

Quito, D. M., 10 de abril del 2012

SENTENCIA N.º 127-12-SEP-CC

CASO N.º 0555-10-EP

CORTE CONSTITUCIONAL PARA EL PERIODO DE TRANSICIÓN

Juez constitucional sustanciador: Dr. Patricio Pazmiño Freire

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

La presente acción extraordinaria de protección fue interpuesta ante la Corte Constitucional, para el período de transición, el 7 de mayo del 2010.

De conformidad con el artículo 81 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, el secretario general certificó que no se ha presentado otra solicitud con identidad de sujeto, objeto y acción, en consecuencia, la solicitud no contraviene la norma citada.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, mediante auto del 9 de agosto del 2010, avoca conocimiento de la presente causa y admite a trámite la acción, indicando que se proceda al sorteo correspondiente, designándose como juez sustanciador de la causa signada con el N.º 0555-10-EP al Dr. Patricio Pazmiño Freire.

Mediante auto del 13 de agosto del 2010, el Dr. Patricio Pazmiño avoca conocimiento de esta acción extraordinaria de protección, disponiendo que se notifique con el contenido de esta providencia y la demanda respectiva al legitimado activo, a los señores jueces de la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, en calidad de legitimados pasivos, a fin de que en el término de quince días presenten un informe de descargo debidamente motivado sobre los argumentos que fundamentan la demanda y se convoca a audiencia el día viernes veintidós de octubre del 2010 a las 10:30, la cual fue suspendida debido a que no compareció la legitimada activa de la presente causa. Asimismo, pese a estar legítimamente notificados, no comparecieron los señores jueces de la Primera Sala de lo

Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Pichincha; únicamente compareció el Dr. Nelson Yáñez Paredes en representación del Sr. Fabián Zurita Godoy, director nacional de Asesoría Jurídica del Consejo de la Judicatura (e).

De la solicitud y sus argumentos

La Ab. Paulina Ayo Velasco, en relación al juicio de garantías constitucionales N.º 91-2010-CV y de conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución, en concordancia con los artículos 58 a 64 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, propone una acción extraordinaria de protección en contra de los señores miembros de la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia que resolvieron en segunda instancia el recurso de apelación presentado sobre la sentencia dictada por el juez segundo de lo Laboral de Pichincha.

Según señala la legitimada activa, dentro del juicio 91-2010-CV los jueces de la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha dictaron sentencia el lunes 8 de marzo del 2010, resolución que fue notificada en la misma fecha, y al no haberse presentado a tiempo recurso de aclaración o ampliación de la sentencia, adquirió fuerza de cosa juzgada.

La sentencia impugnada es la dictada por los jueces de la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, la cual, según consta en la demanda, por acción, ha violado el artículo 76 numeral 7 literal I que establece la motivación jurídica de las resoluciones de los poderes públicos, que a su vez constituye una violación del artículo 75 que establece la tutela judicial efectiva. Por omisión se han violado los artículos 424, 425, 426, 427, 426 numeral 4, 229, 66 numeral 4, 11 numeral 2 de la Constitución, así como los artículos 25 numeral 1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 23 numerales 1, 2 y 3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y artículo 7 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Por acción se ha vulnerado el artículo 82 de la Constitución que establece el derecho a la seguridad jurídica.

La demandante sostiene que se viola el artículo 76 numeral 7 literal I, es decir, la motivación de las resoluciones judiciales porque la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Pichincha presenta en la sentencia una motivación viciada de conclusiones absurdas, pues no está constituida por un conjunto de razonamientos armónicos entre sí, al haberse violado el principio de





contradicción; no es congruente en cuanto a las afirmaciones, deducciones y conclusiones, pues estas, como se aprecia, no tienen adecuada correlación y concordancia entre ellas.

