



Quito, D. M., 21 de octubre del 2010

**Sentencia N.º 046-10-SEP-CC**

**CASO N.º 0848-09-EP**

**LA CORTE CONSTITUCIONAL para el período de transición:**

**Juez Constitucional Ponente: Dr. Manuel Viteri Olvera**

**I. ANTECEDENTES**

Los señores LUIS FERNANDO ARIAS JÁCOME, JUAN PABLO CHUNATA INCA, GABRIEL ALEXANDER GARCÍA ESCOBAR, ALBERTO RAMÓN GARCÍA VITERI y otros como ex Promotores de Seguridad Ciudadana del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, amparados en lo dispuesto en el Capítulo VIII, artículo 62 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial N.º 52 del 22 de octubre del 2009, presentan ante la Corte Constitucional, acción extraordinaria de protección en los siguientes términos:

**Contenido de la demanda**

Los accionantes sostienen que la demanda va dirigida en contra de los jueces de la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, por la Sentencia y Auto de Aclaración y Ampliación dictados el 25 de septiembre del 2009 a las 09h30, y del 15 de octubre del 2009 a las 16h30, respectivamente, mismos que se encuentran ejecutoriados por el Ministerio de la Ley.

Los accionantes manifiestan que la Sentencia y el Auto de Aclaración y Ampliación definitivos fueron dictados dentro de la acción de protección N.º 89-2009 JM, en contra de los señores Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito, Director Metropolitano de Recursos Humanos y Procurador Metropolitano de Quito, por *incumplimiento* del Mandato Constituyente N.º 8. No existiendo

recurso ordinario ni otra acción jurisdiccional para exigir el cumplimiento de mandatos constitucionales, como en el presente caso, específicamente, en el Mandato Constituyente N.º 8, publicado en el Registro Oficial, Suplemento N.º 330 del martes 06 de mayo del 2008, en donde inclusive, el artículo 56, numeral 2 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial N.º 52 el jueves 22 de octubre del 2009, prohíbe la acción de incumplimiento tratándose de Mandatos Constitucionales, cuando dice: “**Art. 56.- Causales de inadmisión.-** La acción por incumplimiento no procede en los siguientes casos: 2. Si se trata de omisiones de mandato constitucionales.”

### **Presuntos derechos vulnerados**

Los derechos vulnerados por los jueces de la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha se encuentran establecidos en la sexta consideración, numeral 2 de la mencionada Sentencia que determina lo siguiente: “*Que los Mandatos Constituyentes dictados por la Asamblea Constituyente son parte del sistema jurídico del Estado ecuatoriano; y por lo mismo, en caso de falta de aplicación de una o más normas de los indicados Mandatos, que como quedó expresado, integran nuestro sistema jurídico, como en el caso del Mandato Constituyente No. 8, que con relación a la pretensión de los legitimados activos, contendría una obligación de hacer, para su cumplimiento y exigencia, según lo constante en el libelo de la acción propuesta, a criterio de la Sala no corresponde la Acción de Protección, sino, la acción jurisdiccional de incumplimiento, prevista en el Art. 93 de la Constitución de la República del Ecuador, cuyo cumplimiento y resolución es de competencia de la Corte Constitucional*”; por lo que revoca la sentencia subida en grado y deja a salvo los derechos de los accionantes para proponer las acciones de las que se crean asistidos.

Este criterio de la Sala incumplió el artículo 427 de la Constitución de la República que dice: “**Art. 427.-** Las normas constitucionales se interpretarán por el tenor literal que más se ajuste a la Constitución en su integralidad. En caso de duda, se interpretarán en el sentido que más favorezca a la plena vigencia de los derechos y que mejor respete la voluntad del constituyente, y de acuerdo con los principios generales de la interpretación constitucional”; en igual sentido dispone el numeral 5 del artículo 11 de la misma Constitución, que dice: “**Art. 11.-** El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: numeral 5. En materia de derechos y garantías constitucionales, las servidoras y servidores públicos, administrativos o judiciales, deberán aplicar la norma y la interpretación que más favorezca su efectiva vigencia”.

d  
al

En este aspecto, la Corte Constitucional, para el período de transición, ha manifestado: *“Si la interpretación literal de la constitución es insuficiente, porque en este caso, se obtiene un resultado inconstitucional, hay que buscar otro método, que lleve a una conclusión adecuada desde el punto de vista constitucional. Si tomamos en cuenta el método sistemático o jurídico, es decir, si leemos la Constitución en su conjunto, podemos conectar la forma del Estado, la garantía jurisdiccional de los derechos, y la parte orgánica de la Constitución; y si lo complementamos con el método teleológico, podremos establecer analíticamente, cual fue la intención del Constituyente, en los que atañe a las normas sobre la garantía judicial de la Constitución, sin dejar de lado la situación política – jurídica de transitoriedad que atraviesa el País. El resultado de esta lectura compleja de la Constitución, es la aparición de una regla jurisprudencial básica, que en principio permitirá resolver la cuestión de la interpretación correcta de la Constitución. De las posibles lecturas de los textos constitucionales, el intérprete debe escoger aquella que garantice más eficazmente el cumplimiento estricto de la voluntad del Constituyente, conectada con el carácter normativo de la Constitución, establecidos en los artículos 424 y 426, pero la utilización de éste método, en forma excluyente, sólo nos permite enunciar dicha regla. En estas condiciones es necesario abandonar los métodos generales de la interpretación propios de la hermenéutica jurídica tradicional y acudir a los métodos específicos de interpretación de la Constitución, establecidos en el Art. 427: particularmente es útil el método racional...”*. (Sentencia Interpretativa: 001-08-SI-CC, Suplemento del Registro Oficial N.º 479 del martes 02 de diciembre del 2008, Págs. 10 y 11).

Que es tan errado el criterio de la Sala, que posteriormente, el artículo 56 numeral 2 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial N.º 52 del jueves 22 de octubre del 2009, les da la razón cuando dice: **“Art. 56.- Causales de inadmisión.- La acción por incumplimiento no procede en los siguientes casos: numeral 2. Si se trata de omisiones de mandato constitucionales”**.

