



CORTE
CONSTITUCIONAL

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

SENTENCIA N.º 121-12-SEP-CC

CASO N.º 0791-10-EP

CORTE CONSTITUCIONAL PARA EL PERIODO DE TRANSICIÓN

Juez constitucional sustanciador: Dr. Patricio Pazmiño Freire

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

La causa ingresó a la Corte Constitucional, para el período de transición, el 21 de junio del 2010.

El mismo día, el secretario general de la Corte Constitucional certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión, el día 13 de septiembre del 2010, aceptó a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 0791-10-EP, presentada por la doctora Sara Mercedes Yépez Guillen, en contra de la sentencia emitida por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia.

El señor Dr. Patricio Pazmiño Freire, Juez de Sustanciación de la Corte Constitucional, para el período de transición, el 22 de octubre del 2010 avocó conocimiento de la causa, en virtud del sorteo correspondiente y de conformidad con lo previsto en la normativa constitucional y legal aplicable al caso.

Parte expositiva de los antecedentes de hecho y de derecho

Detalle de la demanda

La señora Sara Mercedes Yépez Guillen, al amparo de lo dispuesto en el artículo 94 de la Constitución de la República del Ecuador, en armonía con los artículos 58 y 62 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, presentó acción extraordinaria de protección, en contra de la sentencia del 31 de mayo del 2010, expedida por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, dentro del juicio contencioso administrativo N.º 401-2007-NA.

Señala la accionante que se ha violado el contenido de los artículos 1, 11, 75, 76, numeral 1, y artículos 82, 167, 169, 172, 173, 424, 426 y 427 de la Constitución de la República.

El 31 de mayo del 2010 fue notificada por parte de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, en la que se acepta el recurso de casación interpuesto por el procurador general del Estado y se rechaza la demanda.

Que ha sido objeto de una persecución y afectación grave, sin que haya mediado causa jurídica, razón o motivo suficiente, más que el odio del ex superintendente de Bancos y Seguros, por el simple hecho de haber conseguido una recomendación para ser ascendida a intendente en el mes de abril del 2003.

Contestación de la demanda

El señor procurador judicial y delegado de la señora superintendente de Bancos y Seguros, manifestó que no existió violación de derechos constitucionales de la accionante. La acción de personal número 2396 del 15 de noviembre del 2005 y la Resolución N.º ADM-2006-7551 del 24 de febrero del 2006, dictada por el ex superintendente de Bancos y Seguros, están debidamente fundamentadas, razón por la cual, los señores jueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, aceptaron el recurso de casación interpuesto por el procurador general del Estado y rechazaron la demanda.

El director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, señaló que la actora no tenía derecho para demandar, ya que la supresión de la partida es una forma de cesación de funciones, prevista en ese entonces en la LOSCCA, y que dicha supresión obedeció a la necesidad institucional. Reconoce que la cesación de funciones mediante la supresión de puestos ocasiona un perjuicio, por lo que la ex servidora fue indemnizada por ello, por lo que no tiene derecho para demandar. La acción extraordinaria de protección tiene por objeto la tutela de derechos constitucionales que hubiesen sido vulnerados en autos o sentencias judiciales, mas no constituye una nueva instancia de revisión de aplicación correcta o incorrecta de instrumentos infraconstitucionales, solicitando que se rechace la demanda.

Los doctores Juan Morales Ordóñez y Manuel Yépez Andrade, jueces nacionales de la Sala de lo Contencioso Administrativo, manifestaron que no están de acuerdo en que la acción extraordinaria se convierta en una nueva instancia en la





que se pretenda subsanar los errores cometidos por los servidores judiciales en el ejercicio de sus cargos.

Dicen los señores jueces que la accionante está confundiendo el objeto de la acción extraordinaria de protección, al pretender que sea una instancia más dentro del juicio contencioso administrativo. Terminan peticionando que se rechace la demanda.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte Constitucional

La Corte Constitucional, para el periodo de transición, es competente para conocer y resolver la presente causa, 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, y artículo 3, numeral 8, literal **b** del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Finalidad, objeto y alcance de la acción extraordinaria de protección

Dentro de las denominadas garantías jurisdiccionales, tanto la Constitución de la República como la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, han establecido la denominada acción extraordinaria de protección.

