

Guayaquil, 23 de julio de 2014

**SENTENCIA N.º 111-14-SEP-CC**

**CASO N.º 0024-11-EP**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

El señor Cicerón Raúl Bernal Espinoza, en calidad de director provincial de Educación del Azuay (e), presentó acción extraordinaria de protección, amparado en lo dispuesto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, en contra de la sentencia dictada el 08 de noviembre de 2010, por los jueces de la Segunda Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, dentro de la acción de protección N.º 288-2010.

El 05 de enero de 2011, la Secretaría General de la Corte Constitucional certificó que en referencia a la acción N.º 0024-11-EP, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción. Sin embargo, se deja constancia para los fines pertinentes, que la presente causa tiene relación con el caso N.º 1745-10-JP.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, el 21 de marzo de 2011, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 0024-11-EP.

Mediante memorando N.º 290-CC-SG del 18 de abril de 2011, la Secretaría General de la Corte Constitucional, en atención al sorteo realizado por el Pleno del Organismo, remitió el presente caso al juez constitucional Manuel Viteri Olvera, para la sustanciación del mismo.

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

En virtud de lo establecido en la disposición transitoria octava de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 81 y disposición transitoria cuarta del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte

Constitucional, el secretario general de la Corte Constitucional remitió a la jueza constitucional María del Carmen Maldonado Sánchez, el expediente signado con el N.º 0024-11-EP, para la sustanciación del mismo, de conformidad con el sorteo de las causas realizado por el Pleno de Organismo, en sesión extraordinaria del 03 de enero de 2013.

Mediante providencia del 27 de mayo de 2014, la jueza ponente, María del Carmen Maldonado Sánchez, avocó conocimiento de la causa signada con el N.º 0024-11-EP, planteada por el accionante, y procede a resolver la misma.

### **Decisión judicial impugnada**

La decisión judicial que se impugna mediante la presente acción extraordinaria de protección, es la sentencia dictada el 08 de noviembre de 2010, por los jueces de la Segunda Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, dentro de la acción de protección N.º 288-2010, la misma que en su parte pertinente señala:

“(…) haciendo justicia constitucional la Sala, en mérito de lo expuesto en aplicación al principio de administración de justicia establecido en el artículo 169 de la Carta Fundamental, **‘ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA’**, rechazando los recursos interpuestos resuelve confirmar la sentencia subida en grado, pero la reforma en cuanto a que se dispone que por esta vía la parte accionada proceda a realizar la reliquidación y el pago de los valores a favor de los accionantes de conformidad con lo establecido en el artículo 8 inciso primero del Mandato Constituyente No. 2, publicado en el registro Oficial Nro. 261 del 28 de enero del 2008, tomando en consideración para la reliquidación: (...) B) La cantidad de doce mil dólares que ya han sido recibido (sic) los accionantes, y, C) Para ello se le concede al accionado el término de veinte días. (...)”.

### **Argumentos planteados en la demanda**

El señor Cicerón Raúl Bernal Espinoza, en calidad de director provincial de Educación del Azuay (e), manifiesta que la sentencia dictada el 08 de noviembre de 2010, por los jueces de la Segunda Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, dentro de la acción de protección N.º 288-2010, vulnera el derecho a la seguridad jurídica consagrado en el artículo 82 de la Constitución de la República, al no haber considerado el pronunciamiento de la Corte Constitucional acerca del alcance del artículo 8 del



Mandato Constituyente N.º 2 contenido en la sentencia N.º 0001-10-SAN-CC que tiene efectos *inter comunis*.

Indica que los jueces de la referida Sala han inobservado lo establecido en el artículo 173 de la Constitución de la República que señala: “Los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial”, pues el carácter excepcional de las garantías constitucionales opera únicamente cuando no exista otra vía para reparar las violaciones a los derechos. En concordancia, el artículo 38 de la Ley de Modernización del Estado establece que los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo y Fiscal conocerán y resolverán todas las demandas y recursos derivados de actos, hechos administrativos y reglamentos expedidos, suscritos y conocidos por las entidades del sector público.