Que la Sala no tomó en cuenta: *“Que la Constitución y los Tratados Internacionales, en particular la Convención Americana de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, reconocen que el fin del Estado y de la organización Social es el goce de los derechos de los seres humanos y de la naturaleza y que, para tal efecto, deben existir recursos sencillos y rápidos que a los jueces o tribunales competentes les permitan amparar a los seres humanos y a la naturaleza frente a los actos y omisiones que amenacen o violen sus derechos y adoptar las medidas pertinentes para asegurar la reparación integral derivada de vías de hecho que vulneren dichos derechos,*

ok

*de igual modo, es indispensable que exista un procedimiento cautelar, expedito y eficaz que faculte a los órganos jurisdiccionales para dictar medidas urgentes en aquellos casos en que se amenace de modo inminente y grave un derecho, y de ésta manera brinde una protección oportuna y se eviten daños irreversibles...”.*

Que la Constitución de la República brinda instrumentos procesales destinados a la protección y garantías de los derechos humanos; el tratadista ZARINI Juan Helio, en su obra *“El Derecho Constitucional”* dice: *“...pone al alcance de los afectados, las vías y medios efectivos, rápidos y eficaces, a fin de que los órganos jurisdiccionales deparen tutela oportuna, que haga realidad el ejercicio de los derechos constitucionales”.*

Que para hacer efectivo el Mandato N.º 8 escogieron la acción de protección como la vía más efectiva para que el órgano jurisdiccional depare la tutela oportuna, pero resultó inadmisibile que la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, no haga realidad el ejercicio de sus derechos, porque, al criterio de la Sala, los actores se equivocaron de vía.

Que la Sentencia y Auto de Ampliación y Aclaración definitivos, dictados por la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha el 25 de septiembre del 2009 y el 15 de octubre del 2009, respectivamente, al manifestar que el reclamo de los accionantes debía ir por la vía de incumplimiento, revocando la Sentencia de Juez Aquo, les ha causado daño inminente, como se colige de las acciones de personal N.º 169-1, 169-2, 169-3, 169-4, 169-5, 169-6, 170-7, 169-8, 169-9 y 169-10 de fecha 16 de octubre del 2009, mediante las cuales, la señora Administradora General del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, dejó sin efecto sus nombramientos regulares, a pesar de que estaban condicionados a la ratificación de la Corte Constitucional.

### **Pretensión**

Con esta acción extraordinaria de protección, los actores pretenden que se deje sin efecto la Sentencia y el Auto de Aclaración y Ampliación definitivos dictados por la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha el 25 de septiembre del 2009 y el 15 de octubre del 2009, respectivamente, y que amparados en lo dispuesto en el artículo 87 de la Constitución de la República del Ecuador y 26 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que como medida cautelar se sirva suspender las acciones de personal N.º 169-1, 169-2, 169-3, 169-4, 169-5, 169-6, 170-7, 169-8, 169-9 y 169-10 de fecha 16 de octubre del 2009, las que dejan sin



efecto los nombramientos regulares como consecuencia de la Sentencia expedida por dicha Sala.

### **Contestación a la demanda**

#### **Fundamento de los señores Jueces de la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha**

Los señores jueces de la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha sostienen que la acción propuesta por los accionantes expresa lo siguiente: *“Que han venido prestando sus servicios por más de 180 días con anterioridad del Mandato Constituyente No. 8, bajo intermediación laboral, para el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.- Que mediante circular No. A 0213, el Alcalde Metropolitano ha dispuesto el cumplimiento del Mandato Constituyente No. 8, con vigencia a partir del 30 de abril del 2008, por lo que se elimina y prohíbe le tercerización e intermediación laboral, disponiendo que la relación laboral sea directa y bilateral entre el trabajador y empleador, por lo que el señor Administrador General de la DMQ ha expedido la resolución Administrativa No. 0024, autorizando la contratación de servicios ocasionales, a partir del 01 de mayo del 2008, de promotor de Seguridad con las mismas remuneraciones que han venido percibiendo hasta el 30 de abril del 2008 en la empresa intermediadora. Que el señor Ministro de trabajo y Empleo en Oficio No. DMTE-129-2009 del 19 de marzo del 2009, sobre esta materia manifiesta lo siguiente: Para los fines del caso, considero oportuno recordarles que el Reglamento del Mandato Constituyente No. 8 en su Disposición Transitoria Segunda, estableció con absoluta claridad, con estricto apego a las disposiciones de dicho Mandato, que los trabajadores que se encontraban hasta el 30 de abril de 2008, bajo el régimen de intermediación laboral, tenían que ser obligatoriamente asumidos de manera directa por las empresas del Sector Privado que contrataron con las intermediarias laborales, empresas usuarias que desde el 01 de mayo del 2008, se las considera para todos los efectos como empleadoras directa de dichos trabajadores anteriormente intermediados quienes han venido gozando de una garantía de **estabilidad especial** que les protege durante el primer año, en una relación laboral que se rige por las normas del Código del Trabajo, en lo particular lo que dispone el artículo 171 de dicho cuerpo legal, que en su parte medular ordena que cuando, por cualquier modalidad, la responsabilidad patronal sea asumida por otro empleador estará obligado a cumplir con los contratos de trabajo del antecesor, lo que implica la continuidad de la relación jurídica laboral”.-* Que en consecuencia, los trabajadores intermediados, que han sido asumidos por las Empresas usuarias, tienen un contrato de trabajo de tiempo indefinido y no un contrato a plazo fijo, por lo que en el supuesto no deseado de

er

que al concluir el año de estabilidad especial se produzca algún tipo de despido intempestivo de cualquiera de dichos trabajadores, la respectiva empresa estará obligada al pago total de las indemnizaciones que contempla el Código de Trabajo y el Contrato Colectivo de Trabajo donde hubiere, con pleno reconocimiento del tiempo de servicio anterior que el intermediado tuvo en la respectiva empresa de intermediación laboral que antecedió a la usuaria. Que de igual manera, en el caso de los trabajadores que han venido prestando servicios para empresas usuarias del Sector Público bajo el régimen de intermediación laboral y que han sido asumidos por dichas empresas o entidades públicas, tienen un contrato individual de trabajo por tiempo indefinido con las mismas características señaladas anteriormente, con la única diferencia que no tienen derecho a recibir los beneficios de contratación colectiva durante el primer año de labores, pero en el supuesto no deseado de que cualquiera de dichos trabajadores fuere separado al concluir el año de estabilidad especial, sí tiene derecho a recibir las indemnizaciones que contempla el Código de Trabajo, sobre la base de todo el tiempo trabajado para la intermediaria laboral y directamente para la usuaria (su actual empleadora).

