

Quito, D. M., 19 de marzo de 2014

SENTENCIA N.º 042-14-SEP-CC

CASO N.º 0521-10-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

La señora Diana Mercedes Matovelle Aguirre, compareciendo por sus propios y personales derechos, presentó acción extraordinaria de protección en contra de las sentencias emitidas el 12 de febrero y 23 de marzo de 2010, por el juez sexto de tránsito de Pichincha y de la Segunda Sala de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, respectivamente, dentro de la acción de protección N.º 10-2010, propuesta en contra del director general y subdirector de Recursos Humanos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), impugnando el oficio emitido por dicha autoridad pública el 22 de diciembre de 2009, el mismo que a decir de la accionante trasgrede el derecho a la bonificación por jubilación consagrado en la Resolución C.D. 231 del 05 de diciembre de 2008, al aplicar la Resolución C.D. 279 del 24 de septiembre de 2009, en forma retroactiva.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, el 03 de mayo de 2010, certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

Por su parte, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, mediante auto del 09 de agosto de 2010 a las 15h38, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 0521-10-EP.

De conformidad con el sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, se remitió el proceso el 31 de agosto de 2010 al juez constitucional, Manuel Viteri Olvera, quien mediante providencia del 28 de septiembre de 2010 a las 09h45, avocó conocimiento de la presente causa y dispuso que se notifique con el contenido de la providencia y la demanda al juez sexto de tránsito de Pichincha y a los jueces de la Segunda Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, a fin de que en el término de quince días presenten un informe motivado de descargo sobre los argumentos que fundamentan la demanda.



Terminado el período de transición, el 06 de noviembre de 2012, se posesionaron ante el Pleno de la Asamblea Nacional los jueces de la Primera Corte Constitucional, integrada conforme lo dispuesto en los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República y en virtud del sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional, correspondió la sustanciación de la causa a la jueza constitucional, Ruth Seni Pinoargote, quien mediante auto del 08 de octubre de 2013, avocó conocimiento y dispuso que se notifique a las partes y a los terceros interesados con su contenido.

Detalle de la demanda

La señora Diana Mercedes Matovelle Aguirre, comparece por sus propios y personales derechos, en calidad de legitimada activa y presenta acción extraordinaria de protección en contra de las sentencias dictadas por el juez sexto de tránsito y por los jueces de la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, dentro de la acción de protección N.º 0010-2010-RA, las mismas que vulnerarían su derecho constitucional relativo a la motivación.

Manifiesta que “la sentencia que recorro (...) es inmotivada, contiene argumentos ilógicos, falaces y errados, en cuanto a los hechos fácticos esgrimidos en mi acción de protección”, y que la misma no contiene un análisis que determine la premisa mayor con la menor, lo cual implica que la conclusión de la sentencia es falaz y errada al no realizar un análisis lógico para concluir con un resultado pertinente.

Señala, que en su demanda de acción de protección, así como en la audiencia pública, argumentó que el contenido del oficio N.º 62100000-11447-AJ del 22 de diciembre de 2009 es inmotivado, al no explicar las razones jurídicas válidas por las que el subdirector de recursos humanos del IESS deja de aplicar la Resolución N.º 231 del 05 de diciembre de 2008, emitida por el Consejo Directivo del IESS, resolución a la cual se acogió el 20 de enero del 2009 y que constituye la premisa mayor o el fondo de su acción.

Indica que impugnó el contenido del referido oficio, negándose su petición al sostener que su pedido es improcedente, sin la debida motivación y dictado por un funcionario incompetente, ya que su derecho de petición se encuentra dirigido al director general del IEES como máxima autoridad administrativa, en virtud del artículo 30 y siguientes de la Ley de Seguridad Social, y no al subdirector de recursos humanos, razón por la cual los jueces de alzada debieron revocar dichas falacias introducidas en la sentencia que le causan un grave daño.

En cuanto a la sentencia manifiesta que:

En el considerando segundo, el juez *a quo* afirma en la sentencia recurrida que: “El Instituto procedió acreditar en su cuenta personal el valor de \$20.475,00 valor correspondiente a lo estipulado en el Art. 133 de la LOSCCA y Art. 27 del Segundo Contrato Colectivo único a nivel nacional de 1994”; aspecto que a decir de la accionante es irrelevante, ya que no constituye la premisa mayor o el fondo de su acción; por el contrario, ha reconocido que se le ha cancelado el valor antes indicado, y por tal motivo interpuso su petición por no contener razones jurídicas válidas por las que se dejaba de aplicar la Resolución N.º 231 del 05 de diciembre de 2008, a la cual se acogió, lo cual atentaría al derecho a la seguridad jurídica, aspecto que no se tomó en cuenta en la sentencia imprecisa e inmotivada que se impugna.

Indica también que la Resolución N.º 231 del 05 de diciembre de 2008, goza de seguridad jurídica y fue adoptada con fundamento en las conquistas laborales anteriores y, principalmente, en el ámbito del Mandato Constituyente N.º 2; por consiguiente, este considerando es confuso e ilógico y no cuenta con la motivación pertinente, hecho que ha sido legitimado por los jueces de la Segunda Sala de lo Laboral, mediante sentencia del 23 de marzo de 2010, en la cual sostiene falazmente que se trata de aspectos de mera legalidad, desconociendo que su acción es de puro derecho.

