



Quito, D. M., 04 de diciembre de 2013

**SENTENCIA N.º 105-13-SEP-CC**

**CASO N.º 0562-11-EP**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

El 22 de marzo de 2011, la doctora Gloria Vidal Illingworth, ministra de Educación, presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia expedida por la Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Cañar, el 22 de febrero de 2011 a las 10h00, dentro de la acción de protección N.º 243-2010, la misma que revocó la sentencia en primera instancia de la jueza décima de lo civil de Cañar.

El 31 de marzo de 2011, el secretario general de la Corte Constitucional, para el período de transición, certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

El 21 de julio de 2011, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 0562-11-EP, por considerar que reúne los requisitos previstos en los artículos 61 y 62 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Efectuado el sorteo correspondiente, conforme el artículo 195 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y artículo 18 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, le correspondió al exjuez constitucional, Alfonso Luz Yunes, el conocimiento de la presente causa conforme consta en el memorando de Secretaría General N.º 0538-CC-SG del 22 de agosto de 2011.

Dicho juez, mediante providencia del 30 de agosto de 2011 a las 09:00, avocó conocimiento de la presente causa, haciéndose conocer a los jueces de la Sala

Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Cañar y a la jueza décima de lo civil de Cañar, sobre la recepción del proceso y solicitando que presenten su informe de descargo debidamente motivado sobre los fundamentos de la acción en el término de quince días.

Conforme a 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.

Del sorteo de causas realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión extraordinaria del 03 de enero de 2013, de conformidad con la Disposición Transitoria Octava de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, le correspondió sustanciar el caso N.º 0562-11-EP al juez constitucional, Fabián Marcelo Jaramillo Villa.

Mediante memorando N.º 018-CCE-SG-SUS-2013 del 08 de enero de 2013, el secretario general, Jaime Pozo Chamorro, remitió el expediente del caso N.º 0562-11-EP al juez ponente.

Con providencia del 09 de septiembre de 2013, el juez constitucional, Fabián Marcelo Jaramillo Villa, avocó conocimiento de la causa y determinó su competencia para conocer la presente acción extraordinaria de protección.

### **Decisión judicial que se impugna**

La decisión judicial impugnada es la sentencia dictada el 22 de febrero del 2011, por los jueces de la Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Cañar, la cual en su parte pertinente, establece lo siguiente:

**CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DEL CAÑAR.- SALA ESPECIALIZADA DE GARANTÍAS PENALES Y DE TRÁNSITO.- Azogues, 22 de febrero del 2011.- las 15h20: VISTOS: (...)** “analizado el texto de la Resolución Ministerial, se observa que el mismo no se encuentra debidamente fundamentado, toda vez que, en la actividad administrativa en la que se resuelven casos vía resoluciones, se debe argumentar tanto en lo que tiene que ver con los hechos como en el derecho, la que necesariamente debe estar presente en la teoría de la interpretación; y siendo como ya se dijo que la acción de protección conforme dispone la Constitución de la República, tiene por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la propia Norma Suprema, sin que tenga el carácter de



subsidiaria ni residual, la Sala, **“ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LEYES DE LA REPÚBLICA”**, acepta el recurso de apelación interpuesto por el legitimado activo, revoca la sentencia venida en grado, disponiendo que la resolución número 0468-10 de fecha 3 de agosto de 2010, quede sin efecto y que en el término de 10 días se tomen las medidas necesarias para que el profesor Telmo José Vivar Encalada, sea restituido a su lugar de trabajo. Al legitimado activo se le cancelará los valores correspondientes a sueldos dejados de percibir y los aportes correspondientes al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social”.

### **Fundamentos y pretensión de la demanda**

La doctora Gloria Vidal Illingworth, en su calidad de ministra de Educación, manifiesta en lo principal, lo siguiente:

Que la sentencia demandada ha vulnerado el derecho a la seguridad jurídica, pues se ha evidenciado que se ha desconocido lo señalado por la Constitución respecto de dicho derecho, garantizado en un Estado constitucional como es el Ecuador, por parte de quienes se hallan administrando justicia.

