



Quito, D.M., 07 de junio del 2018

RESOLUCIÓN N.º 0001-15-RA

CASO N.º 0001-15-RA

PRIMERA SALA

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El presente caso llegó a conocimiento de la Corte Constitucional, en virtud del recurso de apelación interpuesto el 14 de octubre de 2008, por Oscar Aimacaña Sangucho, Mesías Baño Paredes, y otros, por sus propios y personales derechos, en contra de la sentencia dictada el 11 de septiembre de 2008, por el juez noveno de lo Civil de Pichincha, dentro de la acción de amparo constitucional N.º 0830-2008. El caso ingresó a la Corte Constitucional el 9 de enero de 2015 y le fue asignado el N.º 0001-15-RA.

La Primera Sala de la Corte Constitucional, conformada por la jueza constitucional María del Carmen Maldonado y los jueces constitucionales Alfredo Ruiz Guzmán y Manuel Viteri Olvera, competente para conocer las causas tramitadas según la normativa de la Constitución de 1998 de conformidad con lo dispuesto en la disposición transitoria primera de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; mediante providencia dictada el 17 de marzo de 2015, avocó conocimiento de la causa y en virtud del sorteo llevado a cabo en la misma fecha, correspondió a la jueza María del Carmen Maldonado sustanciar la presente causa.

El 5 de noviembre de 2015, se posesionaron ante el Pleno de la Asamblea Nacional, las juezas y juez constitucionales Pamela Martínez Loayza, Roxana Silva Chicaíza y Francisco Butiñá Martínez, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República del Ecuador.

En virtud del sorteo realizado por el Pleno del Organismo en sesión de 6 de enero de 2016, la jueza constitucional Pamela Martínez Loayza pasó a integrar la Primera Sala, y le correspondió sustanciar la presente causa.

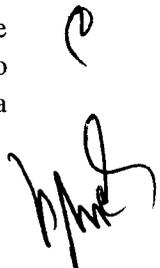
Acto impugnado

Los legitimados activos impugnaron el contenido del oficio de 20 de mayo de 2008, emitido por el señor procurador metropolitano del Municipio de Quito, doctor Carlos Jaramillo Díaz, y dirigido al doctor Augusto Abendaño Briceño, director metropolitano de Educación, Cultura y Deporte, mediante el cual señaló:

En atención a su oficio No. 221-DME de 9 de febrero del 2008 y oficio sin número de 5 de mayo del 2008, suscrito por el personal integrante de la Banda Municipal conjuntamente con su abogado patrocinador, en los que requieren: "... Con estos antecedentes y en razón de que se ha venido pagando las horas extras al personal de la Banda Municipal, luego de la jornada de 4 horas diarias de trabajo, solicito a usted se sirva señalar si dicho pago está dentro de la normativa legal", le manifiesto:

1.- Conforme a procedimientos establecidos por la Procuraduría General del Estado y de esta Procuraduría Metropolitana, mediante oficio Referencia Expediente 479-2008 de 19 de febrero del 2008, solicité a su Dirección Metropolitana de Educación el criterio previo de su Asesoría Legal, y la información de ciertos datos necesarios para mi pronunciamiento, sin que hasta la presente fecha haya recibido su respuesta.

2.- De los datos obtenidos por esta Procuraduría, los integrantes de la Banda Municipal están amparados por la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público –LOSCCA, por lo tanto, al no regirse por el Código del Trabajo y conforme al literal g) del artículo 5 de la misma LOSCCA, están comprendidos en el servicio civil.