Adicionalmente, el legitimado activo estima que la decisión judicial impugnada, no se encuentra debidamente fundamentada, por lo que carece de valor y eficacia jurídica; menciona además, que la sentencia expedida por los jueces de la Segunda Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, vulnera el principio de supremacía de la Constitución de la República, dispuesto en el artículo 424 de la citada norma, pues no han considerado su supremacía sobre cualquier otra norma del ordenamiento jurídico, actuando sin la competencia establecida en el artículo 1 segundo inciso del Código de Procedimiento Civil, pues no tenían competencia para conocer y resolver asuntos de mera legalidad, inobservando así el principio de que todos los poderes públicos deben sujetar sus actos a las normas, valores y principios constitucionales.

### **Derechos presuntamente transgredidos**

El accionante señala que la sentencia dictada el 08 de noviembre de 2010, por los jueces de la Segunda Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, dentro de la acción de protección N.º 288-2010, vulnera el derecho al debido proceso, en la garantía de motivación, así como el derecho a la seguridad jurídica, establecidos en los artículos 76 numeral 7 literal I y 82 de la Constitución de la República.

### **Pretensión concreta**

El accionante solicita que:

“(...) se deje sin efecto la sentencia dictada por los señores Ministros Jueces Provinciales y Conjuez Provincial de la Segunda Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay y asimismo se deje sin efecto la resolución del juez constitucional de primera instancia; esto implica declarar sin lugar la Acción de Protección propuesta (...)”.

### **Contestación a la demanda**

**Los jueces de la Segunda Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay**, mediante escrito presentado el 02 de junio de 2011, indicaron que en la sentencia expedida el 08 de noviembre de 2010, desecharon los recursos interpuestos y confirmaron la sentencia de primera instancia, reformándola en cuanto a la liquidación de los accionantes de acuerdo con el artículo 8 del Mandato Constituyente N.º 2, descontando los valores que ya se hubieren pagado por este concepto.

Señalaron que se ratifican en los fundamentos expuestos en su sentencia, pues han procedido de manera motivada. Además señalan que el Mandato Constituyente N.º 2 posee rango constitucional y que no se lo ha aplicado debidamente al momento de pagar a los reclamantes de la acción de protección, violentando así la norma constitucional.

De igual manera, indican que la acción de protección resulta procedente en el presente caso, por cuanto se omitió aplicar el citado mandato y además existe vulneración de derechos reconocidos en la Constitución que no fueron observados por la Dirección de Educación, como autoridad pública no judicial.

Recalcan que la sentencia dictada por ellos se sujetó a la aplicación de la normativa legal y constitucional, por lo tanto no existe violación de derecho constitucional alguno.

### **Comparecencia de terceros interesados**

**Marcelo Hernán Ambrosi Ambrosi, Elsa Angélica Cabrera Arizaga, Rosario Galindo Alborno, Clotilde Arcila Gomezcoello León y Marco Antonio Tello Espinoza**, como actores dentro de la acción de protección N.º 288-2010, seguida en contra de la Dirección Provincial de Educación del Azuay, mediante escrito presentado el 29 de abril de 2011, con respecto a la presente acción extraordinaria de protección, mencionan que no tiene asidero jurídico alguno, pues el legitimado activo no ha indicado cual es el principio constitucional vulnerado y que lo que se busca es que la Corte Constitucional vuelva a conocer



sobre el fondo del asunto que ya ha sido resuelto por la justicia ordinaria, sin considerar que la presente acción no es otra etapa procesal.

**El abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado,** mediante escrito ingresado el 02 de junio de 2011 a las 14h44, indicó que se adhiere a la acción extraordinaria de protección presentada por el director provincial de Educación del Azuay (e).

Menciona que los recurrentes no han demostrado la inexistencia de otro mecanismo judicial y adecuado para proteger los derechos vulnerados, y que han interpuesto la presente acción de protección inobservando 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; en este caso, el juez competente para conocer y resolver sobre la materia, era el de lo contencioso administrativo conforme lo dispuesto por el artículo 217 del Código Orgánico de la Función Judicial.

