente anotado el Art. 272 de la Constitución Política de la República... Con los antecedentes expuestos, dispongo la incorporación de los señores Suboficiales, que al momento y por efecto de la ley en mención fueron puestos en disponibilidad...”. Esta orden reconocía y reconoce la violación de sus derechos, y evidencia los errores cometidos por los mandos en la indebida aplicación parcializada de la Ley, y de manera preferente el contenido de la Disposición Transitoria Tercera, elementos que dieron como resultado la reincorporación en el grado de Suboficiales Primero, “que al momento y por efecto de la Ley Reformatoria a la Ley de Personal de las Fuerzas Armadas, publicada en el Registro Oficial No. 05 de 22 de enero del 2007, fueron colocados en Disponibilidad y luego la correspondiente baja de las Filas de las Fuerzas Armadas”.

Contestación de la demanda

El señor Javier Ponce Cevallos, Comandante General del Ejército, manifestó que la acción de protección que plantearon los accionantes fue desechada en sentencia por el señor Juez Undécimo de lo Civil de Pichincha; posteriormente apelaron, y la Tercera Sala de lo Penal, Colusorio y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, declaró que la sentencia dictada por el Juez Undécimo de lo Civil de Pichincha, en la que niega la acción presentada, se encuentra ajustada a lo determinado en la Constitución y la Ley; en tal virtud fue confirmada, es decir, se desechó por improcedente la acción planteada. Cita la resolución N.º 032.07-TC del Tribunal Constitucional, en la que se desechó el pedido de inconstitucionalidad de los artículos 118 y 119 de la Ley Reformatoria a la Ley de Personal de las Fuerzas Armadas. Los actores solicitan su inmediata reintegración con argumentos improcedentes, debido a que algunos de los 26 accionantes cobran pensión en el ISSFA y todas las demás promociones de suboficiales de las Fuerzas Armadas han sido promovidas para ocupar las vacantes orgánicas de la Fuerza Terrestre en cumplimiento y aplicación de las referidas Reformas a la Ley de Personal de Fuerzas Armadas, expedidas por el Congreso Nacional, no por el Ministerio de Defensa Nacional ni la Fuerza Terrestre. Al ordenar ascensos y disponibilidades en el año 2007, la Fuerza Terrestre actuó en cumplimiento de la Ley Reformatoria a la Ley de Personal de las Fuerzas Armadas en vigencia. Que la señora Ministra de Defensa, para verificar la legalidad de lo dispuesto en la transitoria primera de la Ley Reformatoria de la Ley de Personal de Fuerzas Armadas, previo a aplicar lo dispuesto en dicha reforma sobre los nuevos tiempos de permanencia en los grados, planteó la consulta al Procurador General del Estado, autoridad que en oficio N.º 003476 del 07 de agosto del 2007, señaló que: “La Primera Disposición Transitoria de la Ley Reformatoria a la Ley de Personal de las Fuerzas Armadas,