En Oficio PGE No. 05988 de 04-02-09 (Extracto publicado en el Registro Oficial N.º 568 del 13 de abril del 2009), el Procurador General del Estado ha emitido el siguiente pronunciamiento: *“Los ex – trabajadores intermediados (empleados y obreros) que prestaron sus servicios en la Superintendencia de Bancos y Seguros bajo dicho régimen de tercerización laboral, deben ser asumidos por esa entidad de Control como empleadora directa. Para el efecto, se crearán puestos iguales a los que venían desempeñándose como trabajadores intermediados, y se procederá aceptar los respectivos nombramientos regulares, sin que sea aplicable a este caso excepcional el régimen de concurso de méritos y oposición, que es general para la Administración Pública. Por lo tanto, considerando que, según se señala en el oficio en consulta, con tales trabajadores se han celebrado contratos de Servicios Ocasionales, deberá procederse a extender de manera inmediata los respectivos nombramientos, en la forma señalada en el presente pronunciamiento”*. Que la señora Procuradora Metropolitana, en Oficio N.º REFERENCIA EXPEDIENTE 1610-2009, del 22 de mayo del 2009, atendiendo una petición del señor Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito, en su pronunciamiento dice lo siguiente: *“En consecuencia de los antecedentes y base legal señalados, esta Procuraduría se pronuncia en el sentido de que, conforme lo dispuesto en el Mandato Constituyente No. 8, esta Municipalidad deberá proceder a tramitar a favor de los/las Promotores de Seguridad, la concesión de sus Nombramientos Provisionales, para con posterioridad de ser el caso, regularizarlo conforme lo determina la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público y más normativas aplicables, a cuyo efecto se deberá ubicar la*

d

ca



*disponibilidad presupuestaria suficiente para cubrir los efectos económicos legales destinados a todos quienes les asista el derecho materia de éste pronunciamiento Atentamente: DRA. MARÍA SALGADO SILVA. Procuradora Metropolitana”.*

En Oficio N.º 0954 del 09 de junio del 2009, el señor Administrador General del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito ha solicitado al señor Alcalde que autorice otorgar nombramientos provisionales al personal que cumple funciones de Promotores de Seguridad. La señora Directora Regional del Trabajo de Quito, en Oficio N.º 0161-DRTQ-09-RJ del 25 de junio del 2009, dirigido al señor Alcalde, emite el pronunciamiento de que sí es procedente que la Municipalidad otorgue los nombramientos a los Promotores de Seguridad, siempre y cuando dichos servidores se encuentren amparados por las disposiciones del Mandato Constituyente N.º 8. Que a pesar de los dictámenes no se les han entregado sus nombramientos y tampoco se les han cancelado sus remuneraciones correspondientes a los meses de mayo, junio y julio del 2009.

Que el Título III de la Constitución de la República del Ecuador trata sobre las Garantías Constitucionales, y el Capítulo III, sobre las Garantías Jurisdiccionales, estableciendo como tales las acciones de protección, hábeas corpus, de acceso a la información pública, de hábeas data, por incumplimiento y extraordinaria de protección. El artículo 88 de la Constitución de la República del Ecuador contempla: *“La acción de protección tendrá como objeto el acaparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial”*. A su vez, el artículo 93 ibídem establece la acción por incumplimiento como acción jurisdiccional y señala: *“La acción por incumplimiento tendrá por objeto garantizar la aplicación de las normas que integran el sistema jurídico, así como el cumplimiento de Sentencias, informes de organismos internacionales de derechos humanos cuando la norma o decisión cuyo cumplimiento se persigue contenga una obligación de hacer o no hacer clara, expresa y exigible. La acción se interpondrá ante la Corte Constitucional”*.

En la acción propuesta, los legitimados activos, al señalar las omisiones de la autoridad pública que dicen que vulnera los derechos constitucionales, expresan: *“Las omisiones de autoridad pública que vulneran nuestros derechos constitucionales consisten en la no entrega de nombramientos a nuestro favor y la no cancelación de nuestras remuneraciones correspondientes a los meses de mayo, junio y julio del 2009”*; y al precisar sobre sus pretensiones señalan: *“Por lo expuesto amparados en el Art. 86, numeral 3 de la Constitución de la República del Ecuador, publicada en el R. O. No. 449 del 20 de octubre del*

*aw*

2008, solicitamos se sirva declarar en Sentencia, que la omisión de entregarnos nombramientos por parte de las autoridades del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, vulneran nuestros derechos constitucionales; y, como consecuencia se sirva ordenar la reparación integral, disponiendo la inmediata expedición de los nombramientos definitivos a nuestro favor y al pago de las remuneraciones correspondientes a los meses de mayo, junio y julio del 2009, al tenor de la Resolución Administrativa no. 0036 del 07 de abril del 2009". Que de la revisión del proceso y la normativa correspondiente se observa lo siguiente: 1.- Los accionantes en la demanda manifiestan que el derecho que consideran les asiste, se halla en el Mandato Constituyente N.º 8, por lo cual hacen referencia a un pronunciamiento sobre el indicado Mandato por parte del señor Procurador General del Estado, publicado en el Registro Oficial N.º 568 del lunes 13 de abril del 2009, sobre una consulta efectuada por la Superintendencia de Bancos y Seguros. 2.- El artículo 1 del Mandato Constituyente N.º 1 señaló: "La Asamblea Constituyente, por Mandato Popular del 15 de abril del 2007, asume y ejerce el Poder Constituyente con Plenos Poderes". El artículo 2 del mismo Mandato contempló: "La Asamblea Constituyente ejerce sus facultades mediante la expedición de Mandatos Constituyente, leyes, acuerdos, resoluciones y las demás decisiones que adopte en uso de sus atribuciones. 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, jurídicas y demás poderes públicos sin excepción alguna. Ninguna decisión de la Asamblea Constituyente será susceptible de Control o impugnación por parte de algunos de los poderes constituidos...". Del análisis efectuado se concluye que los Mandatos Constituyentes dictados por la Asamblea Constituyente son parte del sistema jurídico del Estado Ecuatoriano; y por lo mismo, en caso de falta de aplicación de una o más normas de los indicados Mandatos, para su cumplimiento y exigencia, según lo constante en el libelo de la acción propuesta, a criterio de la Sala no correspondería la acción de protección, sino la acción jurisdiccional de incumplimiento prevista en el artículo 93 de la Constitución de la República del Ecuador, cuyo conocimiento y resolución es competencia de la Corte Constitucional, razón por la que en los términos que anteceden, revocan la sentencia subida en grado y desechan la acción, dejando a salvo el derecho de los accionantes para que propongan las acciones de las que se crean asistidos.

### **Contestación a la demanda del Dr. Fabián Andrade Narváez, Procurador Metropolitano del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito**

El Procurador Metropolitano del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito Sostiene que con Sentencia del 25 de septiembre del 2009 a las 09h30, la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de

d  
a





Pichincha resuelve en su parte final que: *“...en los términos que anteceden revoca la Sentencia subida en grado y desecha la acción...”*.

Que la pretensión de los accionantes es que: *“...se deje sin efecto la sentencia y el Auto de aclaración y ampliación definitivo, dictado por la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, dictadas el 25 de septiembre del 2009, las 09h30 y 15 de octubre del 2009, a las 16h30, respectivamente”; y, “...como medida cautelar, suspender las acciones de personal Nos. 169-1, 169-2, 169-3, 169-4, 169-5, 169-6, 170-7, 169-8, 169-9 y 169-10 de fecha 16 de octubre del 2009, mediante las cuales dejan sin efecto los nombramientos regulares, como consecuencia de la sentencia expedida por la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, que les fueron notificadas el 23 de octubre del 2009...”*.