Considera que se ha vulnerado el debido proceso, respecto al numeral 1 del artículo 76 de la Constitución de la República, derecho reconocido además por la Declaración Interamericana de Derechos y Deberes del Hombre (artículo 26), Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 14), Convención Interamericana de Derechos Humanos (artículo 8) y artículos 8 y 9, Garantías Judiciales y Principios de Legalidad y Retroactividad. Según manifiesta, en la sentencia impugnada se inobservaron estos preceptos “puesto que impugnar un acto administrativo mediante la Acción de Protección es desnaturalizar esta garantía jurisdiccional, impugnación que debió realizarse ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo”.

Señala que los jueces, en su sentencia, han inobservado los artículos 226 y 424 de la Constitución de la República.

Establece que en función de los artículos 31 y 217 del Código Orgánico de la Función Judicial, la Sala Especializada de lo Penal y de Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Cañar, ha vulnerado los derechos enunciados ya que no tenían la competencia para conocer la causa en mención, respecto de los asuntos de mera legalidad, es decir, los mencionados jueces actuaron sin la competencia

necesaria y violentaron las garantías constitucionales, ya que investidos de constitucionalidad se pronunciaron respecto de asuntos de legalidad, vulnerando el principio de reserva legal.

### **Pretensión**

Se declare la vulneración de los derechos constitucionales mencionados y como consecuencia se deje sin efecto la sentencia recurrida y se ordene la reparación integral de sus derechos; es decir desechar la acción de protección propuesta por el señor Telmo José Vivar Encalada.

### **Contestación a la demanda**

#### **Jueces de la Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Cañar**

Respecto del escrito de acción extraordinaria de protección, señalan que la sala accionada no se fundamentó únicamente en la normativa legal, sino que consideró también el principio de la supremacía constitucional, considerando al Ecuador como un Estado de derechos y justicia, que debe ser comprendido desde una doble perspectiva: i) La pluralidad jurídica y ii) La importancia de los derechos reconocidos en la Constitución.

Manifiestan que, considerando lo anterior, respecto de la pluralidad jurídica, los sistemas jurídicos y las fuentes del derecho se han diversificado, tomando a los precedentes jurisprudenciales constitucionales como una fuente de estricto cumplimiento; por lo que, la Sala, en su sentencia, ha citado y fundamentado su decisión en una resolución emitida por la Corte Constitucional, el 30 de junio de 2009, respecto de la suspensión de los efectos que derivan del acto de destitución.

Argumentan que en virtud de los artículos 3 y 364 de la Constitución, el Estado es el encargado de salvaguardar los derechos de aquellas personas que se encuentran comprendidas en estos supuestos, razón por la cual es una obligación estatal la de desarrollar programas coordinados de información, prevención y control de consumo de alcohol, tabaco y sustancias estupefacientes o psicotrópicas. Agregan como fundamento adicional el artículo 76 numeral 3 de la Constitución.

Explican que la Sala, considerando los mandatos constitucionales mencionados, el precedente jurisprudencial y la situación del señor Vivar, quien debió ser

internado debido a su enfermedad, alcoholismo, se ha pronunciado en el sentido de resarcir los derechos que le han sido vulnerados, en función de los artículos 226 y 424 de la Constitución.

Señalan que: “La señora Ministra, transcribe y resalta el contenido del artículo 226 y 424 de la Constitución de la República, normas que al ser observadas por la Sala hicieron que se tome la decisión ahora acatada, sin tener en cuenta que es el principio de SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL, que al ser observado sin restricciones y siendo el alcoholismo una adicción, hace que se considere como una enfermedad, la que conforme las GARANTÍAS CONSTITUCIONALES, fue asumida como responsabilidad del Estado”.

Además, expresan su preocupación de que en libelo de la demanda se deduce que el juez de primer nivel fue competente para conocer el caso, pero se alegue incompetencia de la Sala, olvidándose del principio constitucional de doble instancia contenido en el numeral 3 del artículo 86.

Finalmente, sostienen que la Sala en ningún momento violentó normas del debido proceso y por el contrario su actuación fue con estricto apego a la Constitución de la República.

### **Procuraduría General del Estado**

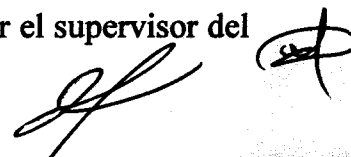
El doctor Marcos Arteaga Valenzuela, delegado del procurador general del Estado, comparece señalando únicamente casillero constitucional para recibir notificaciones de le correspondan.