Respecto del considerando tercero, el juzgador se limita a reproducir los argumentos de los legitimados pasivos, cuando erróneamente señalan que el reclamo corresponde a la materia contenciosa administrativa; de lo cual el juzgado de alzada se encuentra en la obligación moral, ética, legal y constitucional de valorar y ponderar las argumentaciones que las partes estiman en sus excepciones, las cuales deben sustentar con la debida pertinencia, y las cuales en el presente caso no se evidencian, es más, de la argumentación de los legitimados pasivos, se infiere que la Resolución N.º 231 del 05 de diciembre de 2008 a la cual se acogió el 20 de enero de 2009, había sido derogada, elemento suficiente para aceptar su acción, ya que se configura el efecto retroactivo que menoscaba y disminuye su derecho, situación que el juzgador omitió valorar como alegaciones expresadas por las partes, legitimado activo y pasivo, de esta manera, se incumple con el artículo 426 de la Constitución, hecho que le produce un daño grave, y que al mismo tiempo incurre el juez de instancia.

En cuanto al considerando cuarto indica que el juzgado de primera instancia de forma inmotivada, señala varias declaraciones de Derechos Humanos, citando erróneamente los presupuestos para que concurra la acción de amparo



constitucional que señalaba la Constitución de 1998, desconociendo los elementos objetivos del artículo 88 de la Constitución de la República; tanto más, cuando invoca erróneamente la Resolución N.º 378 del 27 de julio de 2001, dictado por la extinta Corte Suprema de Justicia, norma que fue derogada tácitamente por las normas anteriormente invocadas, lo que torna la sentencia recurrida en inmotivada y falaz que no encaja con los hechos fácticos que en lo principal es la falta de aplicación de la Resolución N.º 231 del 05 de diciembre de 2008 a la cual se acogió, la misma que no explica las razones jurídicas válidas.

Que, existe otra falacia en el considerando quinto de la sentencia recurrida, cuando el juez *a quo* sostiene que: “En virtud de las piezas procesales se evidencia que para dictar la resolución que impugna por esta vía, existió un debido proceso donde se observa los preceptos constitucionales...”; sin embargo, no determina qué resolución es la que impugnó y cuál es el debido proceso, cuando lo que impugnó fue el oficio N.º 62100000-11447-AJ del 22 de diciembre de 2009, por inmotivado al no explicar las razones jurídicas válidas para dejar de aplicar la Resolución C.D. 231 del 05 de diciembre del 2008 a la que se acogió, y que fue derogada el 24 de septiembre de 2009, la cual declara su derecho a percibir un incentivo a la renuncia voluntaria para la jubilación de hasta 42.000,00 USD; y por ser dictado por un funcionario incompetente ya que su petición fue dirigida al director general del IESS y no al subdirector de Recursos Humanos, quien arrogándose funciones del director general del IESS le niega su pedido, aspecto que no se tomó en cuenta por parte de los juzgadores, convirtiendo a las sentencias en inmotivadas y falaces.

El juzgador *a quo* en el considerando sexto manifiesta que no se han configurado los requisitos establecidos en dicha norma constitucional, no se ha demostrado que haya agotado la vía administrativa, desconociendo lo dispuesto en el artículo 173 de la Constitución.

Indica que su derecho de petición al IESS se fundamentó en la Disposición Transitoria Tercera de la Resolución N.º 231 del 05 de diciembre de 2008, que establece la fórmula de cálculo, y en tal virtud, y aplicando el valor reconocido por su empleador era igual a 44.800,00 USD, pero como el monto máximo es de 42.000,00 USD, su empleador debió cancelarle esta última cantidad, cancelándole únicamente 20.475,00 USD, y que motivó su reclamo del saldo.

Que existe en la sentencia recurrida otro elemento parcializado cuando en el considerando sexto el juzgador expresa: “Si el accionante considera vulnerados sus derechos por efectos del acto administrativo que impugna, la vía ordinaria Contenciosa Administrativa”; que dicha afirmación es contraria a su argumentación fáctica y contradice lo dispuesto en el artículo 98 de la LOSCCA,



pues desconoce la vigencia de la norma que señala que los derechos a demandar contemplados en esta Ley a favor del servidor público prescribirán en el término de noventa días, contados desde la fecha en que pudieron hacerse efectivos, señalando que pudieron hacerse efectivos en noventa días desde el 27 de enero de 2009, fecha en la que fue aceptada la renuncia; hasta la presente fecha, han transcurrido más de los noventa días que señala esta norma jurídica que ha sido negada su vigencia por el juzgador *a quo* y confirmado por los jueces de segunda y definitiva instancia.

Que el considerando noveno de la sentencia recurrida, contiene argumentación falaz y que no se sustenta en norma legal alguna para negar su petición; y por lo cual, qué presunción de legalidad puede generar un oficio sin la debida motivación y sin que se apoye en el ordenamiento jurídico que legitime su actuación.