CC



CORTE CONSTITUCIONAL

PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN

Caso N.º 0024-09-AN

3

dispone que los nuevos tiempos de servicios en los grados no son aplicables para el personal militar que, a la fecha de la promulgación de la Ley que se cita, se encontrare iniciando el último año en el grado.- De lo expuesto se concluye, que a aquellos suboficiales que se encontraban iniciando su último año en el grado, antes del 22 de enero de 2007 (fecha de vigencia de la Ley Reformatoria), no les son aplicables los tiempos de servicio previstos en esas reformas, y por lo tanto deben cumplir el tiempo de servicio en el grado previsto en la ley anterior. Dicho de otra forma, los suboficiales segundo, primero y mayores que antes de esa fecha comenzaron su quinto y tercer años de servicios en el grado, deben cumplirlo en su totalidad.- Por otra parte aquellos Suboficiales que habiendo sido ascendidos con la Ley de 1991, que no iniciaron su último año en el grado fijado por la Disposición Transitoria Primera de la Ley reformada, y que en la actualidad por efectos de las reformas introducidas han sobrepasado el tiempo de permanencia en el grado fijados por la Ley Reformatoria, les es aplicable los tiempos de permanencia previstos en dichas reformas". En base a este pronunciamiento, la Fuerza Terrestre procedió a calificar a los señores suboficiales y dispuso que fueran ascendidos quienes cumplieran con los requisitos legales, y colocó en situación de disponibilidad a los que no fueron calificados como idóneos, de conformidad con la Ley Reformatoria de la Ley de Personal de las Fuerzas Armadas. El señor Ministro de Defensa solicitó la reconsideración de este pronunciamiento, ante lo cual, en oficio del 07 de septiembre del 2007, el señor Procurador General del Estado negó tal reconsideración por haberse solicitado sin la debida fundamentación. Que no se podía dejar sin efecto lo actuado con relación a las disponibilidades y ascensos del personal de oficiales de la Fuerza Terrestre, ya que de hacerlo se hubieran contravenido expresas disposiciones de la Ley Reformatoria a la Ley de Personal de las Fuerzas Armadas. En el oficio N.º MJ-2008-77 del 14 de febrero del 2008, se dispuso la reincorporación de los suboficiales, lo que no fue considerado jurídicamente procedente, debido a que las autoridades, organismos y dependencias deben observar las facultades establecidas en la Constitución y la ley; que el oficio señalado fue emitido el 14 de febrero del 2008, cuando en cumplimiento de la Ley Reformatoria a la Ley de Personal de las Fuerzas Armadas, fueron colocados en situación de disponibilidad en la gran mayoría de casos por solicitud voluntaria en agosto del 2007, y luego de seis meses fueron dados de baja, por lo que el oficio resultaba inejecutable. De acuerdo a lo estipulado en el artículo 47 de la Ley Orgánica de la Defensa Nacional, el organismo competente para resolver la situación militar y profesional del personal de tropa, es el Consejo del Personal de Tropa. Solicita que se rechace la acción propuesta por ser improcedente.

El señor GRAD. Luis Ernesto González Villarreal, Comandante General del Ejército, contesta a la acción en iguales términos que el señor Ministro de Defensa Nacional.

Determinación de los problemas jurídicos que se resolverán

Previo a entrar a examinar la acción por incumplimiento que se propone, la Corte delimita el contenido de la demanda que contiene la acción por incumplimiento de acto administrativo de carácter general, de acuerdo a los siguientes tópicos: (1). Sentido y alcance de la acción por incumplimiento de acto administrativo de carácter general; (2). Competencia del Ministerio de Defensa Nacional para expedir un acto administrativo de esta naturaleza; (3). Declaratoria de constitucionalidad de los artículos 118 y 119 de la Ley Reformatoria a la Ley de Personal de las Fuerzas Armadas vs. Incumplimiento del acto administrativo objeto de la presente acción; (4). ¿Qué es lo que se ordenó a través del acto administrativo cuyo cumplimiento se exige?; (5). De la reparación integral en el presente caso.

d

W

II. PARTE MOTIVA

Competencia de la Corte

Conforme lo previsto en el artículo 436, inciso 5 de la Constitución de la República del Ecuador, en el artículo 27 del Régimen de Transición¹ y la Resolución de interpretación constitucional publicada en el Suplemento del Registro Oficial N.º 451 del 22 de octubre del 2008, en concordancia con las Reglas de Procedimiento, publicados en Registro Oficial N.º 446 del 13 de noviembre del 2008, la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones por incumplimiento que se presenten, con la finalidad de garantizar la aplicación de normas o actos administrativos de carácter general. En efecto, los accionantes demandan el cumplimiento del acto administrativo de carácter general contenido en el Oficio N.º MJ-2008-77 del 14 de febrero del 2008, suscrito por el ex Ministro de Defensa Nacional, Dr. Wellington Sandoval Córdova.

Para resolver el presente caso, esta Corte procede a efectuar el análisis de fondo correspondiente.

Legitimación activa

Los peticionarios se encuentran legitimados para solicitar el cumplimiento del acto administrativo con efectos generales, en virtud de cumplir con los requerimientos establecidos en el artículo 439 de la Constitución, que establece: “*Las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadano o ciudadana individual o colectivamente*”. Dichos peticionarios manifiestan que no se ha cumplido –a la fecha– con lo dispuesto en el acto administrativo de carácter general, contenido en el Oficio N.º MJ-2008-77 del 14 de febrero del 2008, suscrito por el ex Ministro de Defensa Nacional, Dr. Wellington Sandoval Córdova; incumplimiento que recae en contra de los señores: Licenciado Javier Ponce Cevallos, en su calidad de Ministro de Defensa Nacional, y General de División Luis Ernesto González Villarreal, en su calidad de Comandante General de la Fuerza Terrestre.