Asimismo, la demandante sostiene que se ha violado por omisión el artículo 424 de la Constitución, en forma directa e inmediata por la Sala Primera de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial, por que siendo la Constitución la norma suprema prevalece sobre cualquier otra norma del ordenamiento jurídico, y los jueces han preferido remitirse a normas secundarias para resolver el caso, sin que en forma alguna haya determinado porqué las normas constitucionales citadas eran o no pertinentes de aplicación. Según la legitimada activa, la sentencia de ninguna forma aborda el tema constitucional de fondo y determina si existe o no violación de derechos fundamentales, así como tampoco existe una explicación suficiente y razonada de porqué las normas que se aplican en la sentencia deben prevalecer en el caso *sub judice* sobre las normas constitucionales.

En la demanda se argumenta que se ha violado por omisión las otras normas constitucionales, señaladas porque el segundo inciso del artículo 424 señala que los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre cualquier norma. En efecto, sostiene la demandante que cuando la Convención Americana de Derechos Humanos establece en el artículo 25 numeral 1 que toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, no se está refiriendo precisamente a la impugnación en sede administrativa ante el mismo Consejo de la Judicatura de sus actos violatorios, pues al ser este órgano el violador de los derechos fundamentales establecidos en la Constitución, sería absurdo pensar que se reconozca una sanción a sí mismo.

Según la demandante, la impugnación de los actos administrativos del Consejo de la Judicatura ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo tampoco es un recurso efectivo, mucho menos sencillo y rápido. No es efectivo porque el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo es competente para pronunciarse únicamente sobre cuestiones de legalidad y dichas acusaciones se refieren a cuestiones constitucionales, por ello no hubiera sido efectivo plantear un recurso ante dicho tribunal. Por otro lado, tampoco hubiera accedido a un recurso sencillo y rápido, cuando es un hecho notorio que un recurso puede pasar 5 años hasta que se tome una decisión.

La Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia, en su fallo, reconoce la igualdad formal, esto es, respecto de las labores desempeñadas por la accionante en relación con otros funcionarios que se encuentran en idéntica situación, sin embargo, consideran que no hay discriminación por el hecho de que funcionarios judiciales que cumplen idénticas funciones perciban distintas remuneraciones, violando el principio de igualdad material consagrado en los artículos 229 y 66 de la Constitución, en concordancia con el artículo 23 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, artículo 23 numerales 123 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

La demandante señala que se ha violado el derecho a la seguridad jurídica por cuanto el pronunciamiento de la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha es totalmente contradictorio con el de otras salas. La accionante labora por más de once años en la Función Judicial del Ecuador, en la escala 6 del distributivo de remuneraciones, con un salario de 1800 dólares, a pesar de que se ha implementado la homologación salarial, y funcionarios que están en la misma escala perciben 2.107.16 dólares configurándose una discriminación.

Identificación de los derechos presuntamente vulnerados por la decisión judicial

Art. 75.- Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley.

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:

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.





Art. 82.- 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.

Art. 424.- La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica.

La Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público.

Art. 425.- El orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos.

En caso de conflicto entre normas de distinta jerarquía, la Corte Constitucional, las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, lo resolverán mediante la aplicación de la norma jerárquica superior.

La jerarquía normativa considerará, en lo que corresponda, el principio de competencia, en especial la titularidad de las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados.

Art. 426.- Todas las personas, autoridades e instituciones están sujetas a la Constitución.

Las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, aplicarán directamente las normas constitucionales y las previstas en los instrumentos internacionales de derechos humanos siempre que sean más favorables a las establecidas en la Constitución, aunque las partes no las invoquen expresamente.

Los derechos consagrados en la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de inmediato cumplimiento y aplicación. No podrá alegarse falta de ley o desconocimiento de las normas para justificar la vulneración de los derechos y garantías establecidos en la Constitución, para

desechar la acción interpuesta en su defensa, ni para negar el reconocimiento de tales derechos.

Pretensión concreta

En base a lo expuesto en la demanda se solicita la nulidad por falta de motivación de la sentencia dictada por los jueces de la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha el día lunes 8 de marzo del 2010, y declarar que se violaron los derechos constitucionales constantes en los artículos 75 y 76 literal I de la Constitución de la República.

Subsidiariamente, se propone que se deje sin efecto la sentencia dictada dentro del juicio de garantías constitucionales número 91-2919-CV y se declare la violación del artículo 25 numeral 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en relación con los artículos 424, 425, 426, 427 y 82 de la Constitución.