Señala que la acción ordinaria ante el Tribunal Contencioso Administrativo, a más de encontrarse probablemente fuera de la posibilidad de demandar, en virtud del artículo 98 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, no es eficaz ya que en la actualidad una demanda tarda, en promedio, cinco años, por lo cual el recurso ordinario no es eficaz para proteger su derecho violentado, ya que no es justicia esperar cinco años en una demanda de puro derecho.

Finalmente manifiesta que en su acción de protección justificó su procedencia, en virtud del artículo 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y que la violación del derecho constitucional ocurrió al momento en que se dictó la sentencia por parte del juez sexto de tránsito de Pichincha, esto es, el 12 de febrero de 2010, acto judicial inmotivado que apeló mediante escrito, ante la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.

Sentencia o auto que se impugna

Las decisiones judiciales que se impugnan son:

La sentencia dictada el 12 de febrero de 2010 a las 09h45, por el juez sexto de tránsito de Pichincha:

“VISTOS: ... **QUINTO.-** En virtud de las piezas procesales se evidencia que para dictar la resolución que impugna por esta vía, existió un debido proceso donde se observó los preceptos constitucionales, motivo por el cual la acción de protección deviene por improcedente en virtud de que se refiere a aspectos de mera legalidad, siendo notorio además que existen vías judiciales ordinarias para la declaración de los derechos que la

accionante los creen vulnerados, principalmente la vía administrativa (...)
SEXTO.- En el presente caso no se ha configurado los requisitos establecidos (...) no se ha demostrado que la accionante haya agotado la vía administrativa, como lo dispone el Art. 173 de la Constitución (...)
SEPTIMO.- (...) en concordancia con los Art[s]. 40 numeral 3 y 42 numeral 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional por lo que se torna improcedente la acción planteada. Por lo expuesto, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCION Y POR LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, se Niega la acción de protección propuesta por la señora DIANA MERCEDES MATOVELLE AGUIRRE, en contra del economista Fernando Guijarro Cabezas Director General del I.E.S.S (...) Notifíquese.-”.

La sentencia dictada el 23 de marzo de 2010 a las 09h03, por los jueces de la Segunda Sala de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha:

“VISTOS: ... **NOVENO.-** (...) y como bien lo señala el Juez de instancia, pretender que el Juez garante de la Constitución, acepte la acción de protección en la forma planteada por Diana Mercedes Matovelle Aguirre; no se encuadra en las que corresponden 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 el accionante se ha equivocado de vía para la revisión de la demanda planteada; pues, el hecho y así lo dice en su demanda de que su empleador bajo engaño le ha dejado fuera de la posibilidad del recurso ordinario contencioso administrativo; considerando además que uno de los requisitos para su presentación, es que se demuestre la inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado (...) Por lo expuesto, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCION Y POR 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 por Diana Mercedes Matovelle Aguirre (...) Notifíquese.-”.

Derechos presuntamente vulnerados

La accionante señala que la sentencia impugnada ha violentado garantías y derechos fundamentales contenidos en los artículos 11 numerales 2 y 8, 76 numeral 7 literal 1 y 82 de Constitución de la República, referidos a la aplicación



del ejercicio y reconocimiento de los derechos, del derecho a la igualdad, a las garantías del debido proceso y una debida motivación, y el derecho a la seguridad jurídica.

Petición concreta

De acuerdo con los antecedentes expuestos y fundamentado en los artículos 94 de la Constitución de la República, solicita, en vista de ser este el único recurso para que se ejecute la Disposición Transitoria Tercera de la Resolución N.º 231 del 05 de diciembre de 2008 a su favor, ya que ha prescrito el recurso ordinario contenciosos administrativo, se revoquen las sentencias dictadas por los jueces demandados y en consecuencia se acepte la acción de protección constitucional solicitada.

Legitimado pasivo

Contestaciones de la demanda

Jueces de la Segunda Sala de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha

Los doctores Fabián Jaramillo Tamayo, María Cristina Narváez Quiñonez y Luis Araujo Pino, jueces de la Segunda Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, presentan su escrito señalando que la accionante en la presente acción, se refiere a las sentencias dictadas tanto por el juez *a quo* cuanto por la Sala, manifestando que en las mismas se ha vulnerado su derecho constitucional relativo a la motivación.

Indican que de la lectura de la sentencia impugnada en los considerandos octavo y noveno, se encuentra plenamente justificada la motivación de la sentencia, 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 la planteó, para que mediante esta vía se declare sin valor alguno el contenido del oficio N.º 62100000-11447-AJ del 22 de diciembre de 2009, mediante el cual manifestaba que se le niega su derecho, por inmotivado; la sentencia que emitieron demuestra con claridad la debida fundamentación jurídica, sustentada en las disposiciones constitucionales, en el Código Orgánico de la Función Judicial y en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Señalan que la accionante se ha limitado a formular aseveraciones, sin demostrar que la Sala haya incumplido en el debido proceso o desconociendo derechos, y que en definitiva, no ha justificado que su actuación sea antijurídica y que por el contrario, ha quedado demostrado que la Sala ha actuado 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, en que la determinación de la acción de protección era improcedente.