1. Sentido y alcance de la acción por incumplimiento de acto administrativo de carácter general

La acción por incumplimiento forma parte de aquellas garantías jurisdiccionales previstas en el texto constitucional, para hacer efectivo el cumplimiento de derechos constitucionales; en lo fundamental, para precautelar el principio constitucional de seguridad jurídica previsto en el artículo 82 de la Constitución. En tal virtud, cuando la Corte dispone el cumplimiento de “algo incumplido” lo que hace es garantizar los derechos constitucionales de las partes que se han visto afectadas con el incumplimiento. En este mismo orden de ideas, el sentido y alcance de la acción por incumplimiento claramente ha sido señalado por la jurisprudencia colombiana, y que es preciso reiterarla: “*la referida acción se encamina a procurar la vigencia y efectividad material de las leyes y de los actos administrativos, lo cual conlleva la concreción de principios medulares del Estado Social de Derecho, que tienden a asegurar la vigencia de un*

¹ Publicados en Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre del 2008.

d
ae



CORTE CONSTITUCIONAL

PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN

Caso N.º 0024-09-AN

5

*orden jurídico, social y económico justo*². El artículo 93 de la Constitución establece que “[l]a acción por incumplimiento tendrá por objeto garantizar la aplicación de normas que integran el sistema jurídico (...)”; pero también se consagra la posibilidad de garantizar el cumplimiento de actos administrativos de carácter general, conforme lo estipula el numeral 5 del artículo 436 de la Constitución³.

La Corte considera que desconocer una realidad prevista en un acto administrativo de carácter general, que ha sido incumplido y que viola, además, derechos constitucionales, equivale a negar la posibilidad de hacer exigibles los derechos que actualmente reconoce nuestra Carta Fundamental. En el presente caso, los accionantes consideran que con el incumplimiento del referido acto, se están violando derechos constitucionales; por lo tanto, para poder materializar esos derechos, supuestamente violados, se requiere de mecanismos que hagan exigibles esos derechos, y el mecanismo idóneo para el caso que nos ocupa, es la acción por incumplimiento.

El acto administrativo con efectos generales debe entrañar una obligación de hacer o no hacer, clara, expresa y exigible. En este sentido, la Corte puntualiza que el Oficio N.º MJ-2008-77, suscrito por el ex Ministro de Defensa Nacional, Doctor Wellington Sandoval, el día 14 de febrero del 2008, contiene una obligación de hacer “(...) dispongo la incorporación de los señores suboficiales, que al momento y por efecto de la Ley en mención, fueron puestos en disponibilidad”, es clara y expresa debido a que aparece explícitamente estipulada la obligación en el acto administrativo (Oficio N.º MJ-2008-77) que es objeto de examen. La exigibilidad no es más que la posibilidad que tienen los administrados de exigir el cumplimiento del acto administrativo por contener una orden, un deber o una decisión, que vincula al administrado con la administración, y que genera derechos y obligaciones correlativas.

Así también, la Corte puntualiza que a través de la acción por incumplimiento de acto administrativo con efectos generales se busca el cumplimiento o si se quiere, el hacer efectivo el acto administrativo, nada más que eso; por el contrario, no se pretende entrar a examinar el fondo, el contenido del acto administrativo cuyo cumplimiento se exige, salvo que se encuentren vicios en el procedimiento de formación de ese acto. Así, la naturaleza de esta acción se aleja de aquellas que se revisten de un carácter declarativo de derechos.

(2). Competencia del Ministerio de Defensa Nacional para expedir un acto administrativo de esta naturaleza

La Corte manifestaba líneas atrás que a través de esta acción no se entra a analizar el contenido material del acto incumplido, pero sí corresponde referirse a cuestiones de forma o potenciales vicios de formación.

Así, el acto administrativo con efectos generales contenido en el Oficio N.º MJ-2008-77, suscrito por el ex Ministro de Defensa Nacional, Doctor Wellington Sandoval, ha sido expedido en virtud de la potestad administrativa conferida a los Ministros de Estado, de

² Corte Constitucional de Colombia, *Sentencia C-157 de 1998 y C-638 de 2000*.