Se demanda como pretensiones constitucionales accesorias que se resuelva sobre el fondo de la acción constitucional propuesta.

De la contestación y sus argumentos

Los doctores Julio Arrieta Escobar, Paulina Aguirre y Alfonso Asdrúbal Granizo, en relación a la acción propuesta por la Sra. Paulina María Ayo Velasco, quien señala que el Consejo de la Judicatura no le ha dado el mismo trato en materia remunerativa que a otros funcionarios que ocupan el mismo cargo dentro de la misma escala, han manifestado lo siguiente:

La homologación de las remuneraciones de los servidores de la Función Judicial obedeció al mandato constitucional de fijar la remuneración mensual unificada, por lo que se procedió a efectuar un proceso dentro del marco de la racionalidad para fijar las remuneraciones, tomando en consideración el tiempo de servicio, la experiencia y la ubicación geográfica de los funcionarios a través del sistema de bandas techo, medio y base, sistema que de ningún modo es inconstitucional, pues el artículo 229 de la Constitución señala que la remuneración será justa, equitativa con relación a sus funciones y valorará la profesionalización, capacitación, responsabilidad y experiencia.

Según los legitimados pasivos, de ninguna manera puede considerarse como discriminación la diferencia que se hace, pues dentro de las escalas se han



fijado bandas techo, media y base. La Sala ha señalado el criterio de la Corte Interamericana de Derechos Humanos al interpretar el artículo 11 del CADH en la opinión consultiva 4/84 que distingue el trato preferencial y el trato discriminatorio.

De esta manera, según la contestación a la demanda, la Sala motivó la resolución señalando que al adoptar la OIT el Convenio 100 relativo a la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y femenina por un trabajo de igual valor, ratificado por el Ecuador el 20 de enero de 1957. El Convenio 111 relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación ratificado el 11 de julio de 1962, en el artículo 1 expresa: 1.- A los efectos de este Convenio, el término discriminación comprende a) cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o trato en el empleo y la ocupación; b) cualquier otra distinción, exclusión o preferencia que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo u ocupación que podrá ser especificada por el miembro interesado previa consulta con las organizaciones representativas e empleadores y de trabajadores cuando dichas organizaciones existan, y con otros organismos apropiados. 2.- Las distinciones, exclusiones o preferencias basadas en las calificaciones exigidas para un empleo determinado no serán consideradas como discriminación. 3.- A efectos de este Convenio, los términos empleo y ocupación incluyen tanto el acceso a los medios de formación profesional y la admisión en el empleo y en las diversas ocupaciones como también las condiciones de trabajo.

Con esta motivación la Sala concluye que no se ha vulnerado el principio consagrado en la Constitución y en los Convenios Internacionales, respecto a que toda persona tiene derecho, sin discriminación, a igual salario por igual trabajo, porque considera que la diferencia en la remuneración que percibe la accionante no se produce por causas raciales, religiosas o de género.

Contestación a la demanda de la Dirección de Asesoría del Consejo de la Judicatura

La Dirección de Asesoría del Consejo de la Judicatura respecto a la acción extraordinaria propuesta señala que la homologación salarial fue publicada en la disposición transitoria primera del Mandato N.º 002, emitido por la Asamblea Constituyente el 24 de enero del 2008. Es decir, la homologación salarial es de carácter meramente legal, por que nace de la ley, pero erróneamente, a esta, se le dio, en el caso que nos ocupa, el carácter

constitucional.

Según la Dirección de Asesoría del Consejo de la Judicatura, la homologación salarial ya fue realizada y lo que pretende la accionante es que la Corte Constitucional, actuando sin jurisdicción ni competencia y arrogándose funciones que no tiene, nuevamente ordene la misma homologación. Existiendo este acto administrativo de carácter general para todos los servidores judiciales, lo que correspondía era recurrir ante la Corte Constitucional y demandar el incumplimiento de este acto que conlleva la homologación salarial y debido a que su cumplimiento está supeditado a la deslindación de recursos por parte del Ministerio de Economía y Finanzas. Por tanto, según la Dirección de Asesoría del Consejo de la Judicatura, se debe demandar el incumplimiento también a dicho Ministerio, por Mandato del artículo 436 numeral 5 de la Constitución.