Indican que a decir del accionante: “No existe otro mecanismo judicial que proteja mi derecho violado”, en virtud del engaño recibido por parte de su empleador por un año, aduciendo que se encuentra suspenso el pago y le venía retardando el mismo y, que “La acción ordinaria ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, a más de encontrarme probablemente fuera de la posibilidad de demandar, en virtud del Art. 98 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, no es eficaz ya que en la actualidad tarda una demanda en promedio de 5 años (...) por la cual el recurso ordinario NO es eficaz para protegeré mi derecho violado...”, argumento que a decir de los jueces de la sala, no tiene asidero legal, al no poder considerarse bajo ningún punto de vista como causa justificada para no haber intentado la acción legal que le correspondía.

Respecto a la violación del derecho constitucional relativo a la seguridad jurídica en la sentencia dictada por este Tribunal, han dejado constancia que la petición del accionante de declarar sin valor alguno el contenido del efecto del oficio N.º 62100000-11447-AJ del 22 de diciembre de 2009, la Sala ha concluido que tal petición es un caso típico de legalidad y no de constitucionalidad.

Juez Sexto de Tránsito de Pichincha

El doctor Marco Reinoso Haro, compareció en su calidad de juez sexto de tránsito de Pichincha, presentando su escrito señaló que, la motivación y seguridad jurídica del contenido de la sentencia impugnada se halla absolutamente probada, recalcando que la sentencia indica con claridad meridiana la respectiva fundamentación jurídica, acorde a las disposiciones constitucionales y legales y que, como juez constitucional aplicó las normas contenidas en el artículo 86 de la Constitución y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y en ese sentido garantizó el debido proceso, la seguridad jurídica y el derecho a la justicia, y garantizó de conformidad al artículo 75 de la Constitución, el derecho a la defensa de las partes escuchando los argumentos de cada una y como juez constitucional de acuerdo al principio de la sana crítica resolvió negar la acción de protección planteada.

Indica que el fundamento del recurrente se refiere a la supuesta falta de no haber presumido como ciertos sus argumentos, lo cual es falso, ya que de acuerdo al análisis realizado, las instituciones accionadas demostraron con razones jurídicas y validas la improcedencia de la acción de protección, por lo que el no darle la razón a la recurrente no significa que se haya violado el debido proceso.

Concluye indicando que su judicatura deja claro que la sentencia dictada por los jueces de la Segunda Sala de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Pichincha es del 23 de marzo de 2010, y la fecha de presentación de la acción extraordinaria de protección es del 22 de abril de 2010, habiendo transcurrido en exceso el tiempo que tenía para presentarla.

Procurador General del Estado

El doctor Néstor Arboleda Terán, director nacional de Patrocinio de la Procuraduría General del Estado, ha señalado que el numeral 8 del artículo 4 de la Ley Orgánica de Garantías Constitucionales, señala: “8. Doble instancia.- Los procesos constitucionales tienen dos instancias...”; por cuanto, no existe la tercera instancia en materia constitucional, por expreso mandato constitucional (artículo 86 numeral 3) y legal (artículo 4 de la LOGJCC), solicita que se deseche la demanda.

Indica además que en cualquier caso, los jueces que conocieron la acción de protección, garantizaron los derechos del debido proceso, la seguridad jurídica y de defensa, y analizaron los argumentos de las partes, lo que originó que las sentencias sean debidamente motivadas de conformidad con el artículo 76 numeral 7 literal 1 de la Constitución.

Tercero interesado, director general del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social

El economista Fernando Guijarro Cabezas, en su calidad de director general del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, y como tal su representante legal, en lo principal manifiesta:

Que la acción extraordinaria de protección va dirigida en contra de las sentencias expedidas el 12 de febrero de 2010 y el 23 de marzo de 2010, por los jueces del Juzgado Sexto de Tránsito de Pichincha y de la Segunda Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Pichincha, respectivamente, exigiendo se disponga la nulidad de las sentencias dictadas, por considerar que las mismas han violado el derecho constitucional relativo al debido proceso, a la



motivación y a la seguridad jurídica, sin que reúna los requisitos de los numerales 5 y 6 del artículo 61 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, ya que no se ha realizado una identificación precisa del derecho constitucional que supuestamente ha sido violado por las sentencias recurridas, y en el supuesto no consentido que haya existido alguna violación ocurrida en el proceso, no se alegó la violación en el momento que supuestamente ha ocurrido.

Indica que la pretensión de la actora está dirigida a que se le pague la reliquidación por concepto de la renuncia al acogerse al beneficio de jubilación por vejez; sin embargo, para ello, no impugnó ningún acto administrativo conforme lo previsto en el artículo 88 de la Constitución de la República y, que no podía haber planteado acción de protección, para que el IESS proceda a pagarle una reliquidación, la misma que es ilegal e inconstitucional, sin que el IESS haya vulnerado ninguna norma constitucional.

Indica además, que la acción de protección no cumplió con el contenido de los numerales 1 y 3 del artículo 10 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y que si la actora creía tener algún derecho, podía haber acudido ante la jurisdicción contenciosa administrativa, ya que la Constitución no tutela ni ampara a que se proceda a una reliquidación como lo solicitó la parte actora, y peor que se declare un derecho de acuerdo al numeral 5 del artículo 42 de la Ley ibídem, que es precisamente lo que exigió la parte actora.