³ El Art. 436 numeral 5 es complementario al Art. 93 de la Constitución, mismo que dispone lo siguiente: “5. 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 (...)”

cu

conformidad con el numeral 1 del artículo 154 de la Constitución en vigencia⁴ y artículo 17 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (en adelante “ERJAFE”). Por otro lado, dicho acto administrativo de carácter general goza de presunción de legitimidad de acuerdo a lo previsto en el artículo 68 del ERJAFE. Asimismo, la Ley Orgánica de la Defensa Nacional atribuye funciones constitucionales de carácter político-administrativo al Ministerio de Defensa Nacional en todo lo concerniente a la actividad militar⁵, y se establece como atribución del Ministro de Defensa Nacional la expedición de normas, acuerdos, reglamentos de gestión de aplicación general en las tres Ramas de las Fuerzas Armadas⁶. Estas disposiciones legales confieren la competencia al Ministro de Defensa Nacional para que expida actos administrativos dentro de las tres Ramas de las Fuerzas Armadas; por lo tanto, el acto, materia de examen por la Corte, ha sido expedido conforme a la ley. En similar línea argumentativa, los accionantes en el libelo de la demanda manifiestan “(...) *que el Acto Administrativo fue dictado con plena capacidad y competencia (...) los Ministros de Estado son competentes para el despacho de todos los asuntos inherentes a sus ministerios sin necesidad de autorización alguna del Presidente de la República (...)*”, por lo que la Corte concluye que dicho acto administrativo ha superado el examen de control de procedimiento de formación.

Por otra parte, a través de los artículos 111 y 202 de la Ley de Personal de las Fuerzas Armadas, se confiere al Ministro de Defensa Nacional la facultad –como última instancia– de disponer el ascenso del personal militar que se halle en las listas de Selección definitivas, remitidas por los consejos y la facultad reglamentaria para normar todos los aspectos administrativos de las Fuerzas Armadas⁷.

(3). Pronunciamiento sobre la constitucionalidad de los artículos 118 y 119 de la Ley Reformatoria a la Ley de Personal de las Fuerzas Armadas vs. Incumplimiento del acto administrativo objeto de la presente acción

⁴ La Constitución de 1998 también consagraba tal facultad administrativa a los Ministros de Estado en el Art. 179 numeral 6.

⁵ Artículo 3 Ley de la Defensa Nacional: “*El Presidente de la República es la máxima autoridad de las Fuerzas Armadas y ejerce tales funciones de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de la República y más leyes pertinentes.*”

Sus funciones constitucionales, en los aspectos político-administrativos, las implementará a través del Ministerio de Defensa Nacional; y, en los aspectos militar-estratégicos, con el Comando Conjunto, sin perjuicio de que las ejerza directamente”

⁶ Cfr., *Ibíd.*, artículo 10 literal g).

⁷ Los Arts. 111 y 202 de la Ley de Personal de las Fuerzas Armadas disponen respectivamente lo siguiente:

“Art. 111.- Los respectivos consejos, remitirán al Ministerio de Defensa Nacional, las listas de Selección definitivas de los oficiales que deben ascender. El Ministro de Defensa Nacional, previo el trámite pertinente, dispondrá la publicación inmediata en la Orden Ministerial, sin ninguna modificación.

Art. 202.- Facúltase al Ministro de Defensa Nacional para que expida los reglamentos complementarios a esta Ley y su Reglamento que fueren necesarios para normar todos los aspectos administrativos de las Fuerzas Armadas, con sujeción a las leyes militares, a pedido de los comandantes generales de Fuerza, a través del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas”.