- 3.- El artículo 118 de la Constitución Política de la República del Ecuador determina que son instituciones del Estado: “... 4.- Las entidades que integran el régimen seccional autónomo”.
- 4.- El artículo 228 de la misma Carta Magna señala: “Los gobiernos seccionales autónomos serán ejercidos por los consejos provinciales, los consejos municipales, las juntas parroquiales y los organismos que determine la ley para la administración de las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas”.
- 5.- El artículo 24 de la LOSCCA establece que son deberes de los servidores públicos: “... c) Cumplir, de manera obligatoria, la semana de trabajo de cuarenta horas, con una jornadas normal de ocho horas diarias y con descanso de los sábados y domingos. Todos los servidores públicos cumplirán este horario a tiempo completo, excepto casos calificados de profesionales o asesores técnicos que deben prestar servicios en jornadas parciales”, del expediente no consta esta calificación a favor de los integrantes de la Banda Municipal.
- 6.- El artículo 4 del “Reglamento que rige la Banda Municipal”, aprobada por el “I. Concejo Municipal de Quito”, el 18 de septiembre de 1989, considerando que es menester que sus integrantes actualicen de forma permanente sus conocimientos y realicen un estudio sistemático del repertorio de música clásica y popular, fija como horario de **estudios** los días martes a viernes de 08h30 a 12h30, sin expresar ningún tipo de limitación de su horario normal de trabajo en razón de posibles afectaciones a la salud –invocado por los integrantes de la Banda Municipal en el oficio de 5 de mayo del 2008- ni disminución o exoneración de su presencia laboral en el programa de trabajo restante.
- 7.- El literal n) del artículo 26 de la LOSCCA prohíbe a los servidores públicos: “Percibir sueldo, ya sea con nombramiento o contrato, sin prestar servicios efectivos o desempeñar laboral específica alguna, conforme el manual de funciones de la respectiva institución”, razón por la que deberán coordinar sus actividades y calendario con las autoridades competentes.
- 8.- El artículo 119 de la Constitución Política prohíbe: “Las instituciones del Estado, sus organismos y dependencias y los funcionarios públicos no podrán ejercer otras atribuciones que las consagradas en la Constitución y la ley...”.

Por lo señalado, es criterio de esta Procuraduría que, al no existir disposición legal expresa en que se restrinja su horario de ocho (8) horas diarias y cuarenta (40) horas semanales de trabajo, deberán cumplir con ello, justificando desde luego, sus actividades, planificación, estudios, presentaciones y más participación que de una u otra manera se efectúe en relación con la Banda Municipal, puesto que toda actividad inherente a sus funciones, conforme lo consagra la Constitución Política, debe ser remunerada. Cuando por razones excepcionales, se sobrepase el horario de las 40 horas semanales en los términos señalados en los artículos 121 de la LOSCCA y 221, 222, 223 y 224 de su Reglamento, procede el pago por horas extraordinarias y suplementaria...

Antecedentes de la acción

El 18 de agosto de 2008, los señores Oscar Aimacaña Sangucho, Mesías Baño Paredes y otros, por sus propios derechos, presentaron acción de amparo constitucional en contra del procurador metropolitano de Quito, quien emitió el acto impugnado, contenido en el oficio de 09 de mayo de 2008, el cual, a decir de los accionantes, habría vulnerado sus derechos al debido proceso y la seguridad jurídica.

El Juzgado Noveno de lo Civil de Pichincha conoció la acción presentada y mediante sentencia dictada el 11 de septiembre de 2008, negó la demanda planteada.

La resolución de primera instancia fue impugnada mediante recurso de apelación presentado por los accionantes el 14 de octubre de 2008.

A foja 113 del expediente de primera instancia, consta la razón emitida el 22 de octubre de 2014, por el abogado Christian Torres Tierra, secretario de la Unidad Judicial Civil con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, en la que señala que "... debido al inventario que se realiza en la presente fecha el archivo de esta judicatura pone en conocimiento de esta secretaría la causa 2008-0830...", por lo que lo puso a despacho de la jueza de la Unidad, Carmen Romero Ramírez.



El 28 de octubre de 2014, la jueza ordenó la remisión del expediente a la Corte Provincial de Justicia y llamó la atención al ex servidor que tramitaba la causa. El proceso fue devuelto por parte de la Corte Provincial de Justicia, por no ser el órgano competente para resolver acciones de amparo constitucional en segunda instancia.

Ante esto, la jueza, en providencia de 7 de enero de 2015, dispuso la remisión del proceso a esta Corte Constitucional. Dicha orden fue cumplida por el secretario de la unidad judicial por medio de oficio N.º 0008-2015-JNCP, de 08 de enero de 2015, recibido en este Organismo el 09 de enero de 2015.

