Quito, D. M., 14 de agosto de 2013

SENTENCIA N.° 061-13-SEP-CC

CASO N.° 0862-11-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

La señora Gloria Piedad Vidal Illingworth, en su calidad de ministra de Educación, presentó acción extraordinaria de protección fundamentada en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República de Ecuador y artículos 62 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en contra de la sentencia del 14 de marzo de 2011 a las 15h20, expedida por los jueces de la Sala Especializada de Garantías Penales y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Cañar, dentro de la acción de protección N.° 279-2010, la misma que confirmó la sentencia venida en grado del juez quinto de lo civil de Cañar.

El 20 de mayo de 2011, de conformidad con lo establecido en el entonces vigente artículo 17 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, la Secretaría General certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, mediante auto del 31 de agosto de 2011, admitió a trámite la acción planteada.

Efectuado el sorteo correspondiente, conforme el artículo 195 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y el artículo 18 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte

Constitucional, le correspondió sustanciar la presente causa al ex juez constitucional, Edgar Zárate Zárate, quien mediante providencia del 30 de agosto de 2012, dispuso entre otras cosas, notificar a los jueces accionados con el objeto de que presenten un informe debidamente motivado sobre los argumentos que fundamentan la demanda.

Conforme lo dispuesto en los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República, el 06 de noviembre de 2012, se posesionaron ante el Pleno de la Asamblea Nacional los jueces de la Primera Corte Constitucional del Ecuador.

El Pleno del Organismo, el 03 de enero de 2013, procedió al sorteo de las causas, correspondiendo al juez constitucional, Marcelo Jaramillo Villa, sustanciar la presente causa conforme consta en el memorando de Secretaría General de la Corte Constitucional N.° 018-CCE-SG-SUS-2013 del 08 de enero de 2013, por el cual se remitió el expediente del caso N.° 0862-11-EP.

Con providencia del 15 de abril de 2013, el juez ponente, Fabián Marcelo Jaramillo Villa, avocó conocimiento de la causa y determinó su competencia para conocer y resolver acciones extraordinarias de protección.

Decisión judicial que se impugna

La decisión judicial impugnada es la sentencia dictada el 19 de enero del 2012, por los jueces de la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja, la cual, en su parte pertinente establece lo siguiente:

> **"CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DEL CAÑAR.- SALA ESPECIALIZADA DE GARANTÍAS PENALES Y DE TRÁNSITO.- Azogues, 14 de marzo del 2011.- las 15h20: VISTOS: (...) DÉCIMO TERCERO.-** En la propia Carta Fundamental se establece que el principio de aplicación inmediata y directa "self executin", que no tiene otro significado que los derechos y garantías de las personas deben ser aplicadas sin necesidad de norma que las desarrolle, y en armonía con el principio de que las leyes no pueden restringir el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales, por ello que tanto los instrumentos internacionales de derechos humanos y la propia Constitución en el artículo 275 inc. 3°, le da al "BUEN VIVIR" categoría constitucional; categoría que tiene mayor razón de ser en el caso de personas adultas mayores que han agotado gran parte de su vida en cumplir la tarea educativa. A todo lo anotado, cabe adicionar lo que disponen los artículos 16, 3.2, 11.3, 82, 424, 425 y 426 de

la Ley Fundamental y en aplicación de lo que manda el artículo 17 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la Sala, **"ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LEYES DE LA REPÚBLICA"**, desecha los recursos de apelación interpuestos y confirma la sentencia venida en grado, en cuanto declara la existencia de violación de los derechos de los legitimados activos, que fueron tratados de manera desigual y de forma discriminatoria, al no ser pagados conforme dispone el artículo 8 del Mandato Constituyente N° 2, valores que deben ser re liquidados, pero, se reforma en el sentido de que en aplicación al artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, debe perseguirse la liquidación en la vía contenciosa administrativa. Ejecutoriada esta resolución cúmplase con lo que mandan el numeral 5 del artículo 86 de la Constitución y el artículo 25 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional".

Detalle y fundamento de la demanda

En lo principal manifiesta la legitimada activa que la sentencia que impugna atenta contra el principio de seguridad jurídica consagrado en el artículo 82 de la Constitución de la República, pues a su parecer se evidencia el desconocimiento, por parte de los jueces, de la Constitución y el modelo de Estado constitucional de derechos y justicia.

Por otro lado, sostiene que se ha vulnerado el debido proceso establecido en el artículo 76 de la Constitución de la República por parte de los jueces ya que en la emisión de la sentencia impugnada se confirmó la sentencia de primera instancia en la que tampoco se observó el debido proceso.