d
ac



CORTE CONSTITUCIONAL

PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN

Caso N.º 0024-09-AN

7

El ex Tribunal Constitucional, dentro del caso N.º 0032-07-TC, emitió la Resolución N.º 0032-07-TC que declaró constitucional los artículos 118 y 119 de la Ley Reformatoria a la Ley de Personal de las Fuerzas Armadas. Estos artículos constituían la base sobre la cual se puso a los accionantes en situación de disponibilidad. Dicha resolución establece: “(...) *la fuerza terrestre actuó en cumplimiento a la Ley Reformatoria a la Ley de Personal de las Fuerzas Armadas en vigencia, que establecía ciertos requisitos comunes. En ese y todos los momentos si no existen los elementos para el ascenso, los miembros de la institución, obligatoriamente, deben ser puestos en disponibilidad (...)*”. Esta Resolución se limitó, como tenía que ser, al pronunciamiento de constitucionalidad de las normas acusadas, porque a criterio del ex Tribunal Constitucional, ambas disposiciones no eran contrarias a la Constitución; sin embargo, no se profundizó en relación a la situación particular de algunos miembros de las Fuerzas Armadas, que con aplicación de las normas acusadas, fueron puestos en disponibilidad. Esta situación, al margen de si las normas acusadas eran o no constitucionales, puede generar situaciones que conlleven a la vulneración de derechos constitucionales en casos particulares. En este sentido, el Ministro de Defensa Nacional consideró que el hecho de haber puesto en disponibilidad a un grupo de suboficiales de las Fuerzas Armadas, por aplicación de los artículos 118 y 119 de la Ley de Personal de las Fuerzas Armadas, viola los artículos 18 y 272 de la Constitución Política de 1998. Sobre este punto, la Corte efectúa otras reflexiones señaladas *infra*. En este orden de ideas, la Resolución del ex Tribunal Constitucional hizo tránsito a cosa juzgada constitucional relativa, por cuanto, existe la posibilidad de que las normas declaradas constitucionales, con el devenir del tiempo, se tornen inconstitucionales. Pero aquí una puntualización adicional: dicha Resolución es de constitucionalidad de las normas impugnadas respecto a la generalidad de situaciones que se pueden ventilar por la vigencia de la norma, pero puede ocurrir que dichas normas aplicadas a casos puntuales violen derechos constitucionales. Tal violación debe ser declarada por otro órgano y a través de otra garantía jurisdiccional que no es la que, en el presente caso, la Corte está examinando. No obstante, la Corte expresa que, por un lado, debe entenderse el examen de constitucionalidad que hizo el ex Tribunal Constitucional respecto a los artículos 118 y 119 de la Ley Reformatoria a la Ley de Personal de las Fuerzas Armadas, y por otro, cuál fue la lectura que hizo en aquel entonces el Comandante General de la Fuerza Terrestre para la aplicación de ambas disposiciones a casos concretos. Cuando ambas disposiciones entraron en vigencia, con la promulgación de dicha Ley en el Registro Oficial, es decir, a partir del 22 de enero del 2007, la situación jurídica de los accionantes para con las Fuerzas Armadas estaba regulada por la Ley de Personal de las Fuerzas Armadas, publicada en el Registro Oficial N.º 118 del 10 de abril de 1991, que disponía el tiempo de permanencia para los Suboficiales Primeros de 5 años y no de 3. Esto quiere decir que los accionantes debían cumplir sus 5 años de servicio. Más allá de que si se podía aplicar la ley con efectos retroactivos –cosa harto discutible– la Constitución como norma de normas establece en el artículo 11, numeral 5 que: “[e]n materia de derechos y garantías constitucionales, las servidoras y servidores públicos, administrativos o judiciales, deberán aplicar la norma y la interpretación que más favorezcan su efectiva vigencia”. En el caso concreto, el derecho al trabajo de los accionantes estaba en juego al momento de aplicar e interpretar la Ley Reformatoria a la Ley de Personal de las Fuerzas Armadas; por lo tanto, se tenía que haber aplicado en el sentido más favorable a la plena vigencia de este derecho fundamental; situación que a todas luces no sucedió.

Para finalizar este punto, la Corte nuevamente reitera que la naturaleza, los fines que se persigue con una y otra acción (acción por incumplimiento y acción pública de

CC

inconstitucionalidad) son totalmente diferentes⁸; por lo tanto, resulta impropio sostener que los mismos hechos (objeto de análisis mediante esta acción) han sido ya analizados a través de otra acción por esta Corte. Ahora corresponde a la Corte, en virtud del presente caso, limitarse a declarar el incumplimiento –de existir– respecto al acto administrativo objeto de examen.

(4.) ¿Qué es lo que se ordenó a través del acto administrativo cuyo cumplimiento se exige?

El acto administrativo contenido en el Oficio N.º MJ-2008-77 dispone en la parte pertinente lo que textualmente sigue: “(...) dispongo la incorporación de los señores suboficiales, que para el momento y por efecto de la Ley en mención fueron puestos en disponibilidad (...)”. En este sentido, la falta de cumplimiento de esta disposición ha originado la demanda de incumplimiento que esta Corte está avocada a resolver; sin embargo, cabe efectuar algunas precisiones respecto al alcance de esta falta de cumplimiento. En primer lugar, la Corte reitera que no es materia de esta acción, en el presente caso, entrar a cuestionar el contenido del acto administrativo supuestamente incumplido. Dicho acto fue emitido por autoridad competente y goza de presunción de legitimidad, por cuanto, ninguna autoridad a la presente fecha ha impugnado su validez⁹.