### **De la improcedencia de la acción extraordinaria de Protección**

De la demanda presentada ante la Corte Constitucional, como de la demanda de Primera Instancia, se concluye que las pretensiones de los accionantes se refieren a presuntas violaciones de orden meramente legal, y lo que aspiran esconder detrás de supuestas violaciones constitucionales, es una evidente intención de impugnar y atacar la legalidad de un acto administrativo.

La acción propuesta no cumple con lo dispuesto en el artículo 94 de la Constitución de la República del Ecuador, pues la norma citada manda que procederá contra sentencias y autos definitivos en los que se haya violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución y se interpondrá ante la Corte Constitucional: *“El recurso procederá cuando 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”*. En el presente caso no se encuentran presentes ninguno de los elementos constitutivos de la presunta vulneración de derechos constitucionales, tal como se demostró en la instancia ordinaria.

El artículo 173 de la Constitución de la República establece que los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado, pueden ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la función judicial; es decir, que todos los actos administrativos, incluidos aquellos a los que se refieren los accionantes en su demandas, son impugnables ante los jueces competentes de la función judicial, existiendo, por lo tanto, un remedio expreso y disponible en la ley para la supuesta situación jurídica que acusan los señores

actores, por tanto, no se configuran los presupuestos señalados en el artículo 94 de la Constitución de la República del Ecuador.

La acción extraordinaria de protección no cumple con lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, especialmente los siguientes numerales: “*La demanda deberá contener...3) Demostración de haber agotado los recursos ordinarios y extraordinarios, salvo que sean ineficaces o inadecuados o que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia del titular del derecho Constitucional vulnerado... 5) Identificación precisa del derecho Constitucional violado en la decisión judicial. 6) Si la violación ocurrió durante el proceso, la indicación del momento en que se alegó la violación ante el juez o la jueza que conoce la causa*”. También señalan que al sentirse perjudicados por los actos administrativos emitidos por la Administración Municipal, los accionantes debieron proceder conforme lo dispuesto en la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público (derogada), que prescribía: “**Art. 97.-** *El servidor público, sea o no de carrera, tendrá derecho a demandar el reconocimiento y reparación de los derechos que consagra esta Ley, en el término de noventa días contados desde la notificación del acto administrativo, ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, del lugar donde se originó el acto administrativo impugnado o del lugar donde ha generado efecto dicho acto.*

*Este derecho podrá ejercitarlo el servidor sin perjuicio de requerir a la autoridad competente de la entidad pública que revea el acto administrativo que le perjudica*”.

Los accionantes, al proponer la acción extraordinaria de protección, no cumplen con lo dispuesto en el artículo 62 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que manda como requisitos de admisión los establecidos en los numerales 1, 2, 3, 4, 5, y 8.

### **Ilegitimidad del acto administrativo impugnado**

Los accionantes, al plantear la acción extraordinaria de protección, argumentan que existen omisiones de autoridad pública que vulneran sus derechos constitucionales, por cuanto no se les ha otorgado nombramientos definitivos con denominaciones de Promotores de Seguridad, que se atenta contra su estabilidad, contra el debido proceso y la seguridad jurídica; sin embargo, como ha sido demostrado por la Institución Municipal, no se ha violentado las normas constitucionales, ya que se ha procedido atendiendo lo manifestado por el licenciado Renán Nieto V., Director Metropolitano Financiero (e) respecto a la



disponibilidad presupuestaria: *“En el presupuesto del año 2009 existe la disponibilidad sólo para contratos los mismos que son financiados con recursos de Corposeguridad y no para nombramientos como se solicita, además de la masa salarial que se vería afectada por este cambio”*.

El artículo 293 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con el artículo 217 del Reglamento de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público (derogada), establece la necesidad de que para que se emita una acción de personal o de contrato que fije la remuneración mensual unificada de una autoridad, funcionario y servidor de la institución del sector público, tiene que ser según la disponibilidad presupuestaria existente, presupuesto con el que no cuenta el Municipio.

El inciso primero del artículo 58 de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control manda: *“Ninguna entidad u organismo del sector público, ni funcionario o servidor de los mismos, contraerá compromisos, celebrará contratos, autorizará o contraerá obligaciones, respecto de recursos financieros, sin que conste la respectiva asignación presupuestaria y sin que haya disponible un saldo suficiente para el pago completo de la obligación correspondiente”*. El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito no podía contraer un compromiso presupuestario que no le iba a ser posible cumplir, pues al otorgar nombramientos se contraría la situación presupuestaria institucional, y por el contrario son los accionantes los que se niegan a dar cumplimiento con la suscripción del instrumento que reconoce la relación laboral del municipio con ellos.

Con los antecedentes expuestos, el Procurador Metropolitano del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito solicita que se declare la inadmisibilidad de la acción extraordinaria de protección y que se archive la causa.

## II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN

### Competencia

El Pleno de la Corte Constitucional, de conformidad a lo previsto en el artículo 437 de la Constitución de la República y en el artículo 58 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, publicadas en el Registro Oficial N.º 52 del 22 de octubre del 2009, es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones extraordinarias de protección.

*Handwritten signature*

## **Análisis de la Corte**

### **Naturaleza de la acción extraordinaria de protección**

La Constitución de la República, aprobada mediante referéndum por el pueblo ecuatoriano, incorporó nuevas garantías jurisdiccionales para la tutela de derechos de las personas; se creó la acción extraordinaria de protección, no solo inexistente en la Constitución Política de 1998, sino expresamente prohibida por ella, al estatuir la acción de amparo constitucional, en el artículo 95, segundo inciso, que disponía: *“No serán susceptibles de acción de amparo las decisiones judiciales adoptadas en un proceso”*. El fundamento de la prohibición era la existencia de los recursos de la justicia ordinaria, en los que podían corregirse actuaciones judiciales adoptadas en vulneración de derechos; sin embargo, la realidad decía lo contrario: la insatisfacción de los usuarios, en muchas ocasiones, ante la administración de justicia por actuaciones contrarias a los derechos, era evidente.

La vigente Constitución, a fin de garantizar la supremacía de sus normas, expande el ámbito del control de constitucionalidad a la Corte Constitucional y, con una amplia normatividad sustantiva, determina que todas las actuaciones de las funciones del Estado sean objeto de control; por tanto, todos los poderes del Estado, incluso el Poder Judicial, se encuentran vinculados a la Constitución y a los derechos humanos, y su desconocimiento puede ser conocido y resuelto por la máxima instancia de control constitucional, en este caso, la Corte Constitucional. La vocación garantista de la Constitución se orienta a la protección y tutela de las personas hacia la efectiva vigencia de los derechos humanos, y en este contexto se crea la acción extraordinaria de protección, sentando las bases del control de constitucionalidad de las decisiones de los jueces, que también son autoridades públicas no exentas de respeto a la Constitución.