Señala que se vulneró el artículo 226 de la Constitución de la República por medio del cual las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúan en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que le sean atribuidas en la Constitución y en la Ley; así como también el artículo 424 de la misma Constitución que trata acerca de la supremacía constitucional.

Expresa que de las normas antes señaladas se infiere categóricamente que los jueces de la Corte Provincial al confirmar el fallo del juez de instancia, y declarar con lugar la acción de protección propuesta por el señor Rómulo Merchán Crespo, procurador común de las señoras Fanny Lupe Alvarado

Toledo, Zoila Ofelia García Gárate y otros, actuaron sin la competencia debida, al tenor de lo que indica el Código de Procedimiento Civil en su artículo 1 en el ámbito competencial, ya que la Sala de la Corte Provincial del Cañar no tenía competencia para conocer asuntos de mera legalidad, por cuanto el artículo 31 del Código Orgánico de la Función Judicial indica: "Las resoluciones dictadas dentro de un procedimiento por otras autoridades e instituciones del Estado, distinta a las expedidas por quienes ejercen jurisdicción, en que se reconozcan, declaren, establezcan, restrinjan o supriman derechos, no son decisiones jurisdiccionales: constituyen actos de la administración pública o tributaria, impugnables en sede jurisdiccional", concordante con el artículo 217, que en su numeral 3 habla de las atribuciones de los Tribunales Contencioso Administrativo al indicar: "Conocer y resolver las impugnaciones que se propusieren en contra de los reglamentos, resoluciones y más actos normativos de rango inferior a la Ley, en materia no tributaria, provenientes de las instituciones del Estado que integran el sector público".

De igual manera, señala que la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en su artículo 40, numeral 3, establece como requisito para la presentación de la acción de protección la inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado, en franca conexión con el artículo 42, numeral 4 de la ley ibídem que establece: "Art. 42 Improcedencia de la acción.- La acción de protección de derechos no procede: 4. Cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial...".

Finalmente, concluye manifestando que los jueces de la Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Cañar, actuaron sin la competencia necesaria, violentando la seguridad jurídica y las garantías constitucionales antes nombradas, puesto que se pronunciaron respecto de asuntos de legalidad en franco irrespeto a la reserva legal del Estado, garantizado en el artículo 226 de la Constitución de la República; además de inobservar el principio de que todos los poderes públicos deben sujetar sus actos a las normas, valores y principios constitucionales, debiendo someterse a las reglas procesales que son de orden público para que su aplicación no quede al arbitrio de los litigantes o jueces.

Pretensión concreta

La accionante solicita que se admita la acción extraordinaria de protección, declarándose la vulneración de derechos constitucionales, consecuentemente que se deje sin efecto la sentencia demandada, y se ordene la reparación integral

de los derechos de la institución a la cual representa, puesto que los docentes que de manera libre y voluntaria solicitaron se les conceda el estímulo por acogerse a la jubilación, se lo hizo conforme al cuadro de estímulos para el año 2009, en estricto apego a lo establecido en la Constitución de la República, Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio Nacional y su Reglamento, tomando en cuenta la edad y tiempo de servicio.

Contestación de la demanda

Jueces de la Segunda Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha

Los doctores Rosendo Idrovo Vásquez, Tiberio Torres Regalado y Ramiro Flores Jara, los dos primeros jueces titulares en la fecha en que se dictó la resolución que motiva la acción extraordinaria de protección y el último de lo comparecientes en calidad de conjuez, presentan su correspondiente informe de descargo, que en lo principal manifiesta:

Que el grupo de maestros que proponen la acción de protección en su libelo inicial señalan que se acogieron a la jubilación voluntaria del magisterio en el año 2009, según las actas de sesiones de la Comisión de Defensa Provincial del Cañar, signadas con los números 015-CDP-2009 y 016-CDPC-2009, en las que consta la aprobación de la nómina de docentes que se acogen a la jubilación, se les acepta la renuncia y se les confiere condecoraciones y estímulos económicos que fluctúan entre los $12.000,00 y $18.000,00, dependiendo del tiempo de servicios y la edad. Que, los montos anotados se les ha entregado aplicando el Decreto Ejecutivo N.° 1127 de 5 de junio de 2008, que luego fue incorporado al Reglamento General de la Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio Nacional, dejando de observar lo dispuesto en el Mandato Constituyente 2, publicado en el Registro Oficial 261 el 28 de enero de 2008, causando un daño grave a los accionantes, manifestando que debe primar el principio de supremacía constitucional y sosteniendo que la Asamblea Constituyente al encarnar la soberanía popular está sobre el poder constituido.