Por otro lado, si bien el acto administrativo supuestamente incumplido declaró la violación a los artículos 18 y 272 de la Constitución Política de 1998, en el estado actual la Corte está llamada a cotejar dichas violaciones a la luz de la Constitución vigente. Así, podemos encontrar que a la luz de la actual Constitución, el desconocimiento e incumplimiento del acto administrativo contenido en el Oficio N.º MJ-2008-77, violaría los artículos 82 (seguridad jurídica) y 160 incisos segundo y tercero (profesionalización y estabilidad de las Fuerzas Armadas).

Corresponde a esta Corte, en el presente caso, ordenar el cumplimiento del acto administrativo incumplido, decisión que es de carácter dispositivo y manda la reincorporación de los suboficiales accionantes en la presente causa y que fueron puestos en disponibilidad. Sin embargo, se estima pertinente puntualizar que dada la naturaleza de la presente acción, que se propone a poco más de un año de emitido el acto administrativo, lapso en el que se han suscitado diferentes situaciones fácticas y jurídicas al interior de las Fuerzas Armadas, que la Corte no puede desconocer; tal el caso expresado por el actual Ministro de Defensa Nacional, de que varios suboficiales han sido promovidos en virtud de la vigencia de la reforma a la Ley de Personal de Fuerzas Armadas, lo cual ha dado lugar a sucesivos ascensos dentro de las filas militares¹⁰. Si bien al amparo de las normas de la anterior Constitución no cabía iniciar una acción de esta naturaleza, dadas las circunstancias excepcionales que se producen por el tránsito de una Constitución a otra, emergen situaciones que la Corte está llamada a resolver, buscando un justo equilibrio en su decisión que permita, por un lado, reparar el daño ocasionado a los accionantes y, por otro, garantizar el derecho a la seguridad jurídica de los

⁸ La Corte reitera que la acción pública de inconstitucionalidad forma parte de aquellas garantías que controlan la constitucionalidad de un acto normativo, más, la acción por incumplimiento forma parte de aquellas garantías que posibilitan el cumplimiento de normas o actos administrativos con efectos generales, así como, el cumplimiento de informes o resoluciones de organismos internacionales de derechos humanos.

⁹ Cfr., artículo 68 ERJAFE.

¹⁰ Consta en el expediente, la contestación a la demanda formulada por el actual Ministro de Defensa Nacional, Javier Ponce Cevallos.

cu d



CORTE CONSTITUCIONAL

PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN

Caso N.º 0024-09-AN

9

restantes miembros de las Fuerzas Armadas. Hacer lo contrario equivaldría también a vulnerar la seguridad jurídica.

(5). De la reparación integral en el presente caso

Al ser la acción por incumplimiento una de las garantías jurisdiccionales que prevé la Constitución para la tutela de derechos constitucionales, analizaremos el artículo 86, numeral 3 de la Constitución¹¹, para determinar el alcance de la reparación integral.

Como se desprende del texto constitucional, lo primero que la Corte está llamada a efectuar es constatar el incumplimiento del acto administrativo. En este orden de ideas, el incumplimiento del acto administrativo ha generado violación al derecho de seguridad jurídica (artículo 82 de la Constitución) por cuanto, en virtud de la expedición del mismo, los accionantes preveían cuál sería su situación jurídica a futuro, cosa que no sucedió con la falta de cumplimiento, lo que ocasionó inseguridad jurídica para las partes y poca certeza respecto a su situación laboral. Asimismo, la falta de cumplimiento violó el artículo 160, inciso segundo y tercero de la Constitución, porque no se garantizó la estabilidad de los accionantes en las Fuerzas Armadas.

En segundo lugar, se deberá ordenar la reparación integral, que abarca tanto la reparación material como inmaterial, y finalmente establecer las circunstancias en las que deba cumplirse la sentencia.