### **Terceros con interés en la causa**

### **Jueza Décima de lo Civil del Cañar**

La señora Ana Cecilia Quezada Carrasco como jueza que conoció la acción de protección en primera instancia, explica que el señor Telmo José Vivar Encalada presentó una acción de protección en contra de la ministra de Educación, demandando el Acuerdo N.º 0468 del 03 de agosto de 2010, emitido por la ministra de Educación, el que confirma la resolución de la Comisión Regional N.º 3 de Defensa Profesional del Austro, en la que se decide destituirle del cargo y del Magisterio Nacional al señor Telmo José Vivar Encalada.

Efectivamente la resolución emitida por la Comisión Regional N.º 3 de Defensa Profesional del Austro se fundamentó en el informe emitido por el supervisor del



plantel, quien señala que el señor Telmo José Vivar Encalada, no ha cumplido con su labor por un lapso de once días, en el mes de enero de 2010, ocho días en el mes de marzo del 2010, sin justificar las faltas; por lo que, consideran el abandono del cargo por un lapso mayor a tres días consecutivos, en varias ocasiones, razón por la que acuerdan confirmar la destitución del cargo a dicha persona, tras el proceso correspondiente. Informe que acogió la jueza décima de lo civil, resolviendo negar la petición planteada por el señor Telmo José Vivar Encalada.

### **Telmo José Vivar Encalada**

El accionante señala que la acción extraordinaria de protección presentada por la ministra de Educación es infundada, confusa, inepta e ineficaz, ya que no cumple con los requisitos establecidos en la Constitución y la Ley, solicitando que se ratifique el fallo de la Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial del Cañar.

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

### **Competencia de la Corte**

La Corte Constitucional, es competente para conocer y resolver sobre 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 de acuerdo con artículo 3 numeral 8, literal b y el tercer inciso del artículo 35 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

### **Legitimación activa**

La accionante se encuentra legitimado para presentar 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; 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 de 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.

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 de 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 y repararlos.

### **Determinación de problemas jurídicos para la resolución del caso**

Dentro del análisis del caso *sub examine* se ha determinado los siguientes problemas jurídicos a ser resueltos por la Corte Constitucional del Ecuador:

1. ¿En el caso *sub iudice* 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?

3. La sentencia impugnada ¿vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación?

## 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 sustanciada 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 que integran la mentada Sala 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”.

El artículo 7 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, señala:

“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 Constitución de la República, en su artículo 86 numeral 3 segundo inciso establece que las sentencias de primera instancia podrán ser apeladas ante la Corte Provincial. En concordancia, la Ley *ibidem*, 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.

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 que conforme lo determina la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional debe ser conocida por los jueces de la Corte Provincial del lugar donde se emitió el fallo materia de apelación, siendo competentes los antes mentados juzgadores para conocer este tipo de acción, independientemente de la decisión final que luego del análisis de

los elementos fácticos puestos a su conocimiento establezcan.

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 derecho a la 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 a 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 dichas autoridades públicas deben contener una adecuada argumentación respecto al tema puesto en su conocimiento, debiendo además ser claros y precisos, sujetándose 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; en la especie, las normas que establecen el respeto a las formas procesales para determinados tipos de acciones. Para la accionante, los jueces han resuelto la causa sin considerar que existe el trámite adecuado en la vía legal ordinaria. Así, sostiene que: “los jueces de esa Sala de la Corte Provincial de Justicia de Cañar actuaron sin la competencia necesaria y violentando las



garantías constitucionales antes nombradas puesto que se pronunciaron investidos de constitucionalidad 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 aludido; 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”.

La acción de protección, como mecanismo ágil, sumario y preferente de tutela de los derechos constitucionales ha sido reservada, según el constituyente, para actos u omisiones provenientes de las autoridades públicas. En este sentido, la Corte Constitucional del Ecuador en la sentencia N.º 0016-13-SEP-CC<sup>1</sup> 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”.

Asimismo, la Corte Constitucional, para el período de transición, se ha pronunciado, señalando que:

“Las garantías jurisdiccionales son mal utilizadas cuando se desechan acciones de raigambre constitucional argumentado que son cuestiones de legalidad, así como a asuntos de legalidad se le yuxtapone la justicia constitucional a la justicia ordinaria”.