Resolución de amparo constitucional del Juzgado Noveno de lo Civil de Pichincha

El juez del Juzgado Noveno de lo Civil de Pichincha, en la resolución de 11 de septiembre de 2008, que negó la acción de amparo constitucional, manifestó en lo principal, lo siguiente:

PRIMERO: Se declare la validez del proceso, en virtud de que no se observa omisión de solemnidad sustancial alguna que influya en la decisión de la causa.- **SEGUNDO:** La acción de amparo constitucional, es un instrumento procesal específico de defensa de los derechos fundamentales, es un proceso constitucional directo, ágil, sumario y eficaz, en el cual las dilatorias, el rigorismo civilista, la prelación de lo adjetivo sobre lo sustantivo y los requisitos sacralizados no se aplican, so pena de sacrificar la eficacia por las formas.- esta acción es cautelar y pretende evitar que se cause un daño grave e inminente, o que cese el que está produciéndose, o que se mande hacer lo que ha dejado de hacerse (...) La tutela judicial efectiva, que permite al Juez tomar medidas preventivas, suspensivas y reparatoras para cesar, evitar o remediar de manera inmediata un acto u omisión ilegítimos provenientes de autoridad de la administración pública que pueda violar derechos constitucionales consagrados en tratados internacionales firmados y ratificados por el Ecuador, que de manera inminente causen o puedan causar daño grave; por lo que, de lo expuesto, fluye que para que proceda esta acción, se requiere de tres requisitos imprescindibles y simultáneos: 1.- Que exista un acto u omisión ilegítimos de autoridad de la administración pública que viole o

pueda violar un derecho constitucional; **2.-** Que el acto impugnado haya causado, cause o pueda causar un daño grave e irreparable que exija la adopción de medidas urgentes para evitar la lesión de los bienes protegido; y, **3.-** Que la amenaza sea inminente.- También podrá interponerse la acción si el acto o la omisión hubiere sido realizados por personas que presten servicios públicos o actúen por delegación o concesión de una autoridad pública.- **TERCERO:** Cabe destacar que el acto de la autoridad pública es ilegítimo: **a)** Cuando la autoridad no es competente para expedir el acto; **b)** cuando la autoridad se excede de sus atribuciones constitucionales y legales; y, **c)** cuando el acto no se ha expedido con las solemnidades que exige la Constitución y la Ley.- En este sentido el Tribunal Constitucional, ha determinado en múltiples fallos que, se entiende por acto ilegítimo el que se ha dictado por una autoridad que no tiene competencia para ello, o sin observar los procedimientos establecidos en el ordenamiento jurídico o bien que su contenido sea contrario a dicho ordenamiento o que haya sido dictado por una autoridad que no tiene competencia para ello, o sin observar los procedimientos establecidos en el ordenamiento jurídico o bien que su contenido sea contrario a dicho ordenamiento o que haya sido dictado arbitrariamente, esto es, sin fundamento o suficiente motivación. De lo que se concluye que la legitimidad se basa no solo en el estudio de la competencia, sino también de su forma, contenido, causa y objeto del acto impugnado.- Por lo tanto, se debe también tener presente que las causales de ilegitimidad de un acto son alternativas, es decir, basta con que se presente que las causales de ilegitimidad de un acto son alternativas, es decir, (Resolución del Pleno del Tribunal Constitucional No. 0005-2003-RA).- **CUARTO:** En la especie los recurrentes aspiran mediante esta vía, se acepte la acción de amparo constitucional y se disponga la suspensión definitiva del acto contenido en el oficio de 20 de mayo de 2008, por cuanto considera que este acto que ha sido emitido por el señor Procurados Metropolitano del Municipio de Quito, es ilegítimo, circunstancia que obliga a puntualizar lo siguiente: El Acto impugnado, refiere a la contestación de una consulta que se realiza al Dr. Carlos Jaramillo Díaz en su calidad de Procurador Metropolitano, mediante oficio 221-DME, de 9 de febrero de 2008 y a un oficio sin número de 5 de mayo del mismo año, realizado por los integrantes de la Banda Municipal, conjuntamente con su abogado; es decir, en el documento de 20 de mayo de 2008, ingresado en el expediente No. 0479 del mismo año, consta únicamente el criterio del señor Procurador Metropolitano; es decir, que no es un acto administrativo en donde se haya resuelto o se haya tomado una decisión oficial, en contra de los integrantes de la Banda Municipal; es de entender que tratándose del criterio del señor Procurador, éste, está sometido a una resolución del ente nominado para ello; por consecuencia es un acto que absuelve una consulta, pero que no determina de manera directa lo que con este criterio de orden legal pueda resolverse por parte del representante legal del Municipio, en este caso el señor Alcalde Metropolitano del Municipio de Quito o en su lugar la persona o personas que