Los derechos que consideran vulnerados los accionantes de la acción de protección son el principio de igualdad, ya que al existir el Mandato Constituyente N.° 2 consideran que no se les ha hecho beneficiarios de lo que el mismo dispone en sus artículos 2 literal **j** y 8, pese a que este ha sido acatado por diferentes entidades públicas (Ministerio de Salud, Obras Públicas, IESS, Asamblea Nacional); así, manifiestan que conforme el artículo 114 de la Constitución todos los funcionarios y jueces de acuerdo con los principios de

interpretación constitucional deben aplicar el que más favorezca a la efectiva vigencia y goce de los derechos, para el caso planteado el Mandato Constituyente N.° 2.

Transcriben el oficio PGE 003708 del 2 de octubre de 2008 emitido por la Procuraduría General del Estado que expresa: "Los mandatos constituyentes números 002 y 004 expedidos por la Asamblea Constituyente dada su jerarquía de superioridad a cualquier otra norma del orden jurídico y de obligatorio cumplimiento para todas las personas naturales, jurídica y demás poderes públicos, prevalecen sobre el instructivo de aplicación de la SENRES, en todo lo que se opongan".

Expresan que, al momento de emitir resolución, la Sala tuvo presente lo que dispone el artículo 11 numeral 6 de la Constitución de la República y lo relacionó directamente con lo que dispone el artículo 88 de la Constitución, aplicando el principio *pro homine* constante en el artículo 427 de la Carta Fundamental en relación con los mandatos contenidos en el artículo 11 numeral 3 y 426 de la norma ibídem, así como el deber fundamental del Estado de garantizar los derechos constitucionales, los que se encuentran garantizados por la tutela judicial efectiva, el debido proceso y el derecho a la defensa.

Señalan que se tuvo presente al resolver, lo que disponen los artículos 88 de la Constitución y 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en torno a la procedencia de la acción de protección, sostienen que el artículo 426 de la Constitución faculta a los jueces a aplicar directamente las normas constitucionales y las constantes en los instrumentos internacionales de derechos humanos siempre que sean más favorables a las previstas en la Constitución cuando se refieran a derechos humanos.

Por otro lado, sostienen que se tuvo presente el espíritu del "legislador – constituyente" al dictar el Mandato Constituyente N.° 2, que según ellos fue superar la desigualdad existente entre las personas, por lo que se establece que las indemnizaciones por supresión de puesto o terminación de las relaciones laborales serán de siete (7) salarios básicos unificados del trabajador privado por cada año de servicio y hasta un máximo de doscientos diez (210) en total. Que el Mandato establece que las "Decisiones de la Asamblea Constituyente son jerárquicamente superiores a cualquier otra norma del orden jerárquico y de obligatorio cumplimiento para todas las personas naturales, jurídicas y demás poderes públicos sin excepción alguna". Norma que está en plena armonía con el principio de primacía y dejó vigente el principio *iura novit curia*. Lo anotado, fue

ratificado por el Decreto Ejecutivo N.° 225 del 2010 y el contenido del Mandato 2, artículo 8, así como por el Mandato Constituyente N.° 4.

Señalan también "... que la acción de protección no fue concebida como un proceso de conocimiento, su naturaleza es cautelar, por lo que es una garantía de protección de derechos fundamentales por medio de la que se puede acceder a jueces constitucionales para que dicten medidas urgentes para prevenir o hacer cesar la conducta violatoria de derechos".

Finalmente, expresan que la Sala observó el principio de aplicación directa e inmediata de la Constitución, así como el principio de que las leyes no pueden restringir el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales, teniendo en cuenta que la propia Constitución en el artículo 275 dio la categoría de derecho constitucional al buen vivir, categoría que según los jueces tiene mayor razón de ser si se toma en cuenta la labor cumplida por el docente y su edad.

Terceros con interés

Mediante escrito incorporado al proceso, el doctor Rómulo Hernán Merchán Crespo, en su calidad de maestro jubilado y procurador común de Fanny Lupe Alvarado y otros maestros jubilados, expone los siguientes argumentos:

Que el demandante debe demostrar que en el juzgamiento se ha violado, por acción u omisión, el debido proceso u otros derechos reconocidos en la Constitución, condicionamientos obligatorios que según los comparecientes no se han producido, toda vez que la acción de protección planteada por los maestros jubilados en la Corte de Justicia del Cañar fue tramitada en sus dos instancias conforme lo determina el artículo 86 de la Constitución, en relación con los artículos 10 y siguientes, 39, 40 y 41 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, respetándose las garantías del debido proceso, tramitándose la causa ante jueces competentes, escuchándolos en el momento oportuno y en igualdad de condiciones, permitiéndoles presentar en forma verbal y escrita los argumentos y razones de los que se creyeron asistidos.