De manera general, al referirse a las garantías jurisdiccionales, la mencionada ley establece en el inciso primero del artículo 6 que: “Las garantías jurisdiccionales tienen como finalidad la protección eficaz e inmediata de los derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, la declaración de la violación de uno o varios derechos, así como la reparación integral de los daños causados por su violación”.

La intensa labor que ejercen los operadores de justicia en las diversas materias que conocen y juzgan, en razón del volumen de su trabajo u otros motivos, podría ocasionar que en tal ejercicio cometan, por acción u omisión, vulneración de uno o más derechos de los que consagra la Constitución de la República a favor de las personas. Esta situación por sí sola resulta grave para quien sufre el agravio; su gravedad se multiplica una vez que se agotan los recursos ordinarios y extraordinarios que la ley franquea, como medios de impugnación.

Justamente para tutelar, proteger y remediar las situaciones que devengan de los errores de los jueces, se incorporó esta acción, que resulta nueva en la legislación constitucional del país, y que responde, sin duda alguna, al anhelo de la sociedad que busca protección efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, puesto que así los jueces ordinarios, cuya labor de manera general radica en la aplicación del derecho común, tendrían un control que deviene de jueces constitucionales en el más alto nivel, cuya labor se centraría en verificar que dichos jueces, en la tramitación de las causas, hayan observado las normas del debido proceso, la seguridad jurídica y otros derechos constitucionales, en uso del principio de la supremacía constitucional.

Desde este punto de vista se haría tangible la disposición del artículo 58 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, cuyo texto dice: “La acción extraordinaria de protección tiene por objeto la protección de los derechos constitucionales y debido proceso en sentencias, autos definitivos, resoluciones con fuerza de sentencia, en los que se hayan violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución”.

Es indudable que la incorporación de la acción tratada ha causado más de una opinión encontrada, teniendo en consideración que la cosa juzgada, que deviene de una sentencia ejecutoriada, es parte del sistema jurídico en tanto cuanto dicha sentencia “...surte efectos irrevocables respecto de las partes que siguieron el juicio o de sus sucesores en el derecho”, como lo señala la primera parte del artículo 297 del Código de Procedimiento Civil, o como sostienen varios tratadistas, que la cosa juzgada significa en general la irrevocabilidad que adquieren los efectos de la sentencia, cuando contra ella no procede ningún recurso que permita modificarla.

De lo expuesto, no cabe duda en cuanto a que el fundamento de la incorporación de esta acción al ordenamiento jurídico del país, con la que se supera a muchas Constituciones de América, viene dado por lo dispuesto en el artículo 424 de la Constitución, esto es, el principio de la supremacía de la norma constitucional, cuyo contenido establece que no existe precepto, de la naturaleza que sea, por encima de este mandato, incluidas las sentencias. Es en razón de este imperio que el legislador impuso que todo acto de autoridad pública, incluidos los que ejercen jurisdicción en la Función Judicial, estén bajo control de un órgano supremo en materia constitucional, para que sea este el que determine si los actos guardan conformidad o no con las disposiciones que consagran derechos y garantías constitucionales; de todo lo cual deviene que el alcance de la acción no es otro que dar protección a los ciudadanos contra eventuales actos violatorios de dichos bienes jurídicos, como también declarar su violación, de haberla, y disponer su reparación integral.



¿Cuál fue el acto administrativo que originó la acción contencioso administrativa?

Sostiene la actora de la acción objeto de ese procedimiento, que sin que medie causa legal, razón o motivo suficiente, que no sea el odio del entonces superintendente de Bancos y Seguros, el 16 de noviembre del 2005 fue notificada por el subdirector de Recursos Humanos de este órgano de control, con la acción de personal N.º 2396 del 15 de noviembre del 2005, mediante la cual se suprimió, a partir del 16 de noviembre del 2005, del distributivo de remuneraciones de puestos de remuneraciones unificadas de los servidores de la Superintendencia de Bancos y Seguros la plaza correspondiente al puesto de experto jurídico 1 y se la cesó en sus funciones.

Que el ex superintendente de Bancos y Seguros, abusando de su condición de autoridad nominadora y basándose en un espurio informe de una comisión de evaluación, que recomendaba su reubicación o la supresión de la partida, optó por esta última medida, que la perjudicaba al mandarla fuera de su trabajo.

