

Quito D. M., 17 de abril del 2012

SENTENCIA N.º 157-12-SEP-CC

CASO N.º 0556-10-EP

CORTE CONSTITUCIONAL PARA EL PERIODO DE TRANSICIÓN

Juez sustanciador: Dr. Hernando Morales Vinueza

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El caso N.º 0556-10-EP ingresó a la Corte Constitucional, para el período de transición, el 07 de mayo del 2010. La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, el 09 de agosto del 2010, la admite a trámite y en virtud del sorteo correspondiente, encarga al juez constitucional, doctor Hernando Morales Vinueza, la sustanciación de la misma.

Detalle de la demanda

La Dra. Daniella Lisette Camacho Herold, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, y artículos 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, presenta acción extraordinaria de protección ante la Segunda Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, la que remite el proceso a la Corte Constitucional para el análisis correspondiente.

La accionante señala que la sentencia de la cual interpone esta acción es la dictada por la Segunda Sala de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha el 5 de abril del 2010 a las 14H23, en el proceso de acción de protección N.º 158 (49)-2010-LAC, seguido por la compareciente en contra del Dr. Washington Pesantez, fiscal general y otros.

Que la sentencia objeto de esta acción extraordinaria de protección dice, en lo principal: "OCTAVO (...) El numeral 4 del Art. 42 de la Ley Orgánica de

Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional señala que la acción de protección de derechos no procede: ... 4.- Cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no es adecuada ni eficaz.- NOVENO.- En la especie, en los términos que se ha planteado la acción de protección, ésta no puede ser confundida con la unidad jurisdiccional, ni con el derecho de acceso a la tutela judicial efectiva que dispone de acciones y recursos que garantizan el control de legalidad de los actos u omisiones administrativas, principios que se encuentran consagrados en los Arts. 167, 168, 169 y 173, de la actual Constitución de la República, en especial este último que dice: “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”. Por tanto, en el caso materia de análisis, pretender que el Juez garante de la Constitución: “deje sin efecto y se suspenda el acto administrativo violatorio de mis derechos constitucionales,...” constante en la Acción de Personal No. 2685-DRH-FGE de 15 de diciembre del 2009 y que se ordene la inmediata restitución al cargo de Fiscal de la Unidad de Delitos contra la Vida, que desempeñó hasta el 3 de enero de 2010; nos encontramos frente a derechos consagrados y regulados por normas de carácter legal, que contienen vías administrativa y judicial para el reconocimiento de esos derechos; (...) Pretender que el Juez garante de la Constitución, acepte la acción de protección presentada por la Dra. Daniella Lisette Camacho Herold; no se encuadra en las que corresponde a la protección de derechos constitucionales vulnerados; pues como ya se analizó, el presente caso es típico de legalidad y no de constitucionalidad por lo que la accionante se ha equivocado de vía para la revisión de la demanda planteada; de manea que, la accionante al no haber justificado que la vía judicial, no fue adecuada ni eficaz, su acción se torna improcedente.- por lo expuesto, ADMINSTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, desestimándose el recurso de apelación interpuesto por la accionante, se confirma la sentencia recurrida que niega la acción de protección planteada...”.

Que el numeral 4 del artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional dice: “La acción de protección de derechos no procede: 4- Cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz”. Que la Sala (por evidente facilismo) ha interpretado incorrectamente la norma y ha dado, como consecuencia de esta equivocada interpretación, una naturaleza residual que la acción de protección no tiene. Que para la Sala, la acción de protección es residual, solamente puede interponerse si no existe otra vía para impugnar el acto violatorio de derechos.



Que la Sala no ha querido entender que la frase usada por el legislador en la norma ya referida, en la que dice “salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz”, hace relación al hecho indiscutible de que la acción de protección no es residual, ya que a través de ella se pide al juez constitucional que se pronuncie no solamente sobre la legalidad del acto, sino sobre la legitimidad del acto.

Que la Sala se ha quedado en la epidérmica y cómoda percepción de que la legalidad del acto pudo haber sido impugnada ante el Tribunal Contencioso Administrativo y no ha querido asumir su rol de juez constitucional, verificando la legitimidad en relación con sus derechos constitucionales, como pidió tanto en la demanda como en la apelación.

Que si la Sala habría analizado la legitimidad del acto y su relación con sus derechos constitucionales, habría encontrado que efectivamente la acción de personal impugnada en virtud de la acción de protección, era ilegítima y violatoria en grado sumo de sus derechos constitucionales.

Derechos presuntamente vulnerados

Considera vulnerados sus derechos como son el derecho a la motivación de las resoluciones judiciales previsto en el literal I del numeral 7 del artículo 76 de la Constitución de la República; así como también el derecho a la seguridad jurídica, previsto en el artículo 82 de la Constitución.