Que la resolución emitida por los jueces de la Corte Provincial es ajustada a la Constitución y a la ley, y que ello lo confirma la sentencia subida en grado, misma que acepta la acción de protección planteada.

Expresan que los jueces de la Corte Provincial del Cañar actuaron con la debida competencia para conocer sobre una demanda de estas características; el agotar las vías legales para el amparo de un derecho constitucional rompe la esencia de

la acción de protección. Si bien los actos administrativos pueden ser impugnados en la vía judicial, manifiestan que no se debe olvidar que la acción de protección busca el amparo directo y eficaz de los derechos del administrado.

Por tanto, a su parecer la sentencia dictada dentro de la acción de protección por parte de los señores jueces de la provincia del Cañar, tiene el suficiente sustento jurídico, pues recoge las justas aspiraciones de los maestros jubilados que han propuesto dicha acción, sentencia que no hace otra cosa sino amparar de manera directa y eficaz sus irrenunciables derechos constitucionales.

Finalmente, expresan que el Mandato Constituyente N.° 1 publicado en el suplemento del Registro Oficial N.° 223 del 30 de noviembre de 2007, establece que las decisiones de la Asamblea Constituyente son jerárquicamente superiores a cualquier otra norma del orden jurídico y de obligatorio cumplimiento para todas las personas naturales y jurídicas y demás poderes del Estado sin excepción alguna.

Procurador General del Estado

El abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de patrocinio y delegado del procurador general del Estado, ha comparecido en la presente causa señalando casillero judicial para futuras notificaciones.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte

El Pleno de la Corte Constitucional, según las atribuciones establecidas en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, artículo 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y artículo 35 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, es competente para conocer y pronunciarse sobre la acción extraordinaria de protección contenida en el proceso N.° 0862-11-EP, con el fin de establecer si la sentencia dictada el 14 de marzo de 2011 a las 15h20, por los jueces de la Sala Especializada de Garantías Penales y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Cañar ha vulnerado o no los derechos alegados.

Legitimación activa

La accionante se encuentra legitimada para interponer la presente acción extraordinaria de protección, en virtud de cumplir con los requerimientos establecidos en el artículo 437 de la Constitución de la República y de conformidad con el artículo 439 ibídem que establece que las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano individual o colectivamente y en concordancia con el artículo 59 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Análisis constitucional

Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección

La acción extraordinaria de protección establecida en el artículo 94 de la Norma Suprema, constituye una garantía jurisdiccional creada por el constituyente para proteger los derechos constitucionales de las personas en contra de cualquier vulneración que se produzca mediante actos jurisdiccionales. Así, esta acción procede exclusivamente en contra sentencias o autos definitivos en los que por acción u omisión se haya vulnerado el debido proceso u otros derechos constitucionales reconocidos en la Constitución, una vez que se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, a menos que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia de la persona titular del derecho constitucional vulnerado.

La Corte Constitucional, respecto a esta acción ha establecido que:

> "la acción extraordinaria de protección se incorporó para tutelar, proteger y remediar las situaciones que devengan de los errores de los jueces, (...) que resulta nueva en la legislación constitucional del país y que responde, sin duda alguna, al anhelo de la sociedad que busca protección efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, puesto que así los jueces ordinarios, cuya labor de manera general radica en la aplicación del derecho común, tendrían un control que deviene de jueces constitucionales en el más alto nivel, cuya labor se centraría a verificar que dichos jueces, en la tramitación de las causas, hayan observado las normas del debido proceso, la seguridad jurídica y otros derechos constitucionales, en uso del principio de la supremacía constitucional"[1].

[1] Sentencia de la Corte Constitucional del Ecuador, para el periodo de transición, No. 067-10-SEP-CC, caso No. 0945-09-EP, publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 364 de 17 de enero de 2011.