delegue el cabildo para este cometido; por tanto, no se trata de un acto administrativo ilegítimo de autoridad pública que viole o pueda violar los derechos consagrados en la Constitución, en un tratado o convenio Internacional vigente; y que, de modo inminente, amenace con causar un daño grave; es decir, tan solo adoptando el principio de la inminencia, no es legítimo que los recurrentes adopten el hecho de que al momento, se encuentran siendo sujetos de un daño grave, cuando en su estado laboral, no existe resolución de autoridad competente, o acto administrativo, que haya decidido, acoger los criterios consignados por la Procuraduría Municipal; o que, el mismo señor Procurador con las atribuciones que le han sido encargadas haya emitido resolución en base de su criterio consignado en la absolución; por consecuencia, este acto no es sujeto de impugnación por la vía del Amparo Constitucional, en tanto en cuanto al momento todavía no se ha resuelto aceptarlo o rechazarlo, a fin de que se presuma que se está causando daño en los términos que señalan los recurrentes.- Por las consideraciones expuestas y considerando que en este recurso no se han cumplido con los presupuestos señalados en el Art. 95 de la Constitución Política del Estado y 46 y siguientes de la Ley de (sic) Orgánica de Control Constitucional, se **RESUELVE NEGAR** el Amparo Constitucional formulado por los recurrentes.- **Notifíquese.**-

Petición concreta

Del contenido del recurso de apelación interpuesto el 14 de octubre de 2008, por los señores Oscar Aimacaña Sangucho, Mesías Baño Paredes, entre otros, se desprende lo siguiente: “Por no estar de acuerdo con la Resolución dictada por su Señoría en el presente caso, dentro del término legal **APELAMOS DE LA MISMA PARA ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL...**”.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Primera Sala de la Corte Constitucional del Ecuador es competente para conocer y resolver el caso *sub judice*, de conformidad con la disposición transitoria primera contenida en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control

Constitucional, que dispone que las acciones previstas en la Constitución Política de 1998, que aún no han sido resueltas "... continuarán sustanciándose de conformidad con la normativa adjetiva vigente al momento de iniciar su trámite...", a fin de garantizar la intangibilidad de los derechos constitucionales, mediante la correcta aplicación de normas constitucionales y legales que mejor tutelen los derechos de las personas.

Naturaleza jurídica de la acción de amparo constitucional

Previo al análisis del caso, es menester remitirnos al artículo 95 de la Constitución Política de 1998 y al artículo 46 de la Ley de Control Constitucional, normas pertinentes para la resolución de la acción de amparo constitucional, y vigentes al momento de la interposición y sustanciación de la acción de amparo en primera instancia, así:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA (1998) Artículo 95.- Cualquier persona, por sus propios derechos o como representante legitimado de una colectividad, podrá proponer una acción de amparo ante el órgano de la Función Judicial designado por la ley. Mediante esta acción, que se tramitará en forma preferente y sumaria, se requerirá la adopción de medidas urgentes destinadas a cesar, evitar la comisión o remediar inmediatamente las consecuencias de un acto u omisión ilegítimos de una autoridad pública, que viole o pueda violar cualquier derecho consagrado en la Constitución o en un tratado o convenio internacional vigente, y que, de modo inminente, amenace con causar un daño grave. También podrá interponerse la acción si el acto o la omisión hubieren sido realizados por personas que presten servicios públicos o actúen por delegación o concesión de una autoridad pública.

No serán susceptibles de acción de amparo las decisiones judiciales adoptadas en un proceso.