Indica además, que la Corte Constitucional, para el período de transición, ha establecido que el Mandato Constituyente N.º 2 tiene el carácter de ley orgánica, especialmente en lo correspondiente al alcance de su artículo 8, entonces resulta que las alegaciones de los recurrentes de la acción de protección son de mera legalidad y por lo tanto, a los jueces de primera y segunda instancia les correspondía aplicar el antedicho Mandato y no interpretarlo, pues dicha acción constituye una clara vulneración a la seguridad jurídica, en la cual la acción de protección resulta improcedente en los términos del numeral 3 del artículo 42 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### Competencia de la Corte Constitucional

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.

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

La acción extraordinaria de protección procede exclusivamente en contra de sentencias o autos en firme o ejecutoriados en los que se haya violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución de la República; en esencia, la Corte Constitucional, por medio de esta acción excepcional, solo se pronunciará respecto a dos cuestiones principales: la vulneración de derechos constitucionales o la violación de normas del debido proceso.

La acción extraordinaria de protección tiene como finalidad que la vulneración de derechos constitucionales o la violación de normas del debido proceso no queden en la impunidad, por lo que asumiendo el espíritu garantista de la vigente de la Constitución de la República, mediante esta acción excepcional, se permite que las sentencias, autos y resoluciones firmes y ejecutoriados puedan ser objeto de revisión por parte del más alto órgano de control de constitucionalidad en el país.

### **Determinación de los problemas jurídicos a ser resueltos**

Siendo el estado de la causa el de resolver, la Corte Constitucional procede a efectuar el análisis de fondo, en base al desarrollo de los siguientes problemas jurídicos:

1. La sentencia impugnada, dictada el 08 de noviembre de 2010, por los jueces de la Segunda Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, dentro de la acción de protección N.º 288-2010, mediante la cual se confirma el fallo de primera instancia y se acepta la acción de protección, ¿vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, establecido en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República?
2. La sentencia impugnada, dictada el 08 de noviembre de 2010, por los jueces de la Segunda Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, dentro de la acción de protección N.º 288-2010, mediante la cual se confirma el fallo de primera instancia y se acepta la acción de protección, ¿vulneró el derecho a la seguridad jurídica establecido en el artículo 82 de la Constitución de la República?

### **Resolución de los problemas jurídicos**

1. La sentencia impugnada, dictada el 08 de noviembre de 2010, por los jueces de la Segunda Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la



**Corte Provincial de Justicia del Azuay, dentro de la acción de protección N.º 288-2010, mediante la cual se confirma el fallo de primera instancia y se acepta la acción de protección, ¿vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, establecido en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República?**

Al respecto, es preciso comenzar mencionando lo que el artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador determina sobre las garantías básicas respecto del debido proceso, mismas que deben aplicarse en todos los procesos, dentro de ellas se encuentra la motivación, sobre la cual la mencionada norma señala textualmente:

“Art. 76.- (...) 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: (...)

l) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. 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. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados”.

Al tenor de la norma constitucional, en el caso *sub judice*, al tratarse de una acción de protección, los jueces tienen la obligación de efectuar un análisis objetivo, preciso, claro y articulado entre los fundamentos presentados en la acción y los derechos cuya vulneración se alega, pues lo que se pretende es determinar en qué momento y cómo fueron vulnerados tales derechos.

Por su parte, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en su artículo 9, también hace referencia a esta obligación de los jueces “(...) de fundamentar adecuadamente sus decisiones a partir de las reglas y principios que rigen la argumentación jurídica. En particular, tienen la obligación de pronunciarse sobre los argumentos y razones relevantes expuestas durante el proceso por las partes y los demás intervinientes en el proceso”.