Cabe señalar también que la acción extraordinaria de protección es un mecanismo excepcional que busca garantizar la supremacía de la Constitución frente a acciones y omisiones, en este caso, de los jueces. Así, la incorporación del control de constitucionalidad también de las decisiones judiciales permite garantizar que, al igual que cualquier decisión de autoridad pública, estas se encuentren conformes al texto de la Constitución y ante todo respeten los derechos de las partes procesales. No se trata de una instancia superpuesta a las ya existentes, ni la misma tiene por objeto deslegitimar o desmerecer la actuación de los jueces ordinarios, por el contrario, tiene como único fin la consecución de un sistema de justicia caracterizado por el respeto y la sujeción a la Constitución. De tal manera, que la Corte Constitucional, cuando conoce una acción extraordinaria protección, no actúa como un tribunal de alzada sino únicamente interviene con el fin de verificar posibles violaciones a derechos reconocidos en la Constitución de la República.

Determinación de problemas jurídicos para la resolución del caso

La Corte Constitucional, en el presente caso, deberá determinar si la decisión impugnada ha vulnerado derechos constitucionales, ante lo cual, estima necesario sistematizar su argumentación a partir de los siguientes problemas jurídicos:

1. ¿En el caso *sub judice* se distrajo la acción del juez competente sin observarse el trámite propio de cada procedimiento?

2. La sentencia objeto de acción extraordinaria de protección, ¿vulnera el principio de seguridad jurídica consagrado en el artículo 82 de la Constitución de la República?

Resolución de los problemas jurídicos

1. ¿En el caso *sub judice* se distrajo la acción del juez competente sin observarse el trámite propio de cada procedimiento?

Dada la naturaleza de las acciones que devinieron en la presentación de la demanda de acción extraordinaria de protección podemos identificar que las mismas se encuentran asociadas con garantías jurisdiccionales, específicamente con la apelación de la sentencia de acción de protección de derechos emitida por los jueces de la Sala Especializada de Garantías Penales y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Cañar. Al respecto se debe determinar si los antes mentados juzgadores son competentes para conocer estas acciones conforme lo determina la Constitución, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y

Control Constitucional y la jurisprudencia obligatoria de la Corte Constitucional del Ecuador.

El artículo 76 numeral 3 de la Constitución de la República en su parte final dispone:

> "[...] Sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento".

Por su parte, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en su artículo 7 establece:

> "Será competente cualquier jueza o juez de primera instancia del lugar en donde se origina el acto u omisión o donde se producen sus efectos. Cuando en la misma circunscripción territorial hubiere varias juezas o jueces competentes, la demanda se sorteará entre ellos. Estas acciones serán sorteadas de modo adecuado, preferente e inmediato. En caso de que se presente la demanda oralmente, se realizará el sorteo sólo con la identificación personal. En las acciones de hábeas data y acceso a la información pública, se estará a lo dispuesto en esta ley.
>
> La jueza o juez que deba conocer las acciones previstas en este título no podrá inhibirse, sin perjuicio de la excusa a que hubiere lugar.
>
> La jueza o juez que sea incompetente en razón del territorio o los grados, inadmitirá la acción en su primera providencia.
>
> La jueza o juez de turno será competente cuando se presente una acción en días feriados o fuera del horario de atención de los otros juzgados".

Además, en el ámbito de la apelación de la acción de protección de derechos aplicables al caso *sub judice* la ley ibídem en su artículo 24 determina:

> "Las partes podrán apelar en la misma audiencia o hasta tres días hábiles después de haber sido notificadas por escrito. La apelación será conocida por la Corte Provincial; si hubiere más de una sala, se radicará por sorteo. La interposición del recurso no suspende la ejecución de la sentencia, cuando el apelante fuere la persona o entidad accionada.
>
> Cuando hubiere más de una sala, la competencia se radicará por sorteo. La Corte Provincial avocará conocimiento y resolverá por el mérito del

> expediente en el término de ocho días. De considerarlo necesario, la jueza o juez podrá ordenar la práctica de elementos probatorios y convocar a audiencia, que deberá realizarse dentro de los siguientes ocho días hábiles; en estos casos, el término se suspende y corre a partir de la audiencia".

En aquel sentido, esta Corte encuentra que los jueces de la Sala Especializada de Garantías Penales y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Cañar son los jueces competentes para conocer la apelación de la acción de protección propuesta, dada la naturaleza de la garantía; debiendo en virtud de su potestad jurisdiccional actuar conforme los parámetros normativos procedimentales que establece la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional para las diversas acciones de garantías jurisdiccionales.

Adicionalmente, para complementar lo anteriormente expuesto, cabe señalar que la Corte Constitucional en sentencia de precedente constitucional obligatorio ha señalado que las "juezas y jueces del país, cuando conocen de garantías jurisdiccionales se alejan temporalmente de sus funciones originales y reciben la denominación de juezas y jueces constitucionales (...)"[2]. Esto va de la mano con los principios de obligatoriedad de la administración de justicia constitucional[3], y formalidad condicionada[4], por medio de los cuales las partes procesales tienen la facultad de activar el andamiaje institucional en materia constitucional; empero corresponderá a los órganos de la administración de justicia constitucional determinar si las pretensiones de las partes procesales se adecuan o no a un asunto constitucional.