Por consiguiente, dado que la pretensión del accionante se basa en la inconformidad respecto del acto administrativo emitido por el Ministerio de Educación, a través del cual se lo destituye por abandono del cargo al no haber cumplido con su labor por un lapso de once días, en el mes de enero de 2010, ocho días en el mes de marzo de 2010, sin justificar las faltas; esta Corte encuentra que esta pretensión debió ser reclamada por la vía contencioso

<sup>1</sup> Corte Constitucional para el Período de Transición. Sentencia N° 016-13-SEP-CC, de 16 de mayo de 2013, dentro del caso N°. 1000-12-EP.

administrativa, pues al tratarse de una cuestión infraconstitucional aquella constituye la vía adecuada y eficaz para este tipo de reclamaciones.

De conformidad con lo que dispone el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, la Ley de Modernización y el Código Orgánico de la Función Judicial, este tipo de actos administrativos cuentan con los procedimientos idóneos y eficaces para ser impugnados tanto en la vía administrativa como en la vía judicial<sup>2</sup>. Lo cual, según consta en el considerando sexto de la sentencia emitida por la Sala Especializada de Garantías Penales y de Tránsito, era de conocimiento del accionante, pues él mismo expresa que “podía acudir a la vía contenciosa administrativa en defensa de sus derecho, pero que ha preferido la acción constitucional porque requiere continuar trabajando para satisfacer las necesidades de su familia”. Por consiguiente, al tratarse de un conflicto de carácter legal en el cual no existen derechos constitucionales vulnerados, no puede ser resuelto por la justicia constitucional.

Esta Corte Constitucional debe manifestar que el derecho a la seguridad jurídica está asociado con la observancia de la Constitución y en la existencia de normas claras jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por autoridades competentes, en aquel sentido se puede observar que en la sentencia objeto de la acción extraordinaria de protección no se han aplicado las normas que rigen la garantía jurisdiccional, acción de protección. En aquel sentido, se observa que la

<sup>2</sup> Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva.- Art. 69.- Todos los actos administrativos expedidos por los órganos y entidades sometidos a este estatuto serán impugnables en sede administrativa o judicial. La impugnación en sede administrativa se hará de conformidad de este estatuto. La impugnación en sede judicial se someterá a las disposiciones legales aplicables. En todo caso, quien se considere afectado por un acto administrativo lo podrá impugnar judicialmente ante el respectivo Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de manera directa. No será necesario para el ejercicio de este derecho el que haya precedido reclamación, administrativa previa la misma que será optativa.

Ley de Modernización del Estado.- Art. 38.- Los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo y de lo Fiscal, dentro de la esfera de su competencia, conocerán y resolverán de todas las demandas y recursos derivados de actos, contratos, hechos administrativos y reglamentos expedidos, suscritos o producidos por las entidades del sector público. El administrado afectado presentará su demanda, o recurso ante el tribunal que ejerce jurisdicción en el lugar de su domicilio. El procedimiento será el previsto en la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa o el Código Tributario, en su caso. No se exigirá como requisito previo para iniciar cualquier acción judicial contra las entidades del sector público la proposición del reclamo y agotamiento en la vía administrativa. Empero, de iniciarse cualquier acción judicial contra alguna institución del sector público, quedará insubsistente todo el reclamo que sobre el mismo asunto se haya propuesto por la vía administrativa.

Código Orgánico de la Función Judicial.- Art 217.-Corresponde a las juezas y jueces que integren las salas de lo contencioso administrativo:

1. Conocer y resolver las controversias que se suscitaren entre la administración pública y los particulares por violación de las normas legales o de derechos individuales, ya en actos normativos inferiores a la ley, ya en actos o hechos administrativos, siempre que tales actos o hechos no tuvieren carácter tributario;

4. Conocer y resolver las demandas que se propusieren contra actos, contratos o hechos administrativos en materia no tributaria, expedidos o producidos por las instituciones del Estado que conforman el sector público y que afecten intereses o derechos subjetivos de personas naturales o jurídicas; inclusive las resoluciones de la Contraloría General del Estado, así como de las demás instituciones de control que establezcan responsabilidades en gestión económica en las instituciones sometidas al control o juzgamiento de tales entidades de control. Igualmente conocerán de las impugnaciones a actos administrativos de los concesionarios de los servicios públicos y de todas las controversias relativas a los contratos suscritos por los particulares con las instituciones del Estado;

sentencia emitida vulnera el derecho a la seguridad jurídica y a una tutela judicial efectiva, toda vez que resuelve un asunto de mera legalidad, descontextualizando la esencia de la acción de protección.