Señala que respecto de las liquidaciones e indemnizaciones, el artículo 8 del Mandato Constituyente N.º 2, en su parte pertinente expresa: “Para el efecto, las instituciones del sector público establecerán planificadamente, el número máximo de renuncias a ser tramitadas y financiadas en cada año debiendo para ello realizar las programaciones presupuestarias, en coordinación con el Ministerio de Finanzas”, para ello, sin que exista en el IESS una planificación respecto de cuantas renuncias deben existir al año con los requisitos para acogerse a la jubilación, con su debido financiamiento y así poder aplicar lo dispuesto en dicha disposición del Mandato Constituyente. El presidente del Consejo Superior del IESS hizo conocer al director general del IESS, al procurador general del IESS y al subdirector de recursos humanos del IESS, que en sesión ordinaria celebrada el 07 de abril del año en curso, el Consejo resolvió disponer al director general que suspenda la implementación a nivel nacional de la Resolución N.º CD 231 dictada el 05 de diciembre de 2008, que contiene las normas de aplicación en el IESS de los Mandatos Constituyentes N.º 2 y 4 emitidos por la Asamblea Constituyente el 24 de enero de 2008 y el 12 de febrero de 2008, respectivamente; Resolución N.º CD 231 que actualmente se encuentra derogada.

Finalmente señala que la presente acción extraordinaria de protección debe ser inadmitida y rechazada, en virtud de ser ilegal, improcedente, inconstitucional y por carecer de derecho la recurrente.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTECONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte

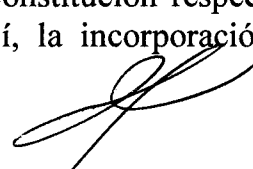
La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver el presente caso de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador, artículo 63 y 191 numeral 2 literal d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en concordancia con el artículo 3 numeral 8 literal b y, tercer inciso del artículo 35 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Consideraciones de la Corte respecto de la acción extraordinaria de protección

La Supremacía Constitucional es uno de los principios característicos de un Estado constitucional de derechos y justicia, en el cual, todas las normas y actos del poder público “(...) deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica (...)”. Tal como esta Corte lo ha expuesto en diferentes oportunidades, la justicia ordinaria debe también ser responsable en el cumplimiento y garantía de los derechos contenidos en la Constitución, más aún respecto de los principios y derechos en los que se enmarca el debido proceso y el derecho a la seguridad jurídica. Por lo cual resulta lógico que existan mecanismos que tutelen aquellos derechos presuntamente vulnerados dentro de los procesos judiciales.

Dentro de las garantías jurisdiccionales contempladas en la Constitución y en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se encuentra a la acción extraordinaria de protección, garantía cuyo objeto es la protección eficaz de los derechos constitucionales y debido proceso, en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia; es decir, en las actuaciones definitivas de la justicia ordinaria.

Cabe aclarar, que la acción extraordinaria de protección es un mecanismo excepcional que busca garantizar la supremacía de la Constitución respecto de acciones y omisiones, en este caso, de los jueces. Así, la incorporación del



control de constitucionalidad también de las decisiones judiciales permite garantizar que, al igual que cualquier decisión de autoridad pública, estas se encuentren conformes al texto de la Constitución y ante todo respeten los derechos de las partes procesales.

La naturaleza de la acción extraordinaria de protección se limita a conocer, por solicitud de parte, la presunta vulneración al debido proceso o a los derechos constitucionales, que puede llevarse a cabo dentro de un proceso jurisdiccional y en los que además, se haya emitido sentencia o auto definitivo, y en los que se verifique el agotamiento de recursos ordinarios y extraordinarios dentro de la jurisdicción nacional.

Determinación del problema jurídico a resolverse

Después de un examen minucioso del expediente y la documentación que se adjunta al mismo, se determina el siguiente problema jurídico:

Las sentencias dictadas el 12 de febrero de 2010, por el Juzgado Sexto de Tránsito de Pichincha y el 23 de marzo de 2010, por la Segunda Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Pichincha, ¿vulneraron los derechos constitucionales de tutela judicial efectiva y debido proceso en la garantía de la motivación, al considerar que la acción de protección no era el procedimiento adecuado en la vía judicial para conocer y resolver su pretensión?

Resolución del problema jurídico

En el caso materia de nuestro análisis, es criterio de la señora Diana Mercedes Matovelle Aguirre –legitimada activa– que la acción de protección es la única vía adecuada para conocer y resolver sobre violaciones a derechos constitucionales nacidas de actos de autoridades públicas no judiciales. Así, los jueces del Juzgado Sexto de Tránsito y de la Segunda Sala de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Pichincha resolvieron la acción planteada, concluyendo lo contrario –es decir, que su reclamo no debía ser procesado por medio de la acción de protección así como también determinan que no ha demostrado haber agotado la vía administrativa–. Estos argumentos llevan a concluir a la accionante que se han irrespetado sus derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso y a la seguridad jurídica, por lo que procede que esta Corte analice sobre los supuestos derechos vulnerados, tomando en cuenta la garantía de acceder a la justicia por medio de un procedimiento sencillo, rápido y eficaz, siendo estas las características esenciales que deben regir al momento de sustanciar las garantías jurisdiccionales.