Como ya se dijo, la demanda presentada ante los jueces de la Corte Provincial de Justicia del Cañar fue la apelación de una sentencia de garantías jurisdiccionales -acción de protección-. La misma que conforme lo establece la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional debía ser conocida por los jueces de la Corte Provincial del lugar donde se emitió el fallo que se apela, conforme lo determinan las disposiciones normativas antes invocadas, siendo competentes los antes mentados juzgadores para conocer este tipo de acción, independientemente de la decisión final a la que arriben luego del análisis de los elementos fácticos puestos a su conocimiento, empero respetando los trámites propios.

---

[2] Corte Constitucional para el período de transición, sentencia de jurisprudencia vinculante, sentencia No. 001-10- PJO-CC, caso No. 0999-09-JP, Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 351 de 29 de diciembre de 2010.

[3] Cfr. artículo 2, numeral 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

[4] Cfr. artículo 4, numeral 7 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Por lo antes expuesto, podemos colegir que en el caso *sub judice* no existe distracción del juez competente dada la naturaleza de la garantía, desvirtuándose lo alegado por la accionante.

2. La sentencia objeto de acción extraordinaria de protección, ¿vulnera el principio de seguridad jurídica consagrado en el artículo 82 de la Constitución de la República?

El artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador determina el principio de seguridad jurídica, el mismo que se halla articulado con el cumplimiento de las normas constitucionales, estableciéndose mediante aquel postulado una verdadera supremacía material del contenido de la Carta Fundamental del Estado ecuatoriano; para aquello y para tener certeza respecto a una aplicación normativa acorde con la Constitución se prevé que las normas que formen parte del ordenamiento jurídico se encuentren determinadas previamente; además, deben ser claras y públicas. Solo de esta manera se logra conformar una certeza de que la normativa existente en la legislación será aplicada cumpliendo ciertos lineamientos que generan la confianza acerca del respeto de los derechos consagrados en el texto constitucional.

Mediante un ejercicio de interpretación integral del texto constitucional se determina que el derecho a la seguridad jurídica, es el pilar sobre el cual se asienta la confianza ciudadana en cuanto a las actuaciones de los distintos poderes públicos; en virtud de aquello, los actos emanados de las autoridades públicas deben sujetarse a las atribuciones que le compete a cada órgano.

En el caso *sub examine* se puede observar que la acción extraordinaria de protección está direccionada hacia la presunta vulneración del derecho a la seguridad jurídica por cuanto, según la accionante, los jueces de la Sala Especializada de Garantías Penales y Tránsito de la Corte Provincial del Justicia del Cañar, no han observado las normas jurídicas, previas, claras, públicas y aplicadas por autoridad competente que integran el ordenamiento jurídico ecuatoriano.

Para la accionante, los jueces que resolvieron la apelación de la acción de protección de derechos, lo hicieron inobservando normas procesales de la justicia ordinaria, pertinentes a la solución del problema jurídico puesto a su conocimiento. Específicamente, inobservaron lo relacionado con la jurisdicción contencioso administrativa, pues no consideraron que dentro de esta jurisdicción existen las vías adecuadas para que los maestros jubilados, inconformes con su liquidación, hagan valer sus reclamos.

Frente a este escenario, para llegar a determinar si en el caso *sub judice* existió o no vulneración al principio a la seguridad jurídica y el respeto de las formas procesales, es preciso establecer la naturaleza jurídica y el alcance que tiene el Mandato Constituyente N.° 2 dentro del sistema jurídico ecuatoriano.

Al respecto, se debe destacar que la Asamblea Constituyente, dotada de plenos poderes, en representación de la soberanía popular radicada en el pueblo ecuatoriano, aprobó el Mandato Constituyente N.° 2, publicado en el suplemento del Registro Oficial N.° 261 del 28 de enero de 2008.[5] En los considerandos de dicha norma se señalan sus objetivos, los mismos que, por un lado, señalan que la Asamblea Nacional Constituyente debe contribuir a erradicar los privilegios remunerativos y salariales, eliminando las distorsiones generadas por la existencia de remuneraciones diferenciadas que se pagan en algunas entidades públicas y, por otro lado, señalan que algunas entidades del Estado o que se financian con recursos del sector público, a pretexto de su autonomía, han fijado remuneraciones mensuales y salarios que violentan el principio básico de "a igual trabajo, igual remuneración". Por tanto, el Mandato Constituyente N.° 2 tiene como principal objetivo establecer las bases que permitan superar desviaciones injustificadas en el sistema remunerativo que existía en el sector público, a través del establecimiento de límites máximos a percibir por concepto de indemnizaciones y liquidaciones por motivos de desvinculación de los servidores públicos.