A través de la normativa citada, se puede determinar que la motivación es aquella garantía encargada de efectivizar el derecho que tienen los ciudadanos a conocer claramente los fundamentos que llevaron a determinada autoridad pública, en el ámbito de sus competencias, a tomar una decisión. Sobre la aplicación de esta garantía, la Corte Constitucional, para el período de transición, mediante la sentencia N.º 227-12-SEP-CC, señaló:

“Para que determinada resolución se halle correctamente motivada es necesario que la autoridad que tome la decisión exponga las razones que el derecho le ofrece para adoptarla. Dicha exposición debe hacérsela de manera razonable, lógica y comprensible, así como mostrar cómo los enunciados normativos se adecuan a los deseos de solucionar los conflictos presentados. Una decisión razonable es aquella fundada en los principios constitucionales. La decisión lógica, por su lado, implica coherencia entre las premisas y la conclusión, así como entre ésta y la decisión. Una decisión comprensible, por último debe gozar de claridad en el lenguaje, con miras a su fiscalización por parte del gran auditorio social, más allá de las partes en conflicto”.<sup>1</sup>

La Corte Constitucional del Ecuador ha establecido en reiteradas ocasiones que para que la decisión de un juez se encuentre debidamente motivada es necesario que concurren tres requisitos: **razonabilidad, lógica y comprensibilidad** como elementos necesarios para garantizar el ejercicio de una debida motivación; dichos elementos deben entenderse como:

“(…) **razonable**, en el sentido de que la decisión se fundamente en lo dispuesto en la Constitución de la República; **lógica**, en lo que respecta a que la misma contenga una estructura coherente, en la cual el operador de justicia, mediante la contraposición entre elementos fácticos y jurídicos, establezca conclusiones que guarden coherencia con estos elementos, y que de este análisis, al final se establezca una decisión general del caso; **comprensible**, en lo que se refiere al lenguaje que se utilice en la decisión, mismo que debe ser dirigido hacia el entendimiento por parte de la ciudadanía”<sup>2</sup>. **(Lo resaltado me pertenece)**.

En el caso *sub examine*, para determinar si se ha cumplido con el requisito de razonabilidad, los jueces de la Segunda Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, no consideraron inicialmente “(…) los precedentes dictados por la Corte Constitucional respecto del alcance del Mandato Constituyente N.º 2, establecido en las sentencias N.º 001-10-SAN-CC y 002-10-SAN-CC que determinaban que el Mandato tiene la calidad de Ley Orgánica”<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 227-12-SEP-CC, caso N.º 1212-11-EP del 21 de junio de 2012.

<sup>2</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 073-14-SEP-CC, caso N.º 0846-11-EP del 16 de abril de 2014.

<sup>3</sup> *Ibidem*.





El Mandato Constituyente N.º 2<sup>4</sup>, en su artículo 8, establece que:

“(…) el monto de las indemnizaciones, por supresión de partidas, renuncia voluntaria o retiro voluntario para acogerse a la jubilación de los funcionarios, servidores públicos y personal docente del sector público, con excepción del perteneciente a las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, será de siete (7) salarios mínimos básicos unificados del trabajador privado por cada año de servicio y hasta un monto máximo de doscientos diez (210) salarios mínimos básicos unificados del trabajador privado”.

En cuanto a su alcance, la Corte Constitucional, para el período de transición, en la sentencia N.º 001-10-SAN-CC<sup>5</sup>, definió lo siguiente:

“El alcance del Mandato Constituyente N.º 2 –con el carácter de generalidad– se orienta a establecer los topes máximos para las liquidaciones por jubilación, sean éstas por supresión de partidas, renuncia voluntaria o retiro voluntario de los funcionarios, servidores públicos y personal docente del sector público (...) **Resulta trascendente ponderar que el Mandato Constituyente N.º 2 y en particular de su artículo 8, tiene el carácter de ley orgánica, razón por la cual posee la representación de generalidad, en armonía con la rigidez de nuestra Constitución de la República.** El carácter de generalidad establece destinatarios con una pluralidad indeterminada o general, lo contrario al carácter singular cuyo receptor es una persona individual y concreta”. (Lo resaltado pertenece a la Corte).