Audiencia en la acción extraordinaria de protección

El 22 de octubre del 2010 a las 10h30 se instaló la audiencia pública y se contó con la actuación del Dr. Nelson Yáñez Paredes, en representación del Sr. Fabián Zurita Godoy, director nacional de asesoría del Consejo de la Judicatura, y pese a estar debidamente notificados no comparecen la Dra. Paulina María Ayo Velasco, legitimada activa de la presente causa, y los legitimados pasivos, por lo que se suspendió la audiencia.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte

El Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones extraordinarias de protección, en virtud de lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, y en los artículos 63 y 191 literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Determinación de los problemas jurídicos que deben resolverse para decidir el caso

1.- ¿Se vulneró el derecho al debido proceso, de la motivación de las resoluciones de los poderes públicos?





2.- ¿Se vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva y el derecho a la seguridad jurídica?

3.- ¿Se vulneró el principio de supremacía constitucional y aplicación directa de la Constitución?

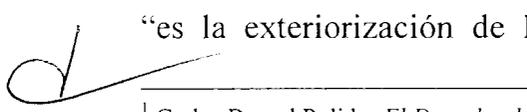
1.- ¿Se vulneró el derecho al debido proceso, de la motivación de las resoluciones de los poderes públicos?

Carlos Bernal Pulido define dos dimensiones del derecho al debido proceso. La primera que circunscribe al debido proceso como 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". Por otro lado, se trata también de "un mecanismo para la protección de otros derechos fundamentales"¹.

El segundo principio del debido proceso es el 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"². Según Carlos Bernal Pulido "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"³. A criterio de esta Corte, el derecho a la defensa constituye un principio fundamental del debido proceso mediante el cual se faculta a una persona a formar parte de un proceso para presentar y contradecir los alegatos y pruebas que se presenten.

El derecho a la defensa se compone de varias garantías básicas, entre ellas, la motivación de las resoluciones de los poderes públicos. Según la Constitución de la República, artículo 76 numeral 7 literal I, todas resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas, es decir, a más de la enunciación de las normas en la que se funda una resolución, se debe exponer la pertinencia de su aplicación con los antecedentes de hecho, so pena de ser nulos.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que la motivación "es la exteriorización de la justificación razonada que permite llegar a una


¹ Carlos Bernal Pulido, *El Derecho de los derechos*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2005. pp. 337.

² *Ibidem*

³ *Ibidem*

conclusión”⁴. La Corte Europea, por su parte, ha señalado que el deber de motivar las resoluciones es una garantía vinculada con la correcta administración de justicia, pues “las decisiones que adopten los órganos internos que puedan afectar derechos humanos deben estar debidamente fundamentadas, pues de lo contrario serían decisiones arbitrarias”⁵. Es decir, la motivación de las resoluciones de los poderes públicos constituye una garantía para evitar la arbitrariedad en las decisiones de los poderes públicos mediante la exposición de las justificaciones y alegatos respecto a determinada decisión o resolución.

En base a lo expuesto, esta Corte procede a analizar si en el caso *sub judice* efectivamente se vulneró el derecho al debido proceso, en la especie, del derecho a la defensa y la motivación de las resoluciones de las autoridades: Para ello es necesario analizar la resolución impugnada, la cual se refiere precisamente a la homologación en la remuneración. Al respecto, dicha resolución señala que no existe ningún tipo de discriminación en la homologación salarial, señalando las normas en las que fundamenta su decisión y la pertinencia de su aplicación en el caso concreto, tal como se establece en el considerando quinto, numeral 4 de la resolución que citamos a continuación: “De lo analizado se concluye que no se ha vulnerado el principio consagrado en la Constitución y en los Convenios Internacionales, respecto a que toda persona tiene derecho, sin discriminación a igual salario por igual trabajo (art. 324 numeral 4 de la Constitución; 23 numeral 2 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y 24 del Pacto de San Jose) pues la diferencia en la remuneración que percibe la accionante no se produce por causas racionales, políticas, religiosas o de género, sino a otras causas, como las ya enunciadas, que tienen relación a la experiencia del funcionario judicial”.