El artículo 94 de la Constitución prevé la procedencia de esta acción contra sentencias o autos definitivos en los que se haya violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución, y a diferencia de otras garantías, como la de protección –que sustituyó a la acción de amparo constitucional– el hábeas data, el hábeas corpus y el acceso a la información que se tramitan ante los jueces de la República en primera instancia, esta acción conoce la Corte Constitucional en única instancia.

Esta acción de ninguna manera puede ser entendida ni convertirse en una nueva instancia que resuelva sobre las peticiones del actor y las excepciones del demandado en cualquier proceso judicial, en razón de la independencia de la que gozan los órganos de la función judicial, reconocida en el artículo 168, numeral

*Handwritten signature*



1, de la Constitución de la República, sin que, por tanto, el juez constitucional sustituya al juez ordinario; mas, tratándose de decisiones evidentemente antijurídicas de los jueces, que conllevan contradicción a la Constitución en tanto lesionen uno o más derechos humanos, la Corte está facultada para controlarlas, en razón de la obligación que tiene todo funcionario público de acatar la Constitución, así como de las atribuciones de la Corte Constitucional para garantizar su vigencia y la de los derechos de las personas; por tanto, este control no significa intromisión en la justicia ordinaria, como pudo ser pensado en algún momento, sino que constituye la protección de los derechos y la vigilancia de la supremacía de la Constitución. Como bien señala Agustín Grijalva: *“Si la Corte Constitucional se limita estrictamente a examinar las violaciones al debido proceso constitucional u otras evidentes violaciones al contenido esencial de los derechos fundamentales, tal control contribuye, antes que dificulta el correcto funcionamiento de la justicia ordinaria. Para garantizar el desarrollo de esta nueva acción en el marco de los objetivos constitucionales que la han creado, es necesario también el compromiso de los usuarios para acudir a ella, sólo ante la existencia de actuaciones procesales lesivas del derecho al debido proceso u otros derechos fundamentales evidentemente vulnerados, a fin de no desnaturalizar su esencia, que se presentaría al colocar indiscriminadamente autos y sentencias bajo el resguardo de esta nueva acción en desmedro de la justicia ordinaria”*.

### **Parámetros de la Acción Extraordinaria de Protección**

Ante objeciones que se dan a esta acción, como la del jurista Eduardo Carmigniani en su artículo *Justicia ordinaria versus Constitucional*, en el sentido de que con la acción extraordinaria de protección se estaría creando una especie de cuarta instancia en la que el juzgamiento de causas civiles, penales, laborales, etc., dejarían de corresponder al final del día a la Función Judicial, y que pasarían en definitiva a la Corte Constitucional para que las revise, siendo esta una acción de carácter jurídico, pero claro está, también tiene mucho de político por el manejo que se pueda dar a la Corte Constitucional por parte del Gobierno.

El autor García Falconi nos dice que *“no cabe que las Salas de la Corte Nacional de Justicia, ni ningún Juez, violen derechos constitucionales en sus decisiones y no se las pueda impugnar, lo contrario sería considerar que las Salas de la Corte Nacional de Justicia y los jueces, son entes supremos y no sujetos a la Constitución Política”*. Continúa este autor: *“La opinión contraria que tenía la Corte Suprema de Justicia que feneció con la vigencia de la actual Constitución, es que gozaban del principio de independencia y que por tal tenían la competencia y el derecho para decidir por sí y ante sí, de manera definitiva el significado de la Constitución, pero en doctrina se dice que el sistema de Control*

*d*  
*cur*

*Constitucional más injusto no autorizaría un ejercicio tan lapso de la jurisdicción, menos todavía puede dicha tesis prosperar a la luz de las garantías constitucionales”.*

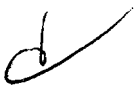
Otras objeciones resultan como las planteadas por el Dr. Fabián Coral, en su artículo *¿Equivocado o Intencional?*, al referirse al sistema abierto de revocatoria por la Corte Constitucional, de las sentencias ejecutoriadas de la Corte Suprema de Justicia: *“por error o por intención, las sentencias de la Corte Suprema de Justicia quedarán sometidas a criterio o al interés político de cualquier persona, comunidad, organización no gubernamental o corporación, que alegue que en el trámite que no es parte, se ha violado por acción u omisión, el debido proceso u otros derechos reconocidos en la Constitución”.*

Ante situaciones bastante delicadas y anómalas que pueden y/o podrían proponerse ante la Corte Constitucional por esta acción, buscando la anulación de la decisión judicial, cabe precisar ciertos límites y/o parámetros que debe observar la acción extraordinaria de protección. Justamente en aquella distinción de entre las causas que son susceptibles de acción extraordinaria de protección es en donde radica la importancia del rol que cumple la Corte Constitucional, puesto que mediante un ejercicio valorativo este órgano constitucional debe revisar para su admisión si se cumple con dos requisitos, a saber:

- 1) Que se trate de fallos, vale decir sentencias, autos y resoluciones firmes y ejecutoriadas; y,*
- 2) Que el accionante demuestre que en el juzgamiento, ya sea por acción u omisión, se ha violado el debido proceso u otros derechos reconocidos en la Constitución.*

En lo que tiene que ver con la procedencia de esta acción, se deben observar los siguientes requerimientos:

1.- Que exista una violación contra un derecho constitucional, ya sea por acción u omisión; en este caso, de aquellos que tienen por destinatario al juez en su función de interpretar y aplicar el derecho y que a su vez generan obligaciones, ya sea de hacer o no hacer, cuyo incumplimiento no puede carecer de vías de exigibilidad en un Estado constitucional de derechos y justicia social como el nuestro. Cabe señalar que la acción extraordinaria de protección tiene su fundamento, además, en la Convención Americana de Derechos Humanos, artículos 43, 44 y 63.



- 2) Que la violación contra un derecho constitucional, ya sea por acción u omisión, se produzca en la parte resolutive de la sentencia, sin que exista otro mecanismo idóneo para reclamar la prevalencia del derecho constitucional violado.
- 3) Que la violación contra un derecho constitucional, ya sea por acción u omisión, pueda ser reducida de manera clara y directa, manifiesta, ostensible y evidente; y
- 4) Que no exista, a diferencia de la acción extraordinaria de protección, otro mecanismo idóneo de defensa judicial para reclamar el derecho constitucional violado, del cual puede predicarse la misma inmediatez y eficacia para la protección efectiva, idónea y real del derecho constitucional violado.