También se podrá presentar acción de amparo contra los particulares, cuando su conducta afecte grave y directamente un interés comunitario, colectivo o un derecho difuso.





Para la acción de amparo no habrá inhibición del juez que deba conocerla y todos los días serán hábiles.

El juez convocará de inmediato a las partes, para oír las en audiencia pública dentro de las veinticuatro horas subsiguientes y, en la misma providencia, de existir fundamento, ordenará la suspensión de cualquier acto que pueda traducirse en violación de un derecho.

Dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, el juez dictará la resolución, la cual se cumplirá de inmediato, sin perjuicio de que tal resolución pueda ser apelada para su confirmación o revocatoria, para ante el Tribunal Constitucional.

La ley determinará las sanciones aplicables a las autoridades o personas que incumplan las resoluciones dictadas por el juez; y a los jueces y magistrados que violen el procedimiento de amparo, independientemente de las acciones legales a que hubiere lugar. Para asegurar el cumplimiento del amparo, el juez podrá adoptar las medidas que considere pertinentes, e incluso acudir a la ayuda de la fuerza pública.

No serán aplicables las normas procesales que se opongan a la acción de amparo, ni las disposiciones que tiendan a retardar su ágil despacho.

LEY DE CONTROL CONSTITUCIONAL. Artículo 46.- El recurso de amparo tiene por objeto la tutela judicial efectiva de los derechos consagrados en la Constitución y los consignados en las declaraciones, pactos, convenios y demás instrumentos internacionales vigentes en el Ecuador, frente a cualquier atentado proveniente de acto ilegítimo de autoridad de la administración pública que haya causado, cause o pueda causar un daño inminente, a más de grave e irreparable y se interpondrá para requerir la adopción de medidas urgentes, destinadas a cesar la lesión o evitar el peligro de los bienes protegidos.

También podrá ser objeto de amparo la no expedición de un acto o la no ejecución de un hecho, si tales omisiones causaren o puedan causar los efectos señalados en el inciso anterior.

De lo anotado, se advierte que para la procedencia de la acción de amparo constitucional debían concurrir, de forma simultánea y unívoca, los siguientes presupuestos:

- i. Existencia de un acto u omisión ilegítimos de autoridad pública;³
- ii. Un acto que vulnere o pueda vulnerar cualquier derecho consagrado en la Constitución, convenio o tratado internacional vigente;
- iii. Que el acto u omisión de modo inminente, amenace con causar un daño grave⁴.

Determinación y resolución del problema jurídico

Al haberse promulgado el 20 de octubre de 2008, la Constitución de la República del Ecuador que consagra al Estado ecuatoriano como un estado constitucional de derechos y justicia⁵, en concordancia con su artículo 3 numeral 1 que establece, entre los deberes primordiales del Estado, el garantizar el efectivo goce de los derechos que se reconocen en la Norma Suprema vigente, esta Corte Constitucional, como máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia,⁶ debe superar el mero análisis de conceptos formales en los que se basaba la resolución del amparo constitucional.

³ Resolución de la Tercera Sala de la Corte Constitucional N.º 1288-2007-RA: entendiéndose por tal el que “ha sido dictado por una autoridad que no tiene competencia para ello, que no se lo haya dictado con los procedimientos señalados por el ordenamiento jurídico o cuyo contenido sea contrario al ordenamiento jurídico vigente o bien que se lo haya dictado sin fundamento o suficiente motivación, por lo tanto, el análisis de legitimidad del acto impugnado no se basa solo en el estudio de competencia, sino también de su forma, contenido, causa y objeto”

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, para el periodo de transición, resolución N.º 242-2007-RA: “el amparo constitucional pretende evitar que se cauce un daño grave e inminente, o cese el que está produciéndose, o que se mande a hacer lo que ha dejado de hacerse. Por tanto, la acción de amparo debe deducirse antes de que se ejecute el acto ya expedido, o inmediatamente después de realizado.”

⁵ Constitución de la República del Ecuador, artículo 1: El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada. La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución. Los recursos naturales no renovables del territorio del Estado pertenecen a su patrimonio inalienable, irrenunciable e imprescriptible.