Con sujeción a estos postulados, en el artículo 8 del referido Mandato Constituyente se ha dispuesto lo siguiente:

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

[5] El artículo 2, numeral 2 del Reglamento de Funcionamiento de la Asamblea Constituyente del 11 de diciembre del 2007, publicado en el Suplemento del Registro Oficial N°. 236 del 20 de diciembre del 2007, dispuso: *"En el ejercicio de sus poderes, la Asamblea Constituyente aprobará: ...2. Mandatos Constituyentes: Decisiones y normas que expida la Asamblea Constituyente para el ejercicio de sus plenos poderes. Estos mandatos tendrán efecto inmediato, sin perjuicio de su publicación en el órgano respectivo".*

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

Respecto de este Mandato Constituyente, la Corte Constitucional, para el período de transición, ya ha desarrollado, en otras sentencias, la jerarquía y la naturaleza jurídica de esta norma, señalando que "el mandato constituyente que tiene categoría de Ley Orgánica no establece valores fijos que deban cancelarse por supresión de partidas, lo que fija son techos máximos y que conforme a los dispuesto tanto por la LOSCCA como por el Mandato (...)"[6].

De lo expuesto, se desprende que el Mandato Constituyente N.° 2 goza de un carácter de ley orgánica, con naturaleza abstracta, que forma parte de la estructura normativa legal del Ecuador. Dado su carácter abstracto, esta norma no establece valores fijos a ser cancelados en los procesos de supresión de partidas, renuncia voluntaria o retiro voluntario para acogerse a la jubilación, solo enuncia valores referenciales que constituyen un límite máximo de pago, los cuales deben ser observados por las autoridades competentes. Por tanto, el problema a ser resuelto en la presente causa obedece a una interpretación normativa de carácter legal, más no de un asunto de constitucionalidad.

En tal sentido, la Corte Constitucional, para el período de transición, mediante sentencia N.° 001-10-SAN-CC[7], en forma clara ha establecido lo siguiente:

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

[6] Corte Constitucional para el período de transición, Sentencia 120-12-SEP-CC, p. 5.

[7] Corte Constitucional para el Periodo de Transición. Sentencia N° 001-10-SAN-CC, de 13 de abril de 2010, publicada en el Registro Oficial N° 196, de 19 de mayo de 2010.

Adicionalmente, en su sentencia N.° 002-12-SAN-CC[8] la Corte Constitucional, para el período de transición, determinó que:

> "(...) una lectura superficial de la norma en estudio podría llevar a concluir que el Mandato N° 2 establece un monto indemnizatorio único por año de servicio para quienes se separen de una entidad pública, por supresión de partida, renuncia voluntaria o retiro voluntario para efectos de jubilación, esto es, siete salarios mínimos unificados correspondientes al trabajador privado; mas, si se observa bien la norma, esta contiene, en dos partes, la preposición **"hasta"**, que relaciona los números 7 y 210, denotando límites para determinar precisamente valores máximos, tanto en las cantidades anuales, como en el monto total a percibir por estos conceptos, de lo que se concluye en la posibilidad de percepción de cantidades menores y nunca mayores a las previstas".

Es decir, de una correcta interpretación de la norma en cuestión, se aprecia claramente que, como ya ha quedado establecido, se trata de topes máximos para el pago de liquidaciones por jubilación, por lo que en ningún momento se instituye la obligatoriedad de pagar de manera general la cifra máxima determinada dentro del Mandato Constituyente N.° 2.

En el presente caso, se juzga la liquidación económica entregada a favor de los docentes que, en el marco de lo dispuesto por el Mandato Constituyente N.° 2 se acogieron a la jubilación voluntaria, indemnización que tiene topes máximos, correspondiendo conforme lo dispuesto en el artículo 229 de la Constitución de la República, al organismo rector en materia de recursos humanos y remuneraciones regular todo lo referido a la administración del talento humano vinculado al sector público, en este caso, los parámetros de base y de techo de estas indemnizaciones.