Pretensión y pedido de reparación concretos

Solicita a la Corte Constitucional que se acepte la acción extraordinaria de protección planteada.

Audiencia pública y contestación a la demanda

A la audiencia pública señalada para el día miércoles 29 de septiembre del 2010 a las 10h30, compareció la legitimada activa y el Dr. Maximiliano Jaramillo, en representación de la Fiscalía General del Estado, sin contar con la presencia de los jueces accionados ni de la Procuraduría General del Estado, pese a encontrarse debidamente notificados.

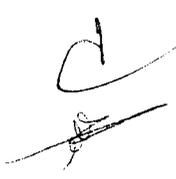
De fojas 47 a 49 del proceso comparecen los doctores Fabián Jaramillo Tamayo, María Cristina Narváez Quiñónez y Luis Araujo Pino, jueces de la Segunda Sala de lo Laboral, de

la Niñez y la Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, mediante escrito presentado el 01 de octubre del 2010, en el cual en su parte pertinente manifiestan lo siguiente: Que la Dra. Daniella Lisette Camacho Herold, en la demanda de acción extraordinaria de protección, refiriéndose a la sentencia dictada por dicha Sala, dice que se ha violado el actual artículo 39 de la Constitución de la República, y que en el plano estrictamente particular, la acción de personal N.º 2685-DRH-FGE viola las normas constitucionales, entre otras, el artículo 67 de la Constitución de la República; el numeral 4 del artículo 69; el literal I del numeral 7 del artículo 76, y el artículo 82 de la Constitución de la República.

Que la sentencia objeto de la acción extraordinaria de protección, viola específicamente el derecho a la motivación de las resoluciones judiciales previsto en el literal I del numeral 7 del artículo 76 de la Constitución de la República; en consiguiente derecho a la seguridad jurídica previsto en el artículo 82 de la Constitución de la República.

Que en la sentencia dictada por la Sala, se ha dejado expresa constancia respecto a la petición de la accionante: "... a fin de que en sentencia se le ordene que se deje sin efecto y se suspenda el acto administrativo que vulnera sus derechos constitucionales y por consiguiente la inmediata restitución del cargo de Fiscal de la Unidad de Delitos contra la Vida, que desempeñó hasta el 3 de enero del 2010".

Que de la lectura de la sentencia impugnada en los considerandos octavo y noveno, se encuentra plenamente justificada la motivación de la sentencia impugnada, de lo que deviene en improcedente la afirmación de que se ha violentado el derecho a la seguridad jurídica, mismo que tiene su sustento en el respeto a las normas constitucionales y jurídicas previa a la emisión de la sentencia; por el contrario, ante la petición de la recurrente en la acción ordinaria de protección planteó que mediante esa vía, se deje sin efecto y se suspenda el acto administrativo vulneratorio de sus derechos constitucionales; la sentencia demuestra con claridad la debida fundamentación jurídica, sustentada en las disposiciones constitucionales y legales, como lo establece el artículo 173 de la Constitución de la República; artículo 31 del Código Orgánico de la Función Judicial, en concordancia con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, pues el acto administrativo referido por la recurrente goza de presunción de legitimidad y ejecutoriedad, mientras no se demuestre lo contrario; esto es, que solo luego de ser impugnado por medio de la vía judicial y ante la autoridad competente y previo el trámite correspondiente, será quien resuelva si dicho acto



administrativo es legal o ilegal, si es legítimo o ilegítimo, con las consecuencias jurídicas pertinentes, como sostiene esta Sala en el fallo impugnado.

Que el artículo 58 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, refiriéndose a la acción extraordinaria de protección, determina que esta tiene por objeto la protección de los derechos constitucionales y debido proceso en sentencias, autos definitivos, res oluciones con fuerza de sentencia, en los que se hayan violado, por acción u omisión, derechos reconocidos en la Constitución; sin embargo, en el presente caso, la accionante se ha limitado a formular aseveraciones, sin demostrar que la Sala ha incumplido el debido proceso o desconocido derechos; en definitiva, no ha justificado que su actuación haya sido antijurídica o arbitraria; por el contrario, ha quedado demostrado que la Sala, en estricto cumplimiento de la ley, es decir, en aplicación de la disposición constante en el numeral 4 del artículo 42 de la ley en referencia, que en forma taxativa determina que la acción de protección de derecho no procede: "...4.- Cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada y eficaz", ha emitido la sentencia correspondiente, desechando la demanda, por no existir constancia procesal en contrario; esto es, que la vía judicial no fue adecuada ni eficaz.