En este sentido, la accionante procede a impugnar las decisiones judiciales emitidas tanto por el juez de instancia como por los jueces de la Sala de la Corte Provincial que resolvieron su recurso de apelación, al señalar que en las mismas es carente el elemento objetivo de motivación, lo cual vulneraría este derecho constitucional establecido en el artículo 76 numeral 7 literal 1 de la Constitución de la República, que señala:

“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:
(...)

1) 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 encuentran debidamente motivados se considerarán nulos (...).”

Dicha garantía tiene conexión con el derecho a la tutela judicial efectiva, “que permite la viabilidad de todos los demás derechos constitucionales, así como de aquellos derivados de fuentes inferiores, siempre que sea requerida la intervención del Estado para su protección...”¹, a fin de que se utilice el procedimiento que se ajuste de manera más idónea a lograr el objetivo principal que es la realización de la justicia, por lo que obviamente al amparo de un “recurso directo y eficaz” la sustanciación de las garantías jurisdiccionales deben responder al principio de tutela judicial efectiva.

En el mismo sentido, la Corte ya se ha pronunciado respecto de la tramitación que debe darse a las garantías jurisdiccionales de los derechos, señalando que:

“... bajo la concepción del artículo 10 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la inadmisión en la acción de protección resulta una cuestión excepcional, es decir solo debe darse ante la imposibilidad del juez de subsanar los requisitos de contenido mínimo de la demanda. En efecto, el carácter de protección de las garantías jurisdiccionales obliga al juzgador a efectuar una verdadera tutela judicial efectiva ante la aparente vulneración de los derechos constitucionales, para

¹ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N.º 041-13-SEP-CC, caso N.º 0470-12-EP

que únicamente luego de la sustanciación del procedimiento respectivo se establezca si se verificó o no la vulneración”².

Por lo dicho, y una vez revisado el proceso constitucional, consta que la acción extraordinaria de protección, es motivada por la acción de protección interpuesta por la señora Diana Mercedes Matovelle Aguirre –legitimada activa–, quien compareció ante el juez sexto de tránsito de Pichincha, al amparo de lo establecido en el artículo 88 de la Constitución la República, impugnando el oficio N.º 62100000-11447-AJ del 22 de diciembre de 2009, emitido por el subdirector de recursos humanos del IESS, en representación del director general del IESS, en el que se podría conculcar el derecho a la bonificación por jubilación a la que tiene derecho la accionante, conforme lo establecía la Resolución N.º 231 del 05 de diciembre de 2008, al pretender aplicar la Resolución N.º 279 del 24 de septiembre de 2009. Por lo que la accionante en lo principal, solicita lo siguiente:

«Tengo derecho a recibir respuesta a mi petición de un modo motivado y pertinente así dispone “El Art. 76 numeral 7 literal 1) de la Constitución que establece “Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas (...)” El contestarme con el oficio No. 62100000-11447-AJ de 22 de diciembre de 2009 (...) en el [que] me niega indicando que mi petición no es procedente, acto ilegítimo, pues es dictado en contra de norma expresa, en forma retroactiva, es inmotivado y discriminatorio. La Resolución No. C.D. 231 de 5 de diciembre de 2008, declara mi derecho a la bonificación por jubilación de hasta USD \$42.000,00. La resolución C.D. 279 de 24 de septiembre de 2009 no puede ser aplicada en forma retroactiva afectando mi derecho».

La accionante señala también que:

“No es justo señor Juez, que durante 11 meses me han engañado que la Resolución C.D. 231 de 5 de diciembre de 2008 ha sido derogada mediante Resolución 279 de 24 de septiembre de 2009 y que mi petición no es procedente, pretendiendo la autoridad pública aplicar la resolución derogatoria en forma retroactiva. Esta actitud de la autoridad pública violenta la seguridad jurídica previsto en el Art. 82 de la Constitución, por lo que solicito su reparación integral”.

Al respecto, el juez de primera instancia niega la acción de protección propuesta señalando que “... la acción de protección deviene por improcedente en virtud de que se refiere a aspectos de mera legalidad, siendo notorio además que existen vías judiciales ordinarias para la declaración de los derechos que la accionante

² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 102-13-SEP-CC, caso N.º 0380-10-EP, 04 de diciembre de 2013.



los cree vulnerados (...) En el presente caso (...) no se ha demostrado que la accionante haya agotado la vía administrativa, como lo dispone el Art. 173 de la Constitución...”.

Ante la resolución emitida por el juez de primera instancia, la legitimada activa interpuso recurso de apelación respecto de la garantía jurisdiccional –esto es la acción de protección–, correspondiendo a los jueces de la Sala de la Corte Provincial analizar lo actuado por el juez de primera instancia, tomando en cuenta la supuesta vulneración y frente a ello, realizar un nuevo examen de la interpretación de los hechos del caso, a fin de asegurar la completa protección de los derechos de las partes que intervienen en defensa de sus derechos³.