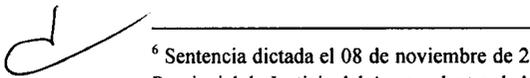
Pese a que el mencionado Mandato tiene como fin únicamente determinar topes máximos para el pago de indemnizaciones por supresión de partidas, renuncia voluntaria o retiro voluntario para acogerse a la jubilación; mediante acción de protección N.º 288-2010, los actores pretendían que se efectúe la reliquidación y el pago de indemnizaciones (adicionales a lo ya recibido), al aceptarla, y solo resolver sobre cómo debía efectuarse la liquidación a los accionantes, obviaron el verdadero alcance de la norma que ya había sido determinada por la Corte Constitucional, para el período de transición, en la referida sentencia N.º 001-10-SAN-CC y en la N.º 002-10-SAN-CC citada a su vez en la sentencia N.º 073-14-SEP-CC.

<sup>4</sup> El Mandato 2 fue aprobado por la Asamblea Nacional Constituyente y publicado en el suplemento del Registro Oficial No. 261 del 28 de enero del 2008; el mismo, tiene como finalidad establecer los topes máximos para las liquidaciones por jubilación, sean estas por supresión de partidas, renuncia voluntaria o retiro voluntario de los funcionarios, servidores públicos y personal docente del sector público, con lo cual se pretenden corregir ciertas desigualdades cometidas por algunas entidades públicas.

<sup>5</sup> Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 0001-10-SAN-CC de 13 de abril de 2010, caso N.º 0040-09-AN.

En consecuencia, con la emisión de la sentencia impugnada, los referidos jueces inobservaron disposiciones constitucionales respecto a la naturaleza de la acción de protección y, al disponer la aplicación de una norma de naturaleza legal, se pronunciaron sobre asuntos de carácter infraconstitucional, hecho que desvirtúa dicha naturaleza e inobserva el precedente constitucional que establece la citada sentencia N.º 001-10-SAN-CC; razones que llevan a esta Corte Constitucional a concluir que la sentencia dictada por los jueces de la Segunda Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, no cumple con el requisito de razonabilidad, pues no se funda en las disposiciones constitucionales y legales que rigen y determinan la naturaleza jurídica de la acción de protección e inobserva un precedente constitucional.

En cuanto al requisito de lógica, para que este exista dentro de una decisión judicial, debe presentarse una debida sistematización de las premisas contenidas en la sentencia con la conclusión del caso y de esta con la decisión. En la sentencia en análisis<sup>6</sup>, los jueces reconocen que el citado Mandato se orientaba a “(...) establecer igualdad entre todos los trabajadores públicos, o sea ‘Igual trabajo, igual remuneración’ (...)”, premisa que se relaciona con el alcance que posee el referido Mandato y que ha sido establecido por la Corte Constitucional, para el período de transición, en la sentencia N.º 001-10-SAN-CC; sin embargo, al momento de resolver no es aplicada, ya que concluyen que “(...) se trata de hechos que se relacionan con cuestiones atinentes al desarrollo de su propia personalidad, pero sobre todo, tienen que ver con la contraparte material (...)” es decir, resuelven sobre un asunto de mera legalidad atinente a la actividad laboral de los accionantes y al tiempo que la han desempeñado, criterio que nada tiene que ver con la vulneración de derechos constitucionales, pues se refiere a la aplicación de una norma infraconstitucional y que finalmente los lleva a manifestar en su decisión que: “(...) no cabe duda que deben acceder al límite de doscientos diez salarios (210), por veinte y nueve años Elsa Angélica Cabrera Arízaga y los demás por treinta años de servicio (...)”. Con este fallo no se está guardando una estructura lógica, pues se está resolviendo sobre un hecho particular e infraconstitucional, como es el tiempo de ejercicio laboral y bajo el cual se considera que ha existido “(...) una lesión en la actividad laboral que los accionantes han venido desempeñando (...)” y no sobre una manifiesta vulneración de derechos, circunstancia que no se encuentra vinculada con el efectivo alcance de la normativa aplicable, demostrando la no existencia del requisito de la lógica en la sentencia analizada.