En síntesis, se puede decir que la acción extraordinaria de protección procede cuando haya intervenido un órgano judicial; cuando dicha intervención haya tenido lugar en el juicio y cuando en el juicio se haya resuelto una cuestión justiciable mediante sentencia o auto definitivo; cuando el fallo cause agravio; cuando en el fallo se hayan violado, por acción u omisión, derechos reconocidos en la Constitución o Tratados Internacionales vigentes en el país, referentes a derechos humanos o a las reglas del debido proceso; cuando esta acción se haya propuesto una vez que se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios que se puedan proponer dentro del término legal, a no ser que la falta de interposición de estos recursos no sea atribuible a la negligencia del titular del derecho constitucional violado; cuando estos requisitos subsistan al momento en que la Corte Constitucional resuelva, y cuando el fallo o auto impugnado sea una sentencia o auto definitivo de iguales características, es decir, definitivo; esto es que la violación por acción u omisión de derechos reconocidos en la Constitución, en la sentencia o auto definitivo, sea consecuencia directa de dicha sentencia o auto expedido por un órgano de la función judicial, violación que se deduzca manifiesta y directamente de la parte resolutoria de la sentencia, ya que esto es lo que realmente vincula y produce efectos reales.

**La acción extraordinaria de protección sólo puede alegarse contra sentencias o autos expedidos por órganos de la Función Judicial que pongan fin al proceso**

Cabe señalar que la violación de un derecho constitucional puede consistir en un acto u omisión del juez al dictar la sentencia o un auto definitivo; y esta acción u omisión debe violar derechos constitucionales, reglas del debido proceso o derechos constantes en los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos; insistiéndose en que dicha violación debe ser manifiestamente ilegal o arbitraria

*d*  
*ew*

en el caso concreto y por ello resultaría innecesario someter la controversia a un marco más amplio de debate o prueba; razón por la cual, esta acción que, como su nombre lo señala, es “extraordinaria” de protección, no procedería en aquellas cuestiones dudosas o incompletas en la administración de justicia.

Para decidir si cabe o no la acción extraordinaria de protección, parafraseando al Dr. Luis Cueva Carrión, y aplicando a este tema, hay que investigar si el acto del juzgador viola o violó derechos constitucionales y si se han respetado o no las normas del debido proceso.

A manera de corolario, en este apartado y citando al Dr. García Falconí, cabe señalar que en materia constitucional exclusivamente, la acción extraordinaria de protección y su definición e impugnación trata de que la Corte Constitucional, únicamente examine la conformidad de la sentencia impugnada, con los derechos constitucionales consagrados en la Constitución Política, pues la violación a un derecho constitucional le corresponde conocer a la Corte Constitucional en forma exclusiva actualmente.

Cuando la Corte Constitucional conozca de una acción extraordinaria de protección, debe examinar que existan o no, otros mecanismos de defensa judicial aplicables al caso; deben evaluarse los hechos en los que se basa la demanda y el alcance de derechos o garantías constitucionales violados, y si resultan debidamente incluidos todos los aspectos relevantes para la protección inmediata, eficaz y completa del derecho o garantía constitucional violado, pues de no ser así, cualquier aspecto del derecho constitucional del actor no puede ser dictaminado por la Corte Constitucional a través de los procedimientos previstos para la protección, ya que cualquier otra garantía que se reconozca carecería de sentido si no existe la posibilidad de ejercerla.

### **Los derechos fundamentales**

Bajo el nuevo paradigma del Estado ecuatoriano como un Estado Constitucional de Derechos y Justicia, “cambia, sobre todo, la naturaleza misma de la democracia. La constitucionalización rígida de los derechos fundamentales – imponiendo obligaciones y prohibiciones a los poderes públicos– en efecto, insertado en la democracia con una dimensión ‘sustancial’, que se agrega a la tradicional dimensión “política”, meramente formal o procedimental”.

“Las normas constitucionales sustanciales no son otra cosa que los derechos fundamentales, ellas pertenecen a todos nosotros, que somos los titulares de los derechos fundamentales. Es en esta titularidad común, según creo, en donde reside el sentido de la democracia y de la soberanía popular”.

C  
at






En el Estado Constitucional, los actores judiciales tienen la obligación de hacer respetar las normas constitucionales sustanciales, mismas que no son otra cosa que los derechos fundamentales, siendo todos nosotros titulares de aquellos derechos, radicando en esa titularidad la verdadera esencia de la democracia y de la soberanía popular.

Son '*derechos fundamentales*' todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos los seres humanos, en cuanto, dotados del status de personas, ciudadanos o personas con capacidad de obrar, entendiendo por '*derecho subjetivo*' cualquier expectativa positiva (de prestaciones) o negativa (de no sufrir lesiones) adscrita a un sujeto por una norma jurídica; y por status, la condición de un sujeto, prevista, asimismo, por una norma jurídica positiva, como presupuesto de su idoneidad para ser titular de situaciones jurídicas.

La Constitución vigente, en su artículo 94, determina que la acción extraordinaria de protección procederá contra sentencias o autos definitivos en los casos en que se haya violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución (...); aquello evidencia el espíritu garantista de la actual Carta Constitucional, la misma que consagra como el más alto deber del Estado ecuatoriano la protección de los derechos que nos asisten a todas las personas. Bajo esta dinámica, cabe destacar que el texto constitucional habla de derechos constitucionales, lo cual comprende un universo mucho más amplio que la categoría derechos fundamentales, empleada en el artículo 62 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en donde como requisito de procedibilidad se determina que el recurrente demuestre que en el juzgamiento se ha violado por acción u omisión, el debido proceso u otros derechos constitucionales; por ende, y aplicando un criterio de jerarquización normativa, la Corte ha de entender que lo que prima es la disposición constitucional y su espíritu garantista, ante lo cual, esta acción extraordinaria de protección se hace extensiva a la violación de derechos constitucionales.

Otra cuestión que debe establecerse es respecto a si sólo opera en resoluciones de funcionarios judiciales. Al respecto mencionaremos que el texto constitucional habla de autos y sentencias definitivos, lo cual evidencia que mediante una acción extraordinaria de protección se dirige hacia resoluciones emitidas por funcionarios que ostentan un poder jurisdiccional, y precisamente ahí radica la trascendencia de la institución jurídica en análisis, puesto que se pretende revisar las resoluciones judiciales definitivas.

  
un

La naturaleza extraordinaria de este recurso obliga a que su procedencia se dé exclusivamente cuando se hayan agotado los recursos ordinarios o extraordinarios, lo cual coloca a la acción extraordinaria de protección como una medida excepcional a ser invocada exclusivamente ante el agotamiento de la vía jurisdiccional en todas sus fases; solo ahí la Corte Constitucional, y exclusivamente respecto a una resolución definitiva en donde se hayan violado derechos constitucionales o normas del debido proceso, podrá actuar, situación parecida a lo que acontece en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

La garantía de esta acción extraordinaria se hace extensiva no solo a acciones, sino también a omisiones, entendiendo aquellas como el dejar de hacer algo teniendo la obligación jurídica de hacerlo, lo cual, aplicado a la institución en estudio, armoniza la obligatoriedad de todo funcionario público y de los particulares a respetar la Constitución y las normas contenidas en ella, en donde se incorporan tanto las normas del debido proceso como los derechos que nos asisten a las personas.