⁶ Constitución de la República del Ecuador, artículo 429: La Corte Constitucional es el máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia. Ejerce jurisdicción nacional y su sede es la ciudad de Quito. Las decisiones relacionadas con las atribuciones previstas en la Constitución serán adoptadas por el pleno de la Corte.





En consecuencia, es deber de este Organismo, conforme lo establecido en la disposición transitoria primera⁷ de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, propender a una armonización de las causas planteadas con fundamento en la Constitución Política de 1998 con la Constitución vigente, a fin de brindar una tutela judicial efectiva.

En función de los criterios expuestos, este Organismo constitucional procede al planteamiento y resolución del siguiente problema jurídico:

¿El oficio de 20 de mayo de 2008, emitido por procurador del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, es un acto ilegítimo de autoridad pública, violatorio del debido proceso en la garantía de la motivación, reconocido en el artículo 24 numeral 13 de la Constitución Política de la República y en el artículo 76 numeral 7 literal l) de la Constitución de la República vigente?

Los legitimados activos, mediante acción de amparo constitucional, impugnan el oficio de 20 de mayo de 2008, emitido por el señor procurador metropolitano del Municipio de Quito, doctor Carlos Jaramillo Díaz, dirigido al doctor Augusto Abendaño Briceño, director metropolitano de Educación, Cultura y Deporte. En dicha acción, solicitan en la pretensión de la demanda, lo siguiente:

Con base a los fundamentos de hecho y de derechos expuestos, amparados en las garantías previstas en los artículos 95 de la Constitución Política, 46 y siguientes de la Ley de Control Constitucional, solicitamos que, en forma preferente y sumaria, se requiera la adopción de medidas urgentes destinadas a cesar y evitar las consecuencias de este acto ilegítimo del señor procurador metropolitano de Quito debiendo, al aceptarse nuestra acción de amparo, disponer la suspensión definitiva del acto contenido en el oficio de 20 de mayo de 2008...

⁷ Las acciones constitucionales establecidas en la Constitución de 1998, pendientes de despacho en la Corte Constitucional, continuarán sustanciándose de conformidad con la normatividad adjetiva vigente al momento de iniciar su trámite, debiendo armonizarse con la Constitución del 2008.

Por tanto, cabe puntualizar que el acto impugnado en la acción de amparo se refiere a la contestación de una consulta realizada por el director metropolitano de Educación, Cultura y Deporte al procurador metropolitano del Municipio de Quito, respecto de la base legal de los horarios a los que están sujetos los miembros de la Banda Municipal, lo cual se ve evidenciado por los accionantes, quienes en su demanda de acción de amparo, específicamente en el acápite denominado “fundamentos de hecho y de derecho”, señalan:

Mediante oficio N.º 221-DMECyD, de fecha 9 de febrero de 2008, el doctor Augusto Abendaño, Director Metropolitano de Educación, Cultura y Deporte, solicita a la Procuraduría Metropolitana el criterio legal respecto del pago de Horas Extras o Suplementarias a partir de la cuarta hora de trabajo del Personal de la Banda Municipal, señalando textualmente la siguiente consulta: “Con estos antecedentes, y en razón de que se ha venido pagando las horas extras al personal de la Banda Municipal, luego de la jornada de 4 horas diarias de trabajo, solicito a usted se sirva señalar si dicho pago está dentro de la normativa legal”.

A fin de dar continuidad a los antecedentes del caso, es importante señalar que el Procurador Metropolitano, mediante el oficio de 20 de mayo de 2008, -acto impugnado en la acción de amparo- procede a dar contestación a la consulta realizada por el director metropolitano de Educación, señalando en la parte pertinente:

... es criterio de esta Procuraduría que, al no existir disposición legal expresa en que se restrinja su horario de ocho (8) horas diarias y cuarenta (40) horas semanales de trabajo, deberán cumplir con ello, justificando desde luego, sus actividades, planificación, estudios, presentaciones y más participación que de una u otra manera se efectúe en relación con la Banda Municipal...