Que por este motivo propuso demanda contencioso administrativa, para solicitar que se declare la nulidad de la acción de personal N.º 2396 del 15 de noviembre del 2005, dictada por el superintendente de Bancos y Seguros, mediante la cual le comunican la supresión de la partida presupuestaria, dejándola sin empleo y sin el cargo de experto jurídico 1, de la Subdirección de entidades en saneamiento en liquidación, de la Intendencia General de la Superintendencia de Bancos y Seguros, partida presupuestaria A100/510101-000-00-1325, dejándose sin efecto y ningún valor el nombramiento que le había sido conferido.

Que los señores jueces de la Primera Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Quito, en sentencia del 11 de julio del 2007, declaran la nulidad del acto administrativo impugnado, esto es, la acción de personal número 2396, del 15 de noviembre del 2005 y resolución N.º ADM-2006-7551 del 24 de febrero del 2006, y disponen que la autoridad pública, superintendente de Bancos y Seguros, en el término de cinco días la reintegre al cargo de experto jurídico 1 u otro de similar categoría y remuneración.

El doctor Fabián Navarro Dávila, en calidad de procurador judicial y delegado del superintendente de Bancos y Seguros, como el doctor Xavier Garaicoa Ortiz, procurador general del Estado, interponen recurso de casación de la sentencia expedida por la Primera Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Quito el 11 de julio del 2007, fallo en el que se declara la nulidad del acto administrativo impugnado, esto es, la acción de personal número 2396, dentro de

la causa propuesta por la doctora Sara Mercedes Yépez Guillén en contra de la Superintendencia de Bancos y Seguros.

¿Qué pronunciamiento de judicialidad impugna la actora con su acción extraordinaria de protección?

La legitimada activa, Dr. Sara Mercedes Yépez Guillén, deduce la acción extraordinaria de protección que motiva este procedimiento, contra la sentencia pronunciada por los jueces de la Sala Única de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, el día 31 de mayo del 2010, en la cual se acepta el recurso de casación interpuesto por el procurador general del Estado y, como consecuencia, deja vigente la acción de personal número 2396 del 15 de noviembre del 2005 y la resolución N.º ADM-2006-7551- del 24 de febrero del 2006.

Los fundamentos de la acción extraordinaria de protección

Sostiene la demandante, Dra. Sara Mercedes Yépez Guillén, que al expedirse la sentencia materia de la presente acción extraordinaria, los juzgadores violaron sus derechos humanos y constitucionales reconocidos en instrumentos internacionales y en la Constitución de la República, tales como la seguridad jurídica, el derecho a la defensa, el derecho al debido proceso, a recibir de las autoridades resoluciones motivadas, derecho al trabajo, a una condición de vida adecuada y digna, a su integridad personal.

Que los jueces de la Sala referida vulneraron lo que disponen los artículos 169, 172 y 173 de la Constitución, puesto que no hicieron pronunciamiento alguno sobre la actitud del superintendente de Bancos y Seguros, quien, sin darle derecho a la defensa, resolvió la supresión de su partida presupuestaria, simplemente argumentando que la ley permite la adopción de tal medida, actitud de los juzgadores que permitiría fácilmente el abuso de los funcionarios que ejercen mando y dirección en las entidades del Estado. Que ese proceder, además, deja evidenciado que los jueces de la Sala mencionada, no realizaron la motivación necesaria para justificar los términos de su resolución, vulnerando lo que dispone el literal I del numeral 7 del artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador.

Que con la sentencia que impugna, los jueces nacionales de la Sala de lo Contencioso Administrativo han vulnerado sus derechos a trabajar, lo que le permitía obtener los recursos para cubrir sus necesidades y vivir dignamente a nivel personal y familiar; como el derecho a gozar de estabilidad en su puesto de



trabajo, que conlleva a su vez el derecho al ejercicio de un cargo público de servicio a la colectividad.

Concretamente, argumenta la accionante que al resolver la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional, los jueces de dicha Sala vulneraron los derechos que consagra la Constitución en los artículos 1, 11, 75, 76 numeral 1, 82, 167, 169, 172, 424, 426 y 427. En definitiva, que dichas autoridades no siguieron el procedimiento correcto para resolver la causa.