<sup>6</sup> Sentencia dictada el 08 de noviembre de 2010, por los jueces de la Segunda Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, dentro de la acción de protección No. 288-2010



Con el análisis realizado al caso concreto, esta Corte Constitucional encuentra que la sentencia impugnada, no cumple con los parámetros de razonabilidad y lógica anteriormente detallados, pues en la decisión de los jueces de la Segunda Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, no se expone en forma precisa y debida sobre una vulneración de derechos que se refiera a la aplicación de principios constitucionales y normas legales, ya que si bien reconocen el alcance del Mandato Constituyente N.º 2, resuelve sobre un punto distinto al de la premisa inicialmente mantenida, situación que impide a las partes tener la certeza de que la decisión emitida fue justa y apegada a derecho; por ello, la sentencia analizada no cumple con la garantía de la motivación consagrada en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República.

En consecuencia, esta Corte Constitucional concluye que la sentencia dictada el 08 de noviembre de 2010, por los jueces de la Segunda Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, dentro de la acción de protección N.º 288-2010, vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, establecido en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República.

**2. La sentencia impugnada, dictada el 08 de noviembre de 2010, por los jueces de la Segunda Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, dentro de la acción de protección N.º 288-2010, mediante la cual se confirma el fallo de primera instancia y se acepta la acción de protección, ¿vulneró el derecho a la seguridad jurídica establecido en el artículo 82 de la Constitución de la República?**

Con respecto a este derecho, el artículo 82 de la Constitución de la República menciona: “El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”.

Este derecho se relaciona con el efectivo cumplimiento de la Constitución de la República, el cual debe destinarse a procurar que las personas conozcan y entiendan de forma previa las normas que conforman el ordenamiento jurídico, así como la correspondiente aplicación que las autoridades competentes deben realizar de las mismas, situación que garantiza el respeto de los derechos consagrados en el texto constitucional; en tal virtud, esta Corte Constitucional<sup>7</sup> ha determinado que:

<sup>7</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 023-13-SEP-CC, caso N.º 1975-11-EP del 04 de junio de 2013.

“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 observar las normas que componen el ordenamiento jurídico vigente, debiendo además sujetarse a las atribuciones que le compete a cada órgano”.

En los fundamentos de su demanda, el accionante afirma que la sentencia dictada por los jueces de la Segunda Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, ha vulnerado el derecho a la seguridad jurídica, pues no consideraron la sentencia de la Corte Constitucional respecto a la naturaleza y alcance del Mandato Constituyente N.º 2, como ley orgánica, aspecto ya analizado en el problema jurídico anterior.

Adicionalmente, en su sentencia N.º 002-12-SAN-CC<sup>8</sup>, la Corte Constitucional, para el período de transición, determinó que:

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

Con esta precisión, es sencillo determinar que el referido Mandato Constituyente N.º 2 tiene naturaleza abstracta, ya que no establece valores fijos a ser cancelados en los procesos de supresión de partidas, renuncia voluntaria o retiro voluntario para acogerse a la jubilación, solo se encuentra haciendo alusión a valores referenciales constituyéndolos como límite máximo de pago, mismos que deben ser considerados por las autoridades competentes.

Por el análisis efectuado al expediente, se puede establecer que el problema central en el caso *sub examine* radica en el alcance y efectiva aplicación que se le da al artículo 8 del Mandato Constituyente N.º 2, al cual en la sentencia N.º 073-

---

<sup>8</sup> Corte Constitucional, para el período de transición. Sentencia N.º 002-12-SAN-CC del 03 de abril de 2012, publicada en el Registro Oficial suplemento N.º 735 del 29 de junio de 2012.



14-SEP-CC, se lo reconoce como: “(...) dentro de nuestro ordenamiento jurídico, tiene la jerarquía de una ley orgánica, que regula lo referente a las remuneraciones máximas del sector público de forma abstracta, general, sin un destinatario concreto, sino por el contrario, dirigido a una totalidad de individuos. Consecuentemente, este cuerpo jurídico no reconoce derechos subjetivos o colectivos”<sup>9</sup>; lo cual, permite concluir que no se trata de un asunto de constitucionalidad, sino a una interpretación normativa de la disposición contenida en el referido Mandato, que determina techos en los montos a considerarse dentro de las remuneraciones.