De lo anotado, y pese a ser únicamente un extracto de los considerandos de la resolución emitida por la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Pichincha, se puede evidenciar la fundamentación y motivación basada en los contenidos de la Carta Fundamental y los Convenios Internacionales, así como la pertinencia de dicha aplicación al caso en concreto, pues se expone claramente que dicha diferenciación responde a la experiencia de la funcionaria y no a las categorías sospechosas que establece el artículo 11 de la Constitución. Por tanto, esta Corte llega a la conclusión de que la resolución que se impugna no vulnera el derecho al debido proceso en la

⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Chaparro Álvarez y Lapo Ñiñez. Vs. Ecuador.*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2007. Serie C No. 170, párr. 107

⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Yatama*, *supra* nota 63, párrs. 152 y 153, y *Caso Chaparro Álvarez y Lapo Ñiñez*, párr. 107.



especie del derecho a la defensa y la motivación de las resoluciones judiciales consagrado en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución

2.- ¿Se vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva y el derecho a la seguridad jurídica?

Según la Constitución ecuatoriana, toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela judicial efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses con sujeción a los principios de inmediación y celeridad.

Como ya lo ha expresado esta Corte en resoluciones anteriores⁶, el derecho a la tutela efectiva deber ser entendido como el derecho de toda persona a que se le haga justicia, mediante un proceso que reconozca un conjunto de garantías básicas, como son: “a) A concurrir ante los tribunales de justicia y a obtener de ellos una sentencia útil; b) A acceder a una instancia judicial ordinaria y a lograr un control judicial suficiente sobre lo actuado...; c) A un juez natural e imparcial; d) A la eliminación de las trabas que impidan u obstaculicen el acceso a la jurisdicción; e) A la interpretación de las normas reguladoras de los requisitos de acceso a la jurisdicción en forma favorable a la admisión de la pretensión, evitándose incurrir en hermenéuticas ritualistas (*in dubio pro actione*); f) A que no se desestimen aquellas pretensiones que padecen de defectos que pueden ser subsanados; g) A la no aplicación en forma retroactiva de nuevas pautas jurisprudenciales con relación a los requisitos de admisibilidad, a fin de evitar situaciones de desamparo judicial; h) A petitionar y obtener tutela cautelar para que no se torne ilusorio el derecho que se defiende; i) Al cumplimiento de todas las etapas del procedimiento legalmente previsto, el cual deberá asegurar la posibilidad del justiciable a ser oído, y a ofrecer y producir la prueba pertinente antes de dictarse sentencia; j) A una decisión fundada que haga merito de las principales cuestiones planteadas; k) A impugnar la sentencia definitiva; l) A tener la posibilidad de ejecutar en tiempo y forma la sentencia y, por ende, a su cumplimiento por parte de la autoridad condenada; m) Al desarrollo del proceso en una dimensión temporal razonable; n) A contar con asistencia letrada”⁷.

La Declaración Universal de los Derechos de 1948 proclama en su artículo 10 el derecho a la tutela efectiva, imparcial y expedita.

⁶ Véase Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia 024-10-SEP-CC, Juez Ponente Dr. Edgar Zárate, Sentencia 023-09-SEP-CC Dr. Diego Pazmiño Holguín.

⁷ Pablo Esteban Perrino, “El Derecho a la tutela judicial efectiva y el acceso a la jurisdicción contencioso administrativo”, en *Revista de Derecho Público, Proceso Administrativo I*, Buenos Aires, Editorial RUBINZAL-CULZONI, 2003, p. 261-262.

“Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal”.

En forma similar a los demás instrumentos internacionales, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, publicada en el Registro Oficial N.º 801 del 06 de agosto de 1984, consagra el derecho a la tutela efectiva, imparcial y expedita de los derechos, en su artículo 8, titulado “garantías judiciales”, los siguientes derechos:

“1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”.