Solicita la actora que se acepte la acción extraordinaria y se deje sin efecto y valor legal dicho fallo, disponiendo la reparación integral de sus derechos constitucionales.

Los argumentos de los jueces de la Sala Única de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia

Al expresar sus puntos de vista jurídicos de manera general, sostienen que quien ejerce la acción extraordinaria de protección debe justificar la vulneración de los derechos invocados; que, igualmente, la argumentación sobre la seguridad jurídica debe ser objetiva y jurídica, condiciones que no cumple la acción propuesta por la legitimada activa. Además, agregan que la resolución que dictaron está fundamentada desde el punto de vista jurídico en las disposiciones de la Ley de lo Contencioso Administrativo. Que durante la tramitación del recurso de casación la demandante ejerció plenamente el derecho a la defensa, a tal punto que, como podrá verse en el voluminoso expediente, no realizó ninguna reclamación, por supuesta vulneración de derechos constitucionales, lo cual explica el porqué tuvieron siempre presente los derechos de las personas y las garantías de los seres humanos; que la acción extraordinaria de protección no puede aceptarse por la sola inconformidad de una de las partes con el contenido de la sentencia, pues debe tenerse presente que “los principios generales del derecho como la justicia, el bien común, la seguridad y la certeza jurídica tienen una doble función: por un lado, son los fundamentos teóricos que permiten que el sistema funcione a nivel de su justificación axiológica; y, por otro lado son los objetivos a cumplir ya en la práctica jurídica”; que, en definitiva, la sentencia dictada por la Sala, a la luz de estos principios, debe ser respetada, puesto que refleja fiel y coherentemente los principios generales del derecho, los derechos y garantías constitucionales básicas. Finalmente, son de la opinión de que la acción extraordinaria de protección no puede convertirse en una nueva instancia, para dilucidarse las controversias sobre derechos e intereses

Consideraciones de la corte constitucional sobre si la sentencia objeto de la acción extraordinaria de protección está ejecutoriada

En cuanto a este tema, vale considerar, en primer lugar, que el artículo 94 de la Constitución de la República dispone que: “La acción extraordinaria de protección procederá contra sentencias o autos definitivos en los que se haya violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución, y se interpondrá ante la Corte Constitucional. El recurso procederá cuando se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, a menos que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia de la persona titular del derecho constitucional vulnerado”.

En la misma línea del análisis, al tratar sobre la competencia de la Corte Constitucional, el artículo 437 ibídem dispone que: “Los ciudadanos en forma individual o colectiva podrán presentar una acción extraordinaria de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia. Para la admisión de este recurso, la Corte constatará el cumplimiento de los siguientes requisitos:

1. Que se trate de sentencias, autos y resoluciones firmes o ejecutoriados.
2. Que el recurrente demuestre que en el juzgamiento se ha violado, por acción u omisión, el debido proceso u otros derechos reconocidos en la Constitución.

De estas normas se extraen algunos particulares que conviene puntualizar: 1. Que el acto materia de la acción conste en una sentencia, auto o resolución expedido dentro de un procedimiento judicial; 2. Que la sentencia, auto o resolución, se encuentren firmes o ejecutoriados; 3. Que quien ejerce la acción haya agotado los recursos ordinarios y extraordinarios que la ley establece; 4. Que de no haber presentado esos recursos, tal omisión no le fuese imputable al recurrente; y, 5. Fundamentalmente, que en la sentencia, auto o resolución se hubieren vulnerado, por acción u omisión, derechos constitucionales.

En el caso que es objeto del examen, la acción que motiva este procedimiento, como está dicho, es contra la sentencia expedida en casación, por la Sala Única de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia el 31 de mayo del 2010 a las 11h45, en la cual se acepta el recurso de casación interpuesto por el procurador general del Estado, y se rechaza la demanda, situación que hace concluir que se agotaron los recursos ordinarios y extraordinarios.