Que la recurrente trata de hacer parecer a la sentencia dictada por la Sala, como que contiene un tratamiento residual de la acción de protección, fundamentándose en que supuestamente el cambio administrativo de la accionante ha perjudicado a sus dos hijos menores de edad, los mismos que de ninguna forma pueden ser parte de la acción de protección, tanto más que de autos no aparece prueba alguna, a no ser las afirmaciones de la recurrente que justifiquen una presunta vulneración de derechos constitucionales de sus hijos.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte

La Corte Constitucional, para el periodo de transición, 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, 429 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 191 numeral 2 literal *d* y Tercera Disposición Transitoria de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, artículo 3 numeral 8, literal *b* y el tercer inciso del artículo 35 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

La sentencia impugnada, ¿vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva por carecer de motivación?

El artículo 75 de la Constitución de la República señala: “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”. Tómese en cuenta que dentro de los derechos de protección garantizados por la Constitución se encuentra el derecho a la tutela efectiva como un mecanismo que garantice a la ciudadanía que el Ecuador es un estado constitucional de derechos. Es este el derecho el que denuncia la parte accionante que se ha violado.

Señala Devis Echandía que una de las vertientes de certeza y confianza ciudadana en el Estado constitucional de derechos y justicia es: “el acceso franco a una tutela judicial efectiva, imparcial y expedita, complemento de la seguridad jurídica, complemento de la seguridad jurídica, porque manda a los operadores judiciales a que realicen una labor diligente y orientada a plasmar en realidad la defensa de los derechos e intereses de las partes, sin sesgos o prerrogativas”¹.

El derecho a la tutela judicial efectiva se entiende como aquel derecho por el cual toda persona tiene la oportunidad de acudir ante los órganos jurisdiccionales, con la finalidad de obtener una respuesta apegada a derecho en resolución de sus pretensiones, pues este derecho ordena a la función jurisdiccional a velar por el fiel apego a los derechos constitucionales, así como también a su no intromisión de agente externo o influencia alguna al momento de adoptar una decisión.

La Segunda Sala de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha señala como parte fundamental de su sentencia del 5 de abril del 2010, en su parte medular que: “la acción de personal de cambio administrativo debió ser impugnada en vía administrativa o judicial”, entendiéndose que debía plantear su reclamo ante el Tribunal Contencioso Administrativo, y no como lo hizo mediante acción de protección.

El artículo 88 de la Constitución de la República del Ecuador señala: “La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial; contra políticas públicas cuando supongan la

¹ Devis Echandía, Hernando. Teoría General del Proceso. Editorial Universidad Externado de Colombia. Buenos Aires. 1997.



privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales; y cuando la violación proceda de una persona particular, si la violación proceda de una persona particular, si la violación del derecho provoca daño grave, si presta servicios públicos impropios, si actúa por delegación o concesión, o si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación”. Nuestra norma constitucional señala claramente que tiene como finalidad, garantizar el amparo directo y eficaz de los derechos constitucionales cuando estos han sido violentados; sin embargo, destaca una protección de manera directa y un reconocimiento eficaz de derechos vulnerados. Podemos considerar a esta acción como un procedimiento de carácter jurisdiccional y de gran flexibilidad formal, cuya finalidad es la protección de derechos consagrados constitucionalmente, tendientes a lograr la reparación de los mismos como señala la Constitución de una forma efectiva e inmediata.

Lo que en la Constitución Política de 1998 era el amparo constitucional, se encuentra ahora recogido en la Constitución de la República del 2008 como la acción de protección, que constituye un recurso de tutela mucho más amplio cuya finalidad es el amparo de los derechos, José García Falconí considera: “El amparo es el acto político y jurídico más trascendental de la historia constitucional del país, por cuanto por primera vez los ecuatorianos cuentan con un recurso breve, sumario y eficaz de tutela judicial de derechos y libertades fundamentales consagrados en la Constitución Política, actos, tratados y convenios internacionales”². Entonces, la acción de protección debe ser rápida, ágil, sin mucho formalismo en el procedimiento y referirse siempre a cosas concretas. Debe ser sumarísima, ágil, breve, sui generis e inmediata, cuyo mecanismo debe ser el más rápido en la obtención de la justicia.

Del pronunciamiento de la Segunda Sala de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, en su sentencia del 5 de abril del 2010, se le da un carácter residual, subsidiario a la acción de protección, claro está, basándose en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, cuyo numeral 3 del artículo 40, al tratar de los requisitos de procedencia señala: “inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado”; por tanto, al considerar la Sala a la acción de protección como subsidiaria, en vez de resolver sobre el fondo del asunto, señala que la accionante debía presentar su reclamo ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. En la vía administrativa se puede impugnar un acto administrativo denunciando su ilegalidad, ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, y su respectivo recurso de

² García Falconí, José. Manual de Práctica Constitucional “El Juicio Especial por la Acción de Amparo Constitucional”. Ediciones Rodín. 1ra Edición, 1999. pág. 100.

casación ante la Sala especializada en la Corte Nacional de Justicia, cuya potestad es declarar la extinción del acto o la modificación del mismo. El Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo sentencia la nulidad del acto, su ilegalidad o su inaplicabilidad cuando la parte afectada considera que dicho acto es contradictorio a las leyes de nuestro país. Sin embargo, del texto de la demanda de acción de protección planteada por la accionante se observa claramente la demanda de una presunta violación de sus derechos constitucionales.