**3. La sentencia impugnada ¿vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación?**

De acuerdo con el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República, todas las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas y expresamente determina que no habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Esto quiere decir que corresponde a los jueces realizar un análisis preciso, claro y articulado entre los fundamentos fácticos y los derechos vulnerados, pues no es suficiente mencionar los principios o derechos violentados, sino que es necesario determinar cómo y de qué forma se vinculan los hechos con las normas aplicables al caso concreto. Por tanto, la motivación no es solo un elemento formal, como requisito obligatorio de toda manifestación de autoridad pública, sino que constituye un elemento sustancial que expresa la garantía del derecho al debido proceso, pues permite a las partes conocer el razonamiento lógico del juez y por tanto comprender las razones jurídicas por las que se ha llegado a un fallo determinado.

Respecto a la motivación de las sentencias, la Corte Constitucional, para el período de transición, en su sentencia N.º 069-10-SEP-CC<sup>3</sup> ha determinado lo siguiente:

“La motivación consiste en que los antecedentes que se exponen en la parte motiva sean coherentes con lo que se resuelve, y nunca puede ser válida una motivación que sea contradictoria con la decisión. En otras palabras: ‘La motivación es justificación, es argumentar racionalmente para justificar una decisión aplicativa, es exposición de las razones que se han dado por los jueces para mostrar que su decisión es correcta o aceptable’.

La motivación de las resoluciones judiciales es requisito para la observancia de un proceso debido, y más concretamente dentro del litigio, para la observancia del derecho a la tutela efectiva y expedita de los derechos e intereses de las personas, sin que en ningún caso quede en indefensión (...).

<sup>3</sup> Corte Constitucional, para el período de transición. Sentencia N.º 069-10-SEP-CC del 09 de diciembre de 2010.

Resulta evidente entonces ‘...que el deber de motivar así concebido dota a las resoluciones judiciales de una calidad epistémica que de otro modo no tendrían, y esto es lo que hace de él un dispositivo de garantía (...). En este contexto, el juez no puede decidir arbitrariamente, sino que está obligado a razonar de manera explícita las resoluciones que adopta, destinadas a defenderse por sí mismas ante los afectados, que no están reducidos a la pasividad inerte frente a ellas, y pueden discutir las con conocimiento de causa’.

Es decir, la motivación responde a la debida y lógica coherencia de razonabilidad que debe existir entre la pretensión, los elementos fácticos, las consideraciones y vinculación de la norma jurídica y la resolución tomada (...).

Una sentencia relativa al campo de las garantías jurisdiccionales no puede ser genérica en su apreciación, sino que debe ser descriptiva del hecho y forma en que la autoridad pública atenta contra una garantía constitucional del ciudadano. Este aspecto es lo que permite la debida motivación del fallo, pues colige los hechos fácticos con su resolución”.

En el caso concreto, la Sala Especializada de Garantías Penales y de Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Cañar, fundamenta su decisión señalando que gracias al principio de supremacía constitucional, no es posible eludir o desconocer los derechos ni las garantías que se promulgan en la Constitución, en concordancia con el numeral 3 del artículo 76 de la Constitución, afirmando que si la adicción es una enfermedad, mal se podría juzgar como se ha hecho con el señor Vivar. Afirma que la resolución ministerial no se encuentra debidamente motivada, ya que carece de fundamentos, tanto de hecho como de derecho.