La Corte Constitucional del Ecuador, en la sentencia N.º 096-13-SEP-CC<sup>10</sup> determinó:

“Una vez establecida la naturaleza jurídica del mandato en cuestión y en atención a un análisis integral del expediente se establece que el problema central del caso sub examine se resume a un aspecto de interpretación normativa de una disposición contenida en el Mandato Constituyente No. 2 y que al tener dicho Mandato la categoría de ley orgánica, debe ser interpretado como tal por parte de las diferentes autoridades jurisdiccionales que lleguen a tener conocimiento de una causa en donde sea aplicable esta norma (...)”.

Es importante aclarar que esta Corte Constitucional en la sentencia N.º 0016-13-SEP-CC<sup>11</sup>, ha señalado que la naturaleza de las garantías jurisdiccionales determina la tutela y protección de derechos constitucionales y del debido proceso; en ese sentido, se afirma que los conflictos surgidos de la aplicación errónea o mala interpretación de las disposiciones normativas infraconstitucionales no son objeto de análisis de la justicia constitucional aplicando las garantías jurisdiccionales de los derechos, ya que para este fin están los intérpretes normativos competentes, tal como establece dicha sentencia:

Sobre el mismo punto, cabe mencionar que al momento de resolver sobre disposiciones normativas infraconstitucionales, como ocurre en el presente caso, se está desnaturalizando la acción de protección que la Constitución de la República, en su artículo 88, reconoce como objeto: “(...) el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse

<sup>9</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 073-14-SEP-CC, caso No. 0846-11-EP, de 16 de abril de 2014.

<sup>10</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 096-13-SEP-CC, dictada dentro del caso No. 0318-11-EP, con fecha 26 de noviembre de 2013.

<sup>11</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 0016-13-SEP-CC, caso No. 1000-12-EP, con fecha 16 de mayo de 2013.

cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial (...)"

Artículo que es concordante con la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que en su artículo 39 indica: "La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y tratados internacionales sobre derechos humanos, que no estén amparados por las acciones de hábeas corpus, acceso a la información pública, hábeas data, por incumplimiento, extraordinaria de protección y extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena".

En la sentencia impugnada no se decide sobre vulneración de derechos, únicamente se resuelve sobre los montos correspondientes a las liquidaciones de los accionantes en función al Mandato Constituyente N.º 2 que, como se ha establecido, tiene rango legal; así, la acción de protección pierde su naturaleza esencial y se transgrede el derecho a la seguridad jurídica al no haber sido fundamentada en armonía con la Constitución y al no aplicar normas jurídicas claras, públicas y existentes de forma previa, que regulan a la mencionada garantía.

Por lo expuesto, se concluye que la sentencia dictada por los jueces de la Segunda Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, al ratificar la sentencia del 14 de octubre de 2010, dictada por la jueza segunda de la niñez y adolescencia de Cuenca, misma que concedió la acción de protección, no han valorado la naturaleza de la mencionada acción frente al carácter abstracto, general e infraconstitucional de las disposiciones contenidas en el Mandato Constituyente N.º 2, de manera tal que en su sentencia han vulnerado el derecho a la seguridad jurídica contenido en el artículo 82 de la Constitución de la República.

### **III. DECISIÓN**

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

#### **SENTENCIA**

1. Declarar la vulneración de los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de la motivación y a la seguridad jurídica contenidos en los

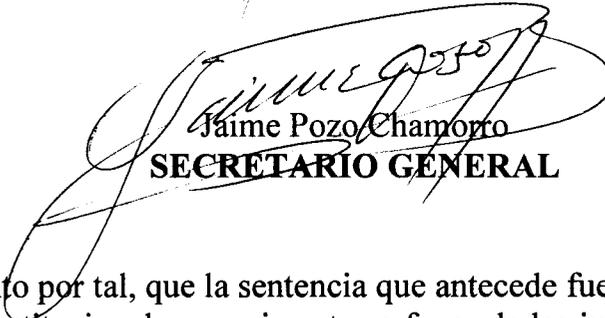


artículos 76 numeral 7 literal I y 82 de la Constitución de la República del Ecuador, respectivamente.