En el presente caso, ante la interposición oportuna de dicho recurso por parte de la accionante, le correspondió conocer el mismo a la Segunda Sala de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, que resolvió desestimar el recurso de apelación interpuesto y, por ende, confirmar la sentencia recurrida que niega la acción de protección, alegando que “...el presente caso es típico de legalidad y no de constitucionalidad, por lo que el accionante se ha equivocado de vía para la revisión de la demanda planteada...”.

Por lo expuesto, se puede dilucidar que los jueces constitucionales se limitan a señalar que los motivos de la demanda eran de legalidad, dejando de valorar los alegatos que fundamentan la omisión constitucional de la autoridad pública accionada, privando de esta forma el acceso a un proceso sencillo, rápido y eficaz, en virtud de que, si bien está claro que no es competencia de la justicia constitucional conocer asuntos de mera legalidad, si le compete a la justicia constitucional conocer los procesos cuando se desprende la existencia de vulneración de derechos constitucionales.

En la misma línea es importante recordar que el cambio de paradigma constitucional en el país deja de lado las tendencias formalistas y restrictivas en cuanto a las garantías jurisdiccionales de protección de derechos en concordancia con lo manifestado ya en ocasiones anteriores por esta Corte al señalar que: “... la tutela de los derechos constitucionales exige que el modelo procedimental de la acción de protección –y de las garantías jurisdiccionales en general– se encuentre desprovisto de requisitos formales y ofrezca, de manera ágil y dinámica, una protección efectiva y oportuna al titular del derecho posiblemente afectado”⁴ a tal punto que, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional determina las normas comunes de las garantías

³ Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 068-10-SEP-CC, caso N.º 0734-09-EP.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 102-13-SEP-CC, caso N.º 0380-10-EP.

jurisdiccionales de los derechos constitucionales, estableciendo el contenido que deberá contener la demanda, disponiendo que los jueces constitucionales en caso de que observaren la falta de estos requisitos, ordenarán completarla en el término de tres días, e inclusive, en caso de transcurrido este término, si la demanda continúa incompleta, y del relato se desprende la vulneración de derechos graves, la jueza o juez deberá tramitarla y subsanar la omisión de los requisitos que estén a su alcance.

En consecuencia, esta Corte ha señalado que: "... el carácter de protección de las garantías jurisdiccionales obliga al juzgador a efectuar una verdadera tutela judicial efectiva ante una aparente vulneración de los derechos constitucionales, para que únicamente, luego de la sustanciación del procedimiento respectivo se establezca si se verificó o no la vulneración"⁵.

En el caso *sub judice* es necesario mencionar que se afirma en la demanda, que el 22 de diciembre de 2009, el subdirector de recursos humanos del IESS emite un oficio por medio del cual deja de aplicar la resolución N.º 231 del 05 de diciembre de 2008, a la cual se acogió la accionante al momento de presentar su renuncia al cargo de enfermera del Hospital Carlos Andrade Marín del IESS, pretendiendo aplicar la Resolución C.D. 279 del 24 de septiembre de 2009, en forma retroactiva, perjuicio que disminuye el goce del derecho a la bonificación por jubilación consagrada en la Resolución N.º 231, lo cual podría requerir de un análisis constitucional, a fin de verificar el respeto de los derechos por medio de la sustanciación del procedimiento constitucional de la acción de protección.

Los jueces accionados han negado esta acción en sus decisiones, basándose en el criterio de que se trata de aspectos de mera legalidad y que existen otras vías judiciales ordinarias para la declaración de los derechos que la accionante cree vulnerados, por lo que la accionante presenta acción extraordinaria de protección en contra de dichas resoluciones alegando la vulneración de su derecho constitucional relativo a la motivación.

Con estos antecedentes, de conformidad con lo establecido en nuestra actual Constitución así como de acuerdo a los criterios emitidos por esta Corte, se ha determinado que si una acción de protección es rechazada con fundamento en que es cuestión de legalidad, esta decisión debe contener una argumentación racional, lógica y jurídicamente fundamentada, en base a los criterios esgrimidos por las partes así como los criterios formados por parte del juez luego de un procedimiento que precautele los derechos constitucionales de las partes, para poder de esa manera concluir si efectivamente se pretende someter a debate

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 102-13-SEP-CC, caso N.º 0380-10-EP.



constitucional cuestiones de mera legalidad⁶, lo cual no ha ocurrido en el presente caso.

La decisión adoptada bajo la óptica del derecho procesal constitucional y de la justicia constitucional en sí, conlleva al compromiso de los jueces constitucionales de instancia en que la argumentación de su fallo vincule su imparcialidad, logrando convencer que la racionalidad que aplique es producto de su tarea de intelección justificada con los hechos probados de la causa⁷. En las decisiones recurridas, los operadores de justicia constitucional han omitido considerar los argumentos expuestos por la accionante, tanto en la acción de protección como en el propio recurso de apelación.

El proceder de los jueces en las sentencias impugnadas que resuelven la inadmisión y la apelación dentro de la acción de protección N.º 0010-2010 y 0127-2010, respectivamente, presentada por la señora Diana Mercedes Matovelle Aguirre, constituye una verdadera denegación de la justicia constitucional que atenta contra el derecho a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en su garantía de la motivación, ya que a más de no considerar los argumentos planteados por la accionante, motivan sus decisiones señalando que no se evidencia violación de derechos constitucionales, sin realizar el análisis pertinente, tal como se ha dicho en párrafos anteriores.