En función de lo dicho, y fundamentado además en que la acción de protección tiene por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la propia Constitución, la Sala decide aceptar el recurso de apelación interpuesto por el señor Telmo José Vivar Encalada, dispone la revocatoria de la sentencia emitida en primera instancia y ordena que sea restituido en su cargo además de reconocerle los haberes a los que tuviere derecho, esto es sueldos y aportes correspondientes al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

En el caso *sub judice*, la sentencia ha realizado una explicación de los motivos y hechos que justifican la decisión tomada, pero no se pronuncia respecto de las pretensiones que ha propuesto el señor Telmo Vivar Encalada en su escrito de interposición de apelación. La pretensión del señor Vivar al plantear el recurso

de apelación a la sentencia emitida por la jueza décima de lo civil de Cañar, fue la falta de motivación, la vulneración al principio de legalidad, al principio de reserva de ley, la violación al debido proceso y el derecho al trabajo; pretensiones que la Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Cañar jamás consideró.

Al contrario, el análisis propuesto por la Sala Especializada de lo Penal y de Tránsito de la Corte Provincial del Cañar, hace relación al artículo 364 de la Constitución, lo cual implica una fundamentación que es totalmente ajena a la acción propuesta –acción de protección–.

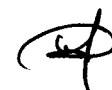
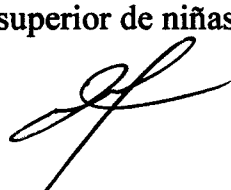
El artículo 364 de la Constitución de la República del Ecuador señala textualmente lo siguiente:

“Las adicciones son un problema de salud pública. Al Estado le corresponderá desarrollar programas coordinados de información, prevención y control de consumo de alcohol, tabaco y sustancias estupefacientes y psicotrópicas; así como ofrecer tratamiento y rehabilitación a los consumidores ocasionales, habituales y problemáticos. En ningún caso se permitirá su criminalización ni se vulnerarán sus derechos constitucionales.

El Estado controlará y regulará la publicidad de alcohol y tabaco”.

El artículo mencionado establece como responsabilidad del Estado ecuatoriano el control y la prevención del problema social de adicción, así como también de la rehabilitación y tratamiento de las personas que padecen de este problema.

Si bien la Constitución responsabiliza al Estado ecuatoriano sobre el restablecimiento de las personas que sufren de problemas sociales como la adicción, lo dicho no significa que sea el Estado ecuatoriano el responsable de las consecuencias que conlleva el incumplimiento con las obligaciones laborales de los ecuatorianos. Esto además, teniendo en cuenta que en el caso *sub judice* se trata de un servicio público que constituye un eje primordial del Estado. Dada la importancia de la educación, es obligación de toda institución educativa y de sus funcionarios y servidores, brindar un servicio público de calidad, continuo y basado en valores de ejemplo y buena conducta, puesto que se trata de un servicio público que tiene como fin la formación de las niñas y niños de nuestro país. Por lo que, es menester que, tal como dispone el artículo 44 de la Constitución, ante todo, se garantice siempre el interés superior de niñas y niños.



En consecuencia, la resolución emitida por la Sala se fundamenta en el artículo 364 de la Constitución, interpretándolo como un derecho para el señor Vivar, al recalcar que es responsable el Estado sobre la recuperación de su adicción, mas dicha judicatura no señala nada acerca de la falta de motivación de la sentencia de primera instancia o sobre las vulneraciones de derechos como el debido proceso y el trabajo.

Por lo tanto, resultan evidentes los errores incurridos por la Sala Especializada de lo Penal y de Tránsito de la Corte Provincial del Cañar, ya que si bien dicha judicatura tenía la competencia para resolver una acción de protección, en calidad de juez constitucional, debió observar las normas que rigen la acción de protección en el ámbito constitucional, en virtud de las pretensiones del accionante.

Adicionalmente, cabe destacar que los jueces, en su sentencia, establecen que la acción de protección tiene por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la propia Norma Suprema, sin que tenga el carácter de subsidiaria ni residual. No obstante, dicha afirmación no se encuentra sustentada y no tiene coherencia con el resto de la argumentación realizada pues en ningún momento los jueces han demostrado que en este caso se trate efectivamente de la vulneración de un derecho constitucional y no de un tema de mera legalidad que cuenta con la vía adecuada en la justicia ordinaria.

Cabe señalar que la motivación se articula simbióticamente con el derecho a una tutela judicial efectiva, y obviamente aquello contribuye a garantizar la seguridad jurídica dentro de un Estado constitucional, con el objeto de que quienes acuden a los diversos órganos jurisdiccionales en el país no queden en la indefensión y de esta manera se genere la debida confianza en el sistema jurídico ecuatoriano; y es precisamente a través de la motivación de las resoluciones judiciales cuando los jueces y juezas determinan que sus actuaciones se han producido con apego a la Constitución y a las leyes que rigen un caso en concreto.