Por su parte, el artículo 25 numeral 1 *ibídem* dispone:

“Protección judicial.- 1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales”.

De esta manera, el contenido del derecho a la tutela efectiva, imparcial y expedita de los derechos de las personas es amplio y se diferencian tres momentos: el primero relacionado con el acceso a la justicia; el segundo con el desarrollo del proceso que deberá desarrollarse en un tiempo razonable y ante un juez imparcial, y el tercero que tiene relación con la ejecución de la sentencia⁸.

Complementario con lo anterior, y una vez analizado el contenido del derecho a la tutela judicial efectiva, esta Corte procede a analizar el derecho a la seguridad jurídica contenido en el artículo 82 de la Constitución.

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No 023-09-EP, 0034-09-EP, 025-09-EP, Juez Ponente Dr. Patricio Pazmiño.





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 competentes⁹. Como lo ha señalado esta Corte en resoluciones anteriores¹⁰, la seguridad jurídica “se entiende como certeza práctica del derecho y se traduce en la seguridad de que se conoce lo previsto como lo prohibido, lo permitido, y lo mandado por el poder público respecto de las relaciones entre particulares y de éstos con el Estado, de lo que se colige que la seguridad jurídica es una garantía que el Estado reconoce a la persona para que su integridad, sus derechos y sus bienes no sean violentados y que en caso de que esto se produzca, se establezcan los mecanismos adecuados para su tutela”¹¹.

En base a lo expuesto, el derecho a la seguridad jurídica es una garantía de certeza de que los derechos serán respetados; o una situación jurídica no será cambiada sino de conformidad con procedimientos establecidos, es decir, el derecho constitucional a la seguridad jurídica implica la confiabilidad en el orden jurídico y la sujeción de todos los poderes del Estado a la Constitución y la ley, sin quedar sujeto a arbitrariedad y a los cambios normativos, de ahí su estrecha relación con el derecho a la tutela judicial, pues cuando se respete lo establecido en la Constitución y la ley se podrá garantizar el acceso a una justicia efectiva imparcial y expedita.

En el caso *sub judice*, la resolución de la Primera Sala de lo Laboral de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial que resuelve la apelación de la acción de protección N.º 91-2010-CV presentada por la Dra. Paulina Ayo en contra del Consejo de la Judicatura, no evidencia vulneración al derecho a la tutela judicial efectiva y al derecho a la seguridad jurídica, pues se fundamenta en normas constitucionales y normativa internacional vigente que no han obstaculizado el desarrollo de un procedimiento apegado al debido proceso y a la Constitución.

De esta manera, el respeto a las garantías del debido proceso establecidas en la Carta Magna constituye no solo el respeto a los derechos de las personas, sino que representa el respeto a la seguridad jurídica y la tutela judicial efectiva, ya que precisamente estas normas del debido proceso son las que establecen los lineamientos que aseguran que una causa se ventile con apego y respeto de los derechos constitucionales.

⁹ Constitución del Ecuador, art. 82.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, *Sentencia No. 006-09-SEP-CC, Caso: 0002-0S-EP*, Juez Ponente Dr. Edgar Zárate Zárate.

Corte Constitucional del Ecuador, *Sentencia No. 025-09-SEP-CC, Casos: 0023-09-EP, 0024-09-EP Y 0025-09-EP Acumulados*, Juez Ponente Dr. Patricio Pazmiño Freire.

¹¹ *Ibídem*.

3.- ¿Se vulneró el principio de supremacía constitucional y aplicación directa de la Constitución?

Según el accionante, la resolución que se impugna mediante esta acción extraordinaria de protección vulnera el principio de supremacía constitucional y el principio de aplicación directa de la Constitución. El principio de supremacía constitucional determina que la Constitución es la norma suprema del ordenamiento jurídico y por ende condición de validez y unidad de las demás normas del ordenamiento jurídico. El Tribunal Constitucional español sostiene que "la supremacía se sustenta en el carácter jerárquico superior de una norma y, por ello, es fuente de validez de las que están infraordenadas, con la consecuencia, pues, de la invalidez de éstas si contravienen lo dispuesto imperativamente en aquella"¹².