Cuando la Constitución establece que la reparación podrá ser material o inmaterial y agrega que en la sentencia se deberán especificar *las circunstancias en las que deba cumplirse*, posibilita la tarea que la Corte está efectuando en el caso *sub examine*; es decir, establecer los mecanismos adecuados de reparación, y la forma como éstos deban cumplirse. Al efecto, esta Corte considera que dadas las circunstancias fácticas a las que se hizo referencia en líneas anteriores, es la reparación material, traducida en la indemnización pecuniaria, la vía adecuada para subsanar el incumplimiento del acto administrativo con efectos generales objeto de análisis, mas no la reincorporación de los accionantes a sus puestos de trabajo, porque es materialmente imposible retrotraer al estado original su situación jurídica, dado que tal circunstancia no depende de la mera voluntad o querer humano, sino de las limitaciones que presenta el mundo real, de acuerdo a lo dicho por esta Corte *ut supra*.

III. 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, expide la siguiente:

¹¹ En este artículo, la Constitución dispone: “(...) La jueza o juez resolverá la causa mediante sentencia, y en caso de constatarse la vulneración de derechos, deberá declararla, ordenar la reparación integral, material e inmaterial, y especificar e individualizar las obligaciones, positivas y negativas, a cargo del destinatario de la decisión judicial, y las circunstancias en que deban cumplirse”

[Firma manuscrita]

SENTENCIA:

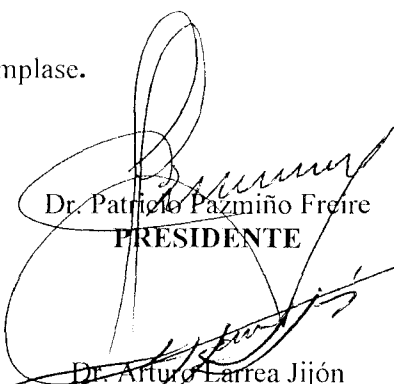
1. Se declara el incumplimiento del acto administrativo con efectos generales contenido en el Oficio N.º MJ-2008-77 suscrito por el ex Ministro de Defensa Nacional, Doctor Wellington Sandoval, el día 14 de febrero del 2008 bajo los siguientes parámetros:

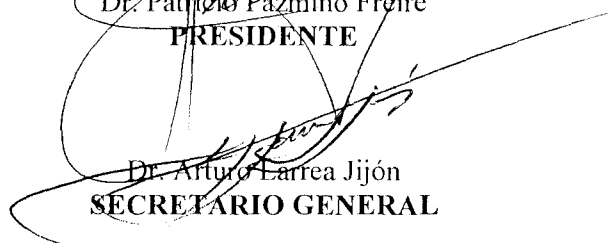
A) Como consecuencia del incumplimiento del referido acto administrativo se violaron los artículos 82 y 160, inciso primero y segundo de la Constitución;

B) En virtud de la imposibilidad del cumplimiento del acto administrativo en su tenor literal, que es la reincorporación de los accionantes a las filas militares, se reconoce, en cambio, su derecho a la reparación material, consistente en la indemnización pecuniaria por todo el tiempo que medió entre el incumplimiento del acto administrativo y la expedición de esta Sentencia; y,

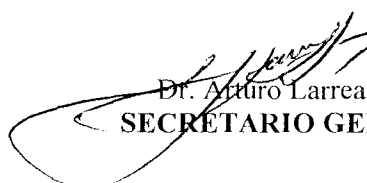
C) Los montos de la reparación pecuniaria deben ser establecidos mediante acuerdo entre las partes, celebrado en el Centro de Mediación de la Procuraduría General del Estado, al que deben acudir de manera obligatoria y con el exclusivo propósito de llegar a un acuerdo y establecer el monto de la indemnización pecuniaria en un plazo no mayor a treinta días. El Centro de Mediación de la Procuraduría General del Estado deberá informar a ésta Corte del cumplimiento de la Sentencia.

- 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 ocho votos a favor, de los doctores: Luís Jaramillo Gavilanes, Patricio Herrera Betancourt, Alfonso Luz Yunes, Ruth Seni Pinoargote, Nina Pacari Vega, Edgar Zárate Zárate, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire; sin contar con la presencia del doctor Hernando Morales Vinueza, en sesión ordinaria del día miércoles nueve de diciembre del dos mil nueve. Lo certifico.


Dr. Arturo Larrea Jijón
SECRETARIO GENERAL