En fin, la acción extraordinaria de protección pretende amparar los derechos que nos asisten a las personas, derechos que evidencian una visión amplia, no se limitan exclusivamente a derechos constitucionales, sino que, en concordancia con las tendencias modernas del constitucionalismo, lejos de competir unos derechos con otros siguiendo una suerte de “*darwinismo jurídico*”, lo que se pretende es que todos los derechos constitucionales sean protegidos por esta acción.

### **Debido proceso**

Carlos Bernal Pulido, siguiendo la jurisprudencia constitucional colombiana, define las dos dimensiones del derecho al debido proceso. En primer lugar, se trata de un derecho que “*protege las facultades del individuo para participar en los procedimientos del Estado constitucional democrático y el ejercicio dentro del marco de dichos procedimientos de las facultades de hacer argumentaciones, afirmaciones, aportar pruebas, y las capacidades de rebatir los argumentos de los demás y de auto criticarse*”. Por otro lado, se trata también de “*un mecanismo para la protección de otros derechos fundamentales*”.

Además, en lo que respecta a los sujetos de este derecho, la doctrina y jurisprudencia comparada han llegado a la clara conclusión de que la titularidad del derecho al debido proceso no corresponde solamente a las personas naturales, sino también a las personas jurídicas, incluidas las de Derecho Público.

d  
cr



Así pues, el debido proceso está integrado a la vez por varios sub-principios o sub-derechos que lo hacen efectivo. Uno de ellos es el principio de publicidad, “este principio impide que existan en el proceso actuaciones ocultas que resultan indispensables para la formación válida de la relación jurídico procesal, pues, de no ser así, el demandado quedaría expuesto a que contra él se profiera una sentencia adversa sin haber sido siquiera debidamente notificado de la existencia de la demanda promovida en su contra”.

Y esto nos lleva a otro de los aspectos del derecho al debido proceso, cuya violación se reclama por parte de los accionantes. Se trata del derecho a la defensa que, en palabras del tratadista colombiano Bernal Pulido: “se erige como uno de los principios integradores más importantes del debido proceso.” Este derecho abarca desde la posibilidad de concurrir al proceso, pasando a formar parte del mismo, y de esta manera poder defenderse, presentar alegatos y pruebas.

Bernal Pulido describe el alcance del derecho a la defensa de la siguiente manera: “*Es preciso resaltar que una de las razones más importantes que justifican la existencia del derecho a la defensa es la necesidad que tiene cada individuo de saber si en su contra se tramitan procesos, de intervenir en ellos y de controvertir las acusaciones y las pruebas que allí se obren*”; por ello se ha dicho que el debido proceso es el “axioma madre”, el generador del cual se desprenden todos y cada uno de los principios y garantías que el Estado ecuatoriano se encuentra obligado a tutelar. Al respecto, es menester destacar lo que señala el capítulo octavo, del Título II de la Constitución de la República, que consagra en su artículo 76 las garantías básicas del debido proceso: “**Art. 76.-** *En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: (...)*”. Determinando a lo largo de los siete numerales de este artículo, garantías afines a todo proceso en el país.

En la especie, aplicando las normas del debido proceso a la acción extraordinaria de protección, debemos manifestar que siendo éste el eje articulador de la validez procesal, la vulneración de sus garantías constituye un atentado grave, no solo a los derechos de las personas en una causa, sino que representa una vulneración al Estado y a su seguridad jurídica, puesto que precisamente estas normas del debido proceso son las que establecen los lineamientos que aseguran que una causa se ventile en apego al respeto de derechos constitucionales y a máximas garantistas, como el acceso a los órganos jurisdiccionales y el respeto a los principios, valores y garantías constitucionales. De ahí la importancia de la acción extraordinaria de protección, ya que esta pretende revisar si en una resolución se han violentado estas normas procesales, que constituyen la garantía

*Acta*

para que el sistema procesal sea uno de los medios idóneos para alcanzar la realización de la justicia.

### III. CONSIDERACIONES

En virtud de lo antes expuesto, la Corte Constitucional, para el periodo de transición, formula las siguientes consideraciones:

**PRIMERA.-** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 436, numeral 6 de la Constitución de la República, la Corte Constitucional es competente para expedir sentencias que constituirán jurisprudencia vinculante respecto a las acciones de protección.

**SEGUNDA.-** Mediante auto del 07 de junio del 2010 a las 16h03, la Corte Constitucional, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 62 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, para la admisibilidad de la acción extraordinaria de protección, y en virtud de cumplir con los requisitos establecidos en la Constitución de la República del Ecuador, así como los requisitos formales exigidos para la presentación de la demanda previstos en el artículo 61 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, admite a trámite la mencionada demanda, tal como consta a fojas 12 del expediente que sustancia el Juez Dr. Manuel Viteri Olvera.

**TERCERA.-** El Juez de Sustanciación, Dr. Manuel Viteri Olvera, mediante providencia del 29 de junio del 2010 avocó conocimiento de la causa y dispuso que al amparo de lo dispuesto en el artículo 86, numeral 3 de la Constitución de la República, y artículo 14 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se convoque a una audiencia para el día miércoles 07 de julio del presente año a las 09h30, a fin de que se realice la Audiencia Pública, advirtiendo la obligación de señalar casillero constitucional para futuras notificaciones.