El artículo 424 de la Constitución ecuatoriana consagra el principio de la supremacía de la Constitución, al señalar que:

"La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica. La Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público".

La doctrina distingue la supremacía constitucional material y formal; la supremacía material se refiere al hecho de que ninguna norma del ordenamiento jurídico puede contradecir lo dispuesto en la Constitución, pues de ella deriva su validez. Por otro lado, la supremacía formal nos refiere al hecho de los procedimientos seguidos, bien para su establecimiento o bien para su revisión o reforma¹³. Es decir, la revisión o reforma de los textos constitucionales exigen mayor solemnidad o requisitos que una norma ordinaria.

El artículo 425 de la Constitución confirma el principio de supremacía constitucional, al establecer el orden jerárquico de las normas,

¹² Luis Lopez Guerra, Sentencias Básicas del Tribunal Constitucional, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pag 830.

¹³ Ignacio Coral Quintero, Elementos Constitucionales de Teoría del Estado, Bogotá, Ediciones Librería del Profesional, 2000 pag 48.

estableciendo a la Constitución como la norma suprema del ordenamiento jurídico. Asimismo, el artículo 426 de la Constitución establece la sujeción de todas las personas, autoridades e instituciones al contenido de la Carta Fundamental.

Derivado del principio de supremacía constitucional y para garantizar el cumplimiento de lo dispuesto en la Carta Magna, el principio de aplicación directa de la Constitución establece que los derechos y garantías establecidos en la Constitución sean aplicados, sin que se pueda alegar la falta del desarrollo legal en desmedro del ejercicio de los derechos constitucionales.

Así, el artículo 11 numeral 3 de la Constitución, entre los principios para el ejercicio de los derechos, dispone:

Art. 11.- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios:

3. Los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte.

Para el ejercicio de los derechos y las garantías constitucionales no se exigirán condiciones o requisitos que no estén establecidos en la Constitución o la ley.

Los derechos serán plenamente justiciables. No podrá alegarse falta de norma jurídica para justificar su violación o desconocimiento, para desechar la acción por esos hechos ni para negar su reconocimiento.

De lo expuesto se puede deducir que el principio de aplicación directa de la Constitución contiene tres elementos fundamentales: El primero relativo a directa e inmediata aplicación de los derechos ante cualquier servidora o servidor público; el segundo se refiere a la no exigencia de requisitos o condiciones adicionales para el ejercicio de los derechos que no se encuentren establecidos en la Constitución o en la ley y, finalmente, la justiciabilidad de los derechos que conlleva estrictamente la aplicación directa de lo dispuesto en la Constitución, sin que pueda alegarse la falta de desarrollo normativo para su cumplimiento.



La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, entre los principios procesales, establece el principio de aplicación directa de la constitución.

Art. 4.- Principios procesales.- La justicia constitucional se sustenta en los siguientes principios procesales:

2. Aplicación directa de la Constitución.- Los derechos y garantías establecidas en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte.

De esta manera, el principio de aplicación directa de la Constitución constituye una garantía de mayor relevancia para su plena efectividad. Merced a ello se impide que el fenómeno conocido como “legislación negativa” perturbe la eficacia de dichos derechos. La legislación negativa consiste en que los supuestos en que una determinada previsión normativa precise ser desarrollada por normas de rango inferior no se lleguen a aprobar¹⁴. El Tribunal Constitucional español, respecto al principio de aplicación directa de la Constitución, ha señalado reiteradamente que: “los principios constitucionales y los derechos y libertades fundamentales vinculan a todos los poderes públicos (...) y son origen inmediato de derechos y obligaciones y no meros principios programáticos”¹⁵.