De los derechos fundamentales que la legitimada activa estima vulnerados en la sentencia materia de la demanda

En el numeral 5.2. de su libelo, que la demandante lo ha denominado: "IDENTIFICACIÓN PRECISA DE LOS DERECHOS CONSTITUCIONALES VULNERADOS Y VIOLADOS EN LA DECISION JUDICIAL ADOPTADA", sostiene que tal vulneración comprende:

"5.2.1.- EL DERECHO A LA TUTELA JURÍDICA Y SEGURIDAD JURÍDICA". Los Artículos. 1, 11, 75, 76 numeral 1, 82, 167, 169, 172, 173, 424, 426 y 427 de la Constitución de la República, que consagran mi derecho a la seguridad jurídica y a la tutela jurídica efectiva..."

"5.2.2.- DERECHO AL DEBIDO PROCESO, A LA DEFENSA Y AL DERECHO DE PETICIÓN", ...determinados en lo Art. 66, numeral 23, y Art. 76 de la Constitución de la República, en especial los numerales 1(ya referido), 4 y 7, letras a), b), c), h), k) y l)..."

"5.2.3.- DERECHO AL TRABAJO, EJERCICIO DE FUNCIÓN PÚBLICA, ESTABILIDAD Y DE UNA VIDA DIGNA PARA MI Y MI FAMILIA,...en la forma establecida en los Arts. 66 numeral 17, numeral 17, 33, 325 y 326 de la Constitución de la República..."

La sentencia de casación impugnada, dictada por los jueces de la Sala Única de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, ¿vulnera derechos constitucionales?

Consideraciones previas

La enunciación por parte de la demandante de un cúmulo de normas constitucionales supuestamente vulneradas por los jueces de la Sala referida, al expedir la sentencia, de ser verdad, pondría a la administración de justicia que imparten estos, en un estado seriamente cuestionado, puesto que no es posible que jueces del más alto tribunal de justicia ordinaria pudieran cometer tantos errores en la interpretación judicial y la aplicación de las normas constitucionales. No obstante, sobre el tema, el Pleno de la Corte observa, con bastante frecuencia, que los demandantes de acciones extraordinarias de protección al parecer, pensando que entre más normas constitucionales señalen, podrían obtener ventaja para la aceptación de sus pretensiones, con tal proceder, en realidad, estarían cometiendo un grave error de apreciación, puesto que la Corte no resuelve según el número de derechos invocados y supuestamente violados, sino considerando la

fundamentación que de cada uno de ellos se haga, confrontándolos con los términos del acto de jurisdicción materia del cuestionamiento.

Reiteradamente se viene sosteniendo que la Constitución de la República ha traído consigo un nuevo paradigma constitucional, el que está conformado por una larga lista de derechos y garantías jurisdiccionales que permiten hacer realidad tales derechos, en el evento de que fueren vulnerados por la autoridad pública; derechos que pueden ser invocados por las personas en forma individual o por comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos. Junto a estos derechos, el mismo Estatuto ha consagrado un conjunto de principios que rigen el ejercicio de los derechos, cuyo contenido debe ser respetado, acatado y aplicado por toda autoridad pública y por los administrados en el desarrollo de sus actividades.

Al amparo de estas consideraciones, conviene examinar los derechos que la legitimada activa argumenta fueron violados por los jueces nacionales que dictaron la sentencia impugnada, la argumentación que sobre cada uno realiza, si es que cumplió con tal obligación, confrontándolos con el contenido de aquella.

Respecto de este particular, la Corte observa que la legitimada activa, en los ítems 5.2.1, 5.2.2, 5.2.3, 5.2.4 y 5.2.5, textualmente transcribe varias disposiciones constitucionales y de declaraciones, pactos y convenios internacionales que se afirma violados y, más adelante, en el acápite siguiente 5.3, el que denomina: “LA ARGUMENTACIÓN DE LAS RAZONES QUE JUSTIFICAN LA VULNERACIÓN DE DERECHOS FUNDAMENTALES INVOCADOS”, sostiene:

“... De lo expuesto anteriormente se constata que se ha violado flagrantemente mi derecho de tutela jurídica efectiva, a la seguridad jurídica, al debido proceso y al derecho de petición...”.

Seguramente la legitimada activa ha pretendido proporcionar el argumento claro de los derechos que considera violados; sin embargo, estima el Pleno de la Corte que considerando la variada gama de derechos que dice violaron los miembros de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, debe realizar la argumentación de manera particularizada de cada uno de ellos