Así, con base en dichos antecedentes, se desprende que los accionantes han dirigido la acción de amparo en contra del oficio de 20 de mayo de 2008, emitido por el procurador metropolitano (que contiene la absolución de la consulta), y han entendido entonces a dicho oficio como el acto vulneratorio de sus derechos.





Ahora bien, de lo anterior se verifica que el procurador metropolitano, mediante el oficio impugnado en la acción de amparo, dio contestación a la consulta realizada por el director metropolitano de Educación, Cultura y Deporte. Es decir, que lo emitido por el procurador metropolitano es un criterio en el que absolvió una consulta, y en tal sentido no resuelve ni decide como tal sobre situación jurídica alguna, pues solo emite una opinión en su calidad de asesor jurídico del gobierno descentralizado, siendo la dirección de Educación, Cultura y Deporte, por ser de la esfera de su competencia, el ente nominado para tomar una decisión final respecto de la petición efectuada a ella por los integrantes de la Banda Municipal.

En esta línea, es importante mencionar que la Ley de Régimen del Distrito Metropolitano de Quito, vigente a esa fecha, establecía la competencia a los directores en cada rama de la administración distrital para resolver las solicitudes y peticiones puestas a su conocimiento,⁸ por lo que mal puede considerarse que la absolución de una consulta por parte del Procurador Metropolitano pueda ser considerada una “resolución” o acto de decisión final, emitido en ejercicio de la autoridad pública, que pueda producir efectos jurídicos de forma directa y que lesione derechos, cuando dicha decisión corresponde al ente consultante; es decir, al director de Educación, Cultura y Deporte.

En tal sentido, mediante la presente acción de amparo se impugna un acto de simple administración (en los del artículo 70 *ibidem*).⁹ Así las cosas, se entiende como actos de simple administración aquellos que son previos para la formación del acto administrativo, siendo este último (el acto administrativo) el que sí implicaría la declaración unilateral de la administración pública capaz de crear, modificar o extinguir derechos. Es decir, en este caso, el oficio impugnado se refiere a un acto de simple administración que como tal no es capaz de producir efectos jurídicos, ya que

⁸ Artículo 18 de la Ley de Régimen del Distrito Metropolitano de Quito.

⁹ ACTOS DE SIMPLE ADMINISTRACIÓN.- Son toda declaración unilateral interna o interorgánica, realizada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales de forma indirecta en vista de que solo afectan a los administrados a través de los actos, reglamentos y hechos administrativos, dictados o ejecutados en su consecuencia.

se limita a absolver una consulta, sin que aquello constituya un pronunciamiento resolutivo de la petición realizada por los integrantes de la Banda Municipal, sino tan solo un insumo (que puede ser acogido o no) para quien sí debe tomar decisión y pronunciarse de manera vinculante de acuerdo a sus competencias.

Ahora bien, esta Corte Constitucional, considera pertinente acudir al artículo 95 de la Constitución Política de la República del Ecuador de 1998, en el que se refería a la naturaleza de la acción de amparo, que en lo principal, señala:

... Mediante esta acción, que se tramitará en forma preferente y sumaria, se requerirá la adopción de medidas urgentes destinadas a cesar, evitar la comisión o remediar inmediatamente las consecuencias de un acto u omisión ilegítimos de una autoridad pública, que viole o pueda violar cualquier derecho consagrado en la Constitución o en un tratado o convenio internacional vigente, y que, de modo inminente, amenace con causar un daño grave...

Asimismo, el artículo 46 de la Ley de Control Constitucional, dispone:

El recurso de amparo tiene por objeto la tutela judicial efectiva de los derechos consagrados en la Constitución y los consignados en las declaraciones, pactos, convenios y demás instrumentos internacionales vigentes en el Ecuador, frente a cualquier atentado proveniente de acto ilegítimo de autoridad de la administración pública que haya causado, cause o pueda causar un daño inminente, a más de grave e irreparable y se interpondrá para requerir la adopción de medidas urgentes, destinadas a cesar la lesión o evitar el peligro de los bienes protegidos...