Ahora bien, en el caso *sub judice*, el accionante sostiene que por omisión se ha vulnerado el principio de supremacía constitucional porque la “sala ha preferido remitirse a normas secundarias para resolver el caso, sin que en forma alguna haya determinado porque las normas constitucionales citadas en la demanda eran o no pertinentes de aplicación (...) la sentencia en forma alguna aborda el tema constitucional de fondo y determina si existe violación de derechos fundamentales (...)”. Pues bien, de la resolución impugnada se denota claramente, contrario a lo señalado por la legitimada activa, la exposición de los contenidos de la Constitución, así como su correlación directa con los fundamentos que justifican la no vulneración de los derechos fundamentales que se alegan. En este sentido y a criterio de esta Corte, la Primera Sala de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de

¹⁴ Joaquín García Morillo, *Las garantías de los derechos fundamentales, en Derecho Constitucional Vol. 1*, Valencia, Editorial Tirant Lo Blanch, 2000 pag, 458.

¹⁵ Luis Lopez Guerra, *Sentencias Básicas del Tribunal Constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pag. 91.

Pichincha, al resolver la apelación de la sentencia dictada por el juez Segundo de Trabajo de Pichincha, lo ha hecho aplicando lo dispuesto en la Constitución, respetando el principio de aplicación directa y supremacía de la Constitución, pues no se ha supeditado el contenido de la Carta Magna a lo dispuesto en leyes de inferior jerarquía, pues claramente el considerando quinto N.º 4 de la resolución señala que: “se concluye que no se ha vulnerado el principio consagrado en la Constitución y en los Convenios Internacionales respecto a que toda persona tiene derecho, sin discriminación, a igual salario por igual remuneración (art. 324.4 de la Constitución; art. 23.2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y 24 del Pacto de San José) pues la diferencia en la remuneración que percibe la accionante, no se produce por causas raciales, políticas religiosas o de género, sino a otras causas, como las ya anunciadas, que tienen relación a la experiencia del funcionario judicial”.

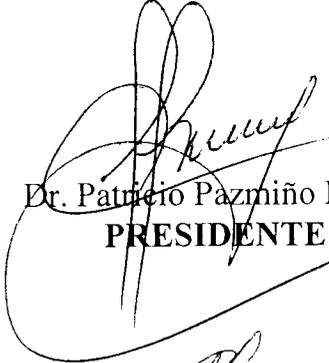
En base a lo expuesto, en la acción extraordinaria de protección propuesta por la Sra. Ayo Velasco Paulina Maria en contra de la sentencia del 8 de marzo del 2010, dictada por la Primera Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, dentro de la acción de protección N.º 091-2010 mediante la cual se resolvió rechazar el recurso de apelación y confirmar la sentencia subida en grado, no se evidencia la vulneración de los derechos del debido proceso y demás derechos constitucionales. Contrario a lo que señala la demandante, esta acción no pretende resolver cuestiones de fondo, sino únicamente la vulneración de los derechos constitucionales mediante un auto o resolución definitiva, por tanto resulta improcedente la pretensión del demandado respecto de las cuestiones de la resolución de cuestiones de fondo.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar que no ha existido vulneración de derechos constitucionales.
2. Negar la acción extraordinaria de protección planteada.
3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.



Dr. Patricio Pazmiño Freire
PRESIDENTE



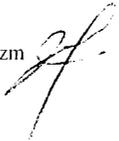
Dra. Marcia Ramos Benalcázar
SECRETARIA GENERAL

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, con ocho votos de los doctores: Roberto Bhrunis Lemarie, Patricio Herrera Betancourt, Alfonso Luz Yunes, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera, Edgar Zárate Zárate, Nina Pacari Vega y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia del Doctor Hernando Morales Vinueza, en sesión extraordinaria del día martes diez de abril del dos mil doce. Lo certifico.



Dra. Marcia Ramos Benalcázar
SECRETARIA GENERAL

MRB/ ccp/azm





CORTE
CONSTITUCIONAL

CAUSA 0555-10-EP

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue suscrita por el doctor Patricio Pazmiño Freire, Presidente de la Corte Constitucional, el día lunes once de junio de dos mil doce.- Lo certifico.


Dra. Marcia Ramos Benalcázar
SECRETARIA GENERAL

MRB/lcca