**CUARTA.-** El Juez sustanciador, Dr. Manuel Viteri Olvera, una vez analizada la resolución impugnada, ha observado que el hecho de que la referida sentencia se haya dictado el 25 de septiembre del 2009, y posteriormente las partes hayan solicitado ampliación y aclaración, resolviendo dicha solicitud la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha el 15 de octubre del 2010 y quedando esta ejecutoriada, no constituye el punto central que debe entrar a analizar la Corte Constitucional, ya que la acción extraordinaria de protección procede precisamente contra sentencias o autos en firme o ejecutoriados; en esencia, la Corte sólo se pronunciará respecto a dos cuestiones principales: la violación de derechos constitucionales o la violación de

d

ac



normas del debido proceso; por tal razón, esta Corte expresa que su deber, al igual que el de todo servidor público y aun de los particulares, es precautelar la efectiva vigencia de los derechos constitucionales, que por su naturaleza son progresivos, y tal progresividad consiste precisamente en ampliar y desarrollar de mejor forma su núcleo esencial; característica que pese a ser de la esencia de los derechos fundamentales, ha sido positivizada en norma constitucional, y en tal sentido, al encontrarnos ante la vigencia de una Constitución de contenidos eminentemente materiales que asume el modelo garantista, lo que ha ocurrido precisamente es que ha desarrollado de mejor forma el contenido de los derechos al debido proceso y de tutela judicial efectiva, dotándolos además de una garantía jurisdiccional, que es la acción extraordinaria de protección, razón por la cual, al ejercer las competencias previstas en la Constitución, esta Corte debe, ineludiblemente, revisar que no se vulneren principios, derechos y normas del debido proceso, así como cuál sería el medio más idóneo para reclamar los derechos vulnerados.

**QUINTA.-** En la especie, los accionantes presentan la acción extraordinaria de protección por considerar que se violaron sus derechos constitucionales, así como causar daño inminente al dejar sin efecto las acciones de personal N.º 169-1, 169-2, 169-3, 169-4, 169-5, 169-6, 170-7, 169-8, 169-9 y 169-10 de fecha 16 de octubre del 2009, por parte de la señora Administradora Municipal del Distrito Metropolitano de Quito, en base a la Sentencia emitida el 15 de octubre del 2009 por la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, en que revoca lo resuelto por el Juez Vigésimo Quinto de lo Civil de Pichincha en la acción de protección N.º 0089-2009-JM y cuya sentencia en alzada impugnan los accionantes mediante la presente acción.

**SEXTA.-** La acción de protección se inicia en contra del señor Alcalde Municipal del Distrito Metropolitano de Quito, por demanda presentada por los señores LUIS FERNANDO ARIAS JÁCOME, JUAN PABLO CHUNATA INCA, GABRIEL ALEXANDER GARCÍA ESCOBAR, ALBERTO RAMÓN GARCÍA VITERI y otros como ex Promotores de Seguridad Municipal del Distrito Metropolitano de Quito, acción que presentan en el Juzgado Vigésimo Quinto de lo Civil de Pichincha, en la causa signada con el N.º 0089-2009-JM, en la que el señor Juez resolvió en Sentencia, que la autoridad demandada extienda los respectivos nombramientos regulares a favor de los accionantes, según lo establecido en el Mandato Constituyente N.º 8, que en su Disposición Transitoria PRIMERA, en el párrafo 4 indica: *“que los trabajadores intermediados deberán ser asumidos de manera directa por las instituciones del sector público, Empresas públicas, estatales, organismos seccionales”*, etc., según consta a fojas 96 del proceso, y así obligar al accionado a que cumpla con su responsabilidad de considerar a los accionantes como parte de la administración Municipal.

**SÉPTIMA.-** La Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, en sentencia dictada el 25 de septiembre del 2009 y la posterior ampliación y aclaración dictada el 15 de octubre del 2009, revocó lo resuelto por el Juez Vigésimo Quinto de lo Civil de Pichincha, en vista de que los accionantes equivocaron la vía que debieron seguir, cuando correspondía seguir una acción de incumplimiento, establecida en el artículo 93 de la Constitución de la República del Ecuador, según consta en la sentencia dictada y que consta a fojas 67 del expediente.

**OCTAVA.-** Según el Mandato Constituyente N.º 8 que se encuentra en vigencia a partir del 30 de abril del 2008, los trabajadores intermediados que prestaban sus servicios al Distrito Metropolitano de Quito a través de la denominación de Promotores de Seguridad, bien pudieron ser parte del Distrito Metropolitano de Quito, al aprobarse la Ordenanza Metropolitana N.º 0281, en la que se crea la **EMPRESA MUNICIPAL DE LOGÍSTICA PARA LA SEGURIDAD Y LA CONVIVENCIA CIUDADANA, EMSEGURIDAD-Q**, el 11 de diciembre del 2008, es decir, ocho meses después de haberse aprobado el Mandato.

**NOVENA.-** Con todo lo expuesto, por ser el mandato Constituyente N.º 8 una ley expedida por la Asamblea Constituyente, se acoje la sugerencia que hacen en su Sentencia los jueces de la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, en cuanto a que lo que debieron seguir los accionantes era una acción de incumplimiento y no una acción extraordinaria de Protección, en vista de que el Distrito metropolitano de Quito, en la persona del señor Alcalde, INCUMPLÍA lo resuelto y aprobado por la Asamblea Constituyente en su Mandato Constituyente N.º 8 del 30 de abril del 2009.

**DECIMA.-** Es equivocado el criterio de los señores accionantes, cuando a fojas 89 y vta., del proceso señalan en el segundo párrafo que: *“Inclusive el artículo 56 numeral 2 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, publicado en el segundo Suplemento del Registro Oficial No. 52 del jueves 22 de octubre del 2009, prohíbe la acción de incumplimiento en tratándose de omisiones de Mandatos Constitucionales”*; al respecto, es criterio del Juez Sustanciador que esta parte se refiere a casos como el concreto, es decir contra el Mandato Constituyente, pero no contra las instituciones, sean públicas o privadas, que incumplen lo dispuesto por la Asamblea en el mencionado Mandato; por lo tanto, los accionantes debieron seguir, sin lugar a dudas, una acción de incumplimiento, para que la entidad Municipal cumpla con lo que estableció la Asamblea Constituyente en el Mandato Constituyente N.º 8.

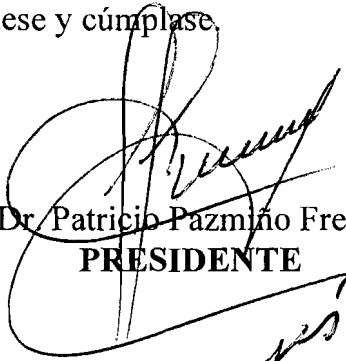


#### IV. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República, la Corte Constitucional, para el período de transición, expide la siguiente:

#### SENTENCIA

1. Negar la acción extraordinaria de protección presentada por los accionantes.
2. Dejar a salvo el derecho de los accionantes para que propongan las acciones que crean necesario.
3. 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 nueve votos de los doctores: Roberto Bhrunis Lemarie, Patricio Herrera Betancourt, Alfonso Luz Yunes, Hernando Morales Vinueza, Ruth Seni Pinoargote, Nina Pacari Vega, Manuel Viteri Olvera, Edgar Zárate Zárate y Patricio Pazmiño Freire, en sesión ordinaria del día jueves veintiuno de octubre del dos mil diez. Lo certifico.



Dr. Arturo Larrea Jijón  
**SECRETARIO GENERAL**



ALJ/pgs/ecp

cll