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

[8] Corte Constitucional para el Periodo de Transición. Sentencia N° 002-12-SAN-CC, de 03 de abril de 2012, publicada en el Registro Oficial Suplemento N°735 de 29 de junio de 2012.

merecen ser resueltas en aplicación de las garantías jurisdiccionales contempladas en la Constitución de la República.

La Corte Constitucional del Ecuador en la sentencia N.° 0016-13-SEP-CC[9] ha señalado lo siguiente:

> "Como ya ha quedado establecido, la naturaleza de las garantías jurisdiccionales determina la tutela y protección de derechos constitucionales y del debido proceso; en aquel sentido, los conflictos que pudieren generarse respecto a la aplicación errónea o mala interpretación de las disposiciones normativas infraconstitucionales no pueden ser objeto del análisis por parte de la justicia constitucional vía garantías jurisdiccionales de los derechos, puesto que para ello existen los intérpretes normativos competentes".

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

Conforme la demanda presentada por los accionantes dentro de la acción de protección, se evidencia que su pretensión cuestiona la aplicación de la disposición contenida en el Mandato Constituyente N.° 2, mas no, desde el caso concreto, explica argumentativamente una vulneración respecto a derechos constitucionales que deba ser resuelta mediante una garantía jurisdiccional. Por consiguiente, se debe dejar claro que esta garantía jurisdiccional tampoco es la vía para demandar supuestas omisiones que se refieren a la vigencia y aplicación de un mandato constituyente cuya naturaleza es de orden general y abstracto respecto de los administrados.

La Corte Constitucional al haber señalado en pronunciamientos anteriores la naturaleza y el alcance de las disposiciones contenidas en el Mandato Constituyente N.° 2, ha establecido lineamientos para los operadores de justicia constitucional de primera y segunda instancia, quienes están en la obligación de observar los precedentes jurisdiccionales emitidos por este órgano de justicia. Así, las sentencias antes invocadas, al generar efectos ínter pares (es decir aplicables para casos análogos) deben ser observadas y respetadas por todos los operadores jurídicos, pues no observar estos precedentes violenta el principio de seguridad jurídica consagrado en la Constitución.

[9] Corte Constitucional para el Periodo de Transición. Sentencia N° 016-13-SEP-CC, de 16 de mayo de 2013, dentro del caso N°. 1000-12-EP.

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

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 la vulneración del derecho a la seguridad jurídica contenido en el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador por parte de los jueces de la Sala Especializada de Garantías Penales y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Cañar, contenida en la sentencia del 14 de marzo de 2011.

2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.

3. Como medida de reparación integral se dispone:

   3.1. Dejar sin efecto la sentencia de apelación de la acción de protección de derechos expedida por la Sala Especializada de Garantías Penales y de Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Cañar del 14 de marzo de 2011 a las 15h20, dentro de la causa N.° 053-2011 y la sentencia de acción de protección dictada por el juez quinto de lo civil de Cañar, el 18 de noviembre de 2010 a las 11h20, dentro de la acción de protección N.° 279-2010.

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Wendy Molina Andrade
PRESIDENTA (E)

María Augusta Durán Mera
SECRETARIA GENERAL (E)

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con ocho votos de los señores jueces y señoras juezas: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Wendy Molina Andrade, sin contar con la presencia del juez Patricio Pazmiño Freire, en sesión ordinaria del 14 de agosto de 2013. Lo certifico.

María Augusta Durán Mera
SECRETARIA GENERAL (E)

MAD/mbv/msb

CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR

CASO No. 0862-11-EP

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 lunes 09 de septiembre de dos mil trece.- Lo certifico.

Jáime Pozo Chamorro
Secretario General

JPCH/lcca

CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR

CASO Nº 0862-11-EP

RAZÓN.- Siento por tal que, en la ciudad de Quito, a los once días del mes de septiembre de dos mil trece, se notificó con copia certificada de la sentencia de 14 de agosto del 2013, a los señores Gloria Piedad Illingworth, ministra de Educación, en las casillas constitucionales 74; procurador general del Estado, en la casilla constitucional 18; Rómulo Hernán Merchán Crespo, en la casilla constitucional 509 y correo electrónico; Rosendo Idróvo Vásquez, Tiberio Torres Regalado y Ramiro Flores Jara, en la casilla constitucional 1044; jueces de la Sala Especializada de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia del Cañar, mediante oficio 2828-CC-SG-NOT-2013 y juez Quinto de lo Civil de Cañar, mediante oficio 2829-CC-SG-NOT-2013, como consta de la documentación adjunta.- Lo certifico.

Jaime Pozo Chamorro
Secretario General

JPCH/dam