Por las consideraciones expuestas la Corte Constitucional conforme el análisis realizado, ha verificado que tanto el juez sexto de tránsito de Pichincha que inadmite a trámite la acción de protección mediante sentencia del 12 de febrero de 2010 a las 09h45, así como los jueces de la Segunda Sala de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Pichincha que resolvieron el recurso de apelación mediante sentencia del 23 de marzo de 2010 a las 09h03, vulneraron los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva y al debido proceso constitucional, por cuanto se determina falta de motivación en las decisiones.

III. DECISIÓN

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

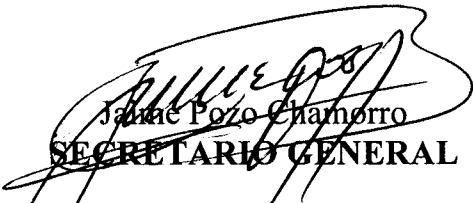
⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 102-13-SEP-CC, caso N.º 0380-10-EP.

⁷ Osvaldo A. Gozaini, "La Función Social del Juez", Edit. Investigaciones Jurídicas S. A., San José de Costa Rica, agosto de 2012, pág 457 (Imparcialidad respecto de las partes).

SENTENCIA

1. Declarar la vulneración de los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva y al debido proceso, en la garantía básica de la motivación.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.
3. Como medida de reparación integral se dispone lo siguiente:
 - 3.1. Dejar sin efecto la sentencia dictada el 12 de febrero de 2010 a las 09h45, por el juez sexto de tránsito de Pichincha, en primera instancia, así como la sentencia del 23 de marzo de 2010 a las 09h03, emitida por los jueces de la Segunda Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, dentro del recurso de apelación.
 - 3.2. Retrotraer el proceso hasta el momento antes de la calificación de la demanda, debiendo ser otro juez, previo sorteo, quien conozca y resuelva la causa, tomando en cuenta los términos de esta sentencia.
4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

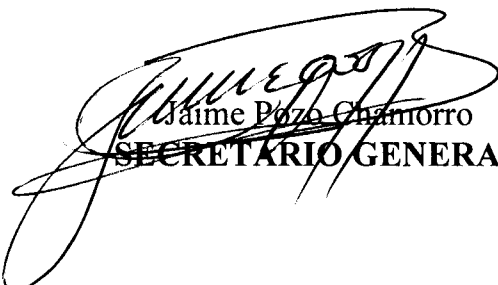

Wendy Molina Andrade
PRESIDENTA (e)


Jaime Pozo Chamorro
SECRETARIO GENERAL

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con siete votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Overa y



Wendy Molina Andrade, sin contar con la presencia de los jueces Tatiana Ordeñana Sierra y Patricio Pazmiño Freire, en sesión ordinaria de 19 de marzo de 2014. Lo certifico.


Jaime Pozo Chamorro
SECRETARIO GENERAL

JPCH/mbm/mbv

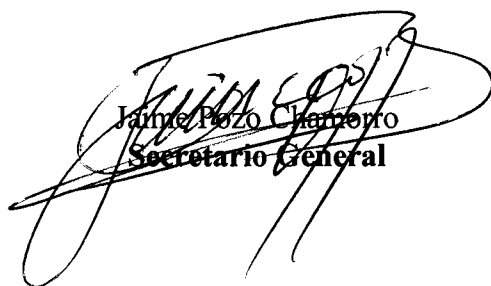




CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR

CASO Nro. 0521-10-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la jueza Wendy Molina Andrade, suscribió la presente sentencia el jueves 03 de abril del 2014, en calidad de presidenta (e) de la Corte Constitucional, al momento de expedirse la misma.- Lo certifico.


Jaime Pozo Chacabarro
Secretario General

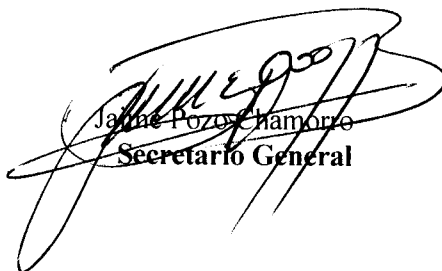
JPCH/LFJ



CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR

CASO 0521-10-EP

RAZÓN.- Siento por tal que, en la ciudad de Quito, a los cuatro y siete días del mes de abril de dos mil catorce, se notificó con copia certificada de la sentencia 042-14-SEP-CC, 19 de marzo de 2014, a los señores: Diana Mercedes Matovelle Aguirre, casilla constitucional 90, y casilla judicial 4086; Director General y Subdirector de Recursos Humanos del IESS, casilla constitucional 05 y judicial 932; Jueces Segunda Sala Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial le Justicia de Pichincha, casilla constitucional 680 y mediante oficio 1637-CC-SG-2014; Juzgado Sexto de Transito de Pichincha, casilla judicial 181 y mediante oficio 1638-CC-SG-2014, y Procurador General del Estado, en la casilla constitucional 018; conforme constan de los documentos adjuntos.- Lo certifico.-


Jaime Pozos Chamorro
Secretario General

JPCH/jdn