En la misma línea, se pronunció el entonces Tribunal Constitucional, señalando:

La acción de amparo constitucional, tiene un propósito tutelar traducido en objetivos de protección destinados a cesar, evitar la comisión o remediar las consecuencias de un acto u omisión ilegítima que viole derechos constitucionales protegidos, por lo que es condición sustancial de esta acción analizar la conducta impugnada de la autoridad y, como consecuencia establecer las medidas conducentes a la protección de los derechos constitucionales vulnerados, cuyo daño grave o inminencia de daño, imponga la tutela





constitucional efectiva que la acción de amparo garantiza. En este sentido es de valor sustantivo y condición de procedencia del amparo la verificación de la ilegitimidad en la que haya incurrido la autoridad pública y la posibilidad efectiva de la tutela que la acción promueve para garantía de los derechos constitucionales violentados.

De las consideraciones expuestas, se puede observar que el oficio de 20 de mayo de 2008, no se trata de un acto de autoridad pública que cause efectos jurídicos directos y que en consecuencia viole o pueda violar derechos consagrados en la Constitución o en instrumentos internacionales y que amenacen con causar un daño grave, ya que como se ha dicho en párrafos precedentes, no se constituye como tal en una resolución de autoridad competente que puede producir efectos jurídicos que vulneren los derechos constitucionales alegados en la acción de amparo. Ello, más aún, si se considera que el derecho considerado como vulnerado –el debido proceso en la garantía de la motivación–, tanto en el contexto constitucional en el que se dieron los hechos bajo examen, como en el actual, se refiere expresamente a “... [l]as resoluciones de los poderes públicos...”¹⁰.

En consecuencia, el acto impugnado no es objeto de reclamo por la vía del amparo, ratificándose en conclusión el criterio emitido por el juez de instancia al momento de resolver el mismo.

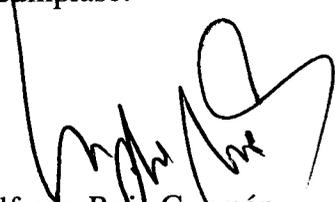
III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, por cumplir con los requisitos de procedibilidad de la acción de amparo constitucional establecidos en la Constitución de 1998 y en la Ley de Control Constitucional, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, la Primera Sala de la Corte Constitucional expide la siguiente:

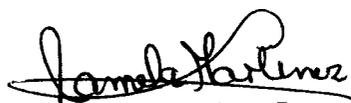
¹⁰ Constitución Política de la República del Ecuador, artículo 23 numeral 13; Constitución de la República del Ecuador, artículo 76 numeral 7 literal 1).

RESOLUCIÓN

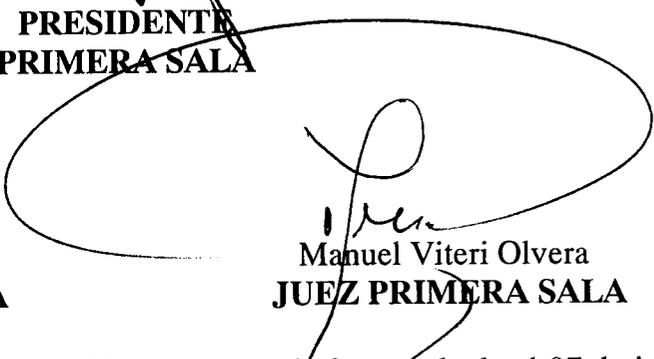
1. Negar el recurso de apelación interpuesto.
2. Confirmar la resolución adoptada por el juez de instancia, sobre la base de los razonamientos contenidos en la presente resolución.
3. Devolver el expediente al juez de origen para los fines pertinentes.
4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.



Alfredo Ruiz Guzmán
**PRESIDENTE
PRIMERA SALA**



Pamela Martínez Loayza
JUEZA PRIMERA SALA



Manuel Viteri Olvera
JUEZ PRIMERA SALA

RAZÓN: Siento por tal que la resolución que antecede fue aprobada el 07 de junio del 2018, por los jueces constitucionales integrantes de la Primera Sala: Pamela Martínez Loayza, Manuel Viteri Olvera y Alfredo Ruiz Guzmán. **LO CERTIFICO.**



Mercedes Suárez Bombón
SECRETARIA PRIMERA SALA (E)