El carácter cautelar de residualidad o subsidiariedad de la acción de protección hace que la misma se vuelva viable en forma directa, solo cuando no exista un proceso judicial mejor y más beneficioso para la persona que propone la demanda, pues se entiende que esta acción solamente procede cuando la persona afectada en sus derechos constitucionales no disponga de otro medio de defensa judicial; sin embargo, en el artículo 88 de la Constitución de la República no se le da a la acción de protección el carácter de residual o subsidiaria, como aparentemente lo hace la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, debiendo primar en este caso la voluntad del constituyente por encima de cualquier contradicción en una norma secundaria o cualquier ambigüedad del texto; además, y como criterio fundamental, se debe observar el principio de supremacía de la Constitución señalado en el artículo 424 de la Constitución, que señala: “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 probatoria...”.

Recordemos que el artículo 1 de la Constitución del Estado define a nuestro país como un Estado constitucional de derechos y justicia, entre otros, constitucional porque la norma de normas es de aplicación directa por cualquier persona, autoridad o juez, razón por la cual, al considerarse una norma vinculante de estricto cumplimiento, se creó una autoridad competente para sancionar su incumplimiento, que en este caso viene a ser la Corte Constitucional. El origen de la Constitución es fuertemente materializado, debido a que emana de una Asamblea Constituyente, enmarcándose dentro del paradigma actual del derecho constitucional.

Un Estado de derechos, de acuerdo a la evolución histórica del Estado, es aquel en el cual todo poder, público o privado, está sometido a los derechos, y que éstos derechos priman sobre cualquier otra circunstancia.

Tomando en cuenta estos antecedentes y el principio de aplicación directa de los derechos, y viviendo en un Estado constitucional de derechos y justicia, la

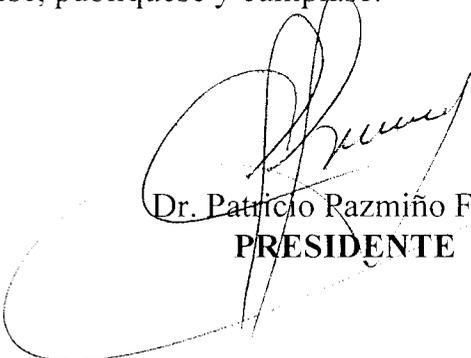
Segunda Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de justicia de Pichincha debió aplicar la Constitución, y en caso de duda, remitirse a lo que señala el numeral 5 del artículo 11 de la Constitución, que señala: “En materia de derechos y garantías constitucionales, las servidoras y servidores públicos, administrativos o judiciales, deberán aplicar la norma y la interpretación que más favorezcan su efectiva vigencia”. En el Estado constitucional de derechos y justicia prima la Constitución sobre la ley, y los derechos sobre cualquier otro aspecto; en el presente caso, la acción de protección planteada por la accionante debió tratar el fondo del asunto por así disponerlo el artículo 88; de esta manera se ha violado el derecho a la tutela judicial efectiva, pues la Sala, en sujeción a la aplicación directa de los derechos, debió analizar si los actos impugnados por la accionante son o no violatorios a sus derechos constitucionales, no existe motivación de la sentencia, pues la decisión no ha tratado la parte medular de la demanda.

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, para el período de transición, expide la siguiente:

SENTENCIA

1. Declarar vulnerados los derechos constitucionales a la tutela efectiva y al debido proceso, previstos en los artículos 75 y 76 numeral 7 literal *I* de la Constitución de la República.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.
3. Dejar sin efecto la sentencia del 5 de abril del 2010, dictada por la Segunda Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, y ordenar que la mencionada Sala se pronuncie sobre el fondo de la causa.
4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.



Dr. Patricio Razmiño Freire
PRESIDENTE



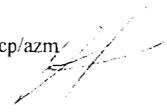
Dra. Marcia Ramos Benalcázar
SECRETARIA GENERAL

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



Dra. Marcia Ramos Benalcázar
SECRETARIA GENERAL

MRB/ccp/azm





CORTE
CONSTITUCIONAL

CAUSA 0556-10-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 martes cinco de junio de dos mil doce.- Lo certifico.


Dra. Marcia Ramos Benalcázar
SECRETARIA GENERAL

MRB/lcca