2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.
3. Como medida de reparación integral, se dispone dejar sin efecto la sentencia dictada por la jueza segunda de la niñez y Adolescencia de Cuenca, el 14 de octubre de 2010, y la sentencia del 08 de noviembre de 2010 dictada por los jueces de la Segunda Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay.
4. Disponer el archivo de la acción de protección.
5. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

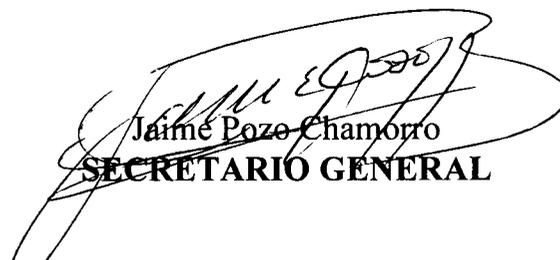


Patricio Pazmiño Freire  
**PRESIDENTE**



Jaime Pozo Chamorro  
**SECRETARIO GENERAL**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con seis votos a favor de las juezas y jueces: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Wendy Molina Andrade, Alfredo Ruiz Guzmán y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de los jueces Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Seni Pinoargote y Manuel Viteri Olvera, en sesión extraordinaria del 23 de julio del 2014. Lo certifico.



Jaime Pozo Chamorro  
**SECRETARIO GENERAL**

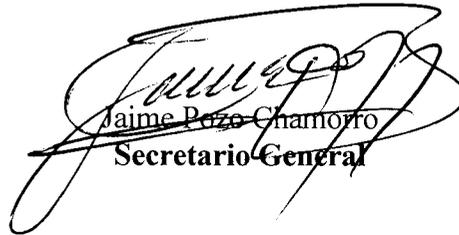
map.   
JPCH/mccp/msb



CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR

**CASO Nro. 0024-11-EP**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el juez Patricio Pazmiño Freire, presidente de la Corte Constitucional, el día viernes 05 de septiembre de dos mil catorce.- Lo certifico.

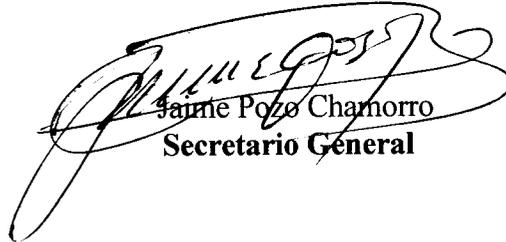
  
Jaime Pezo Chamorro  
Secretario General

JPCH/LFJ



**CASO Nro.0024-11-EP**

**RAZÓN.-** Siento por tal que, en la ciudad de Quito, a los cinco días del mes de septiembre del dos mil catorce, se notificó con copia certificada de la sentencia de 23 de junio del 2014, a los señores: Cicerón Raúl Bernal Espinoza Director Provincial de Educación del Azuay ( E ), mediante casilla constitucional 074; jueces de la Segunda Sala Especializada de lo Penal y de Transito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay mediante oficio 4305-CC-SG-2014, Procurador General del Estado en la casilla constitucional 018; Marcelo Hernán Ambrosi Ambrosi, Elsa Angélica Cabrera Arizaga, Rosario Galindo Albornoz, Clotilde Arcila Gómez Coello León, Marco Antonio Tello Espinoza, mediante boleta constitucional 166 y correo electrónico [xpozovidal@hotmail.com](mailto:xpozovidal@hotmail.com), conforme consta de los documentos adjuntos.- Lo certifico.-

  
Jaime Pozo Chamorro  
**Secretario General**

JPCH/svg