Lo dicho nos lleva a la conclusión de que la Sala Especializada de lo Penal y de Tránsito de la Corte Provincial del Cañar, en su calidad de juez constitucional, al haber resuelto una acción de protección sin considerar las pretensiones del accionante y fundamentándose en una norma constitucional que es erróneamente interpretada, ha vulnerado el debido proceso respecto de la garantía de la motivación, toda vez que no ha considerado la naturaleza de la acción puesta a su conocimiento y no ha contrastado los elementos fácticos de la garantía acción





de protección, con los fundamentos constitucionales y legales pertinentes a este tipo de acción.

### 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:

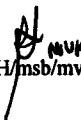
#### SENTENCIA

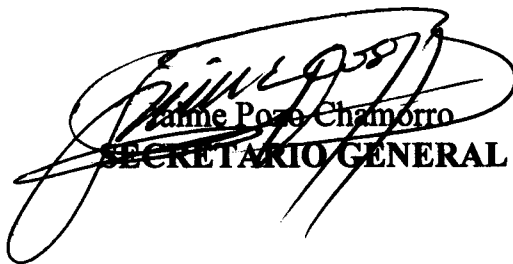
1. Declarar la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación y al derecho a la seguridad jurídica.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección.
3. Como medidas de reparación integral se dispone:
  - 3.1. Dejar sin efecto la sentencia de apelación de la acción de protección de derechos expedida por la Sala Especializada de lo Penal y de Tránsito Corte Provincial de Justicia del Cañar del 22 de febrero de 2011 a las 10h00, dentro de la causa N.º 38-2011.
  - 3.2. Se estará a lo dispuesto en la sentencia de acción de protección dictada por la jueza décima de lo civil de Cañar, el 13 de octubre de 2010.
4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

  
Wendy Molina Andrade  
**PRESIDENTA (E)**

  
Jaime Pozo Chamorro  
**SECRETARIO 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: 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 de los jueces: Antonio Gagliardo Loor y Patricio Pazmiño Freire, en sesión ordinaria del 04 de diciembre de 2013. Lo certifico.

  
JPCH/msb/mv

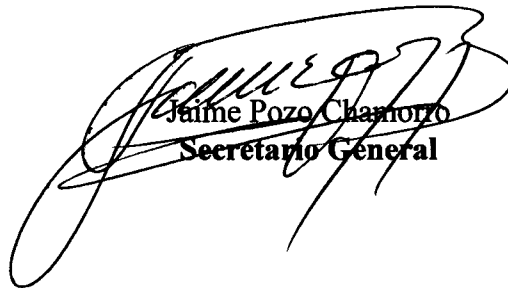
  
Jaime Pozo Chamorro  
SECRETARIO GENERAL



CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR

**CASO Nro. 0562-11-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 viernes 27 de diciembre de dos mil trece.- Lo certifico.

  
Jaime Pozo Chamorro  
Secretario General

JPCH/LFJ

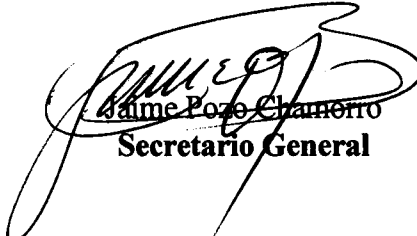




**CASO Nro. 0562-11-EP**

**RAZÓN.-** Siento por tal que, en la ciudad de Quito, a los veintisiete días del mes de diciembre del dos mil trece, se notificó con copia certificada de la sentencia de 04 de diciembre del 2013, a los señores: Ministra de Educación, en la casilla constitucional 074; Telmo José Vivar Encalada, en la casilla constitucional 809; jueces de la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Cañar, en la casilla constitucional 1044; procurador general del Estado, en la casilla constitucional 018; y, al juez décimo de lo Civil del Cañar, en la casilla judicial 2463; conforme consta del documento adjunto.- Lo certifico.-

JPCH/azj

  
Jaime Pozo Chamorro  
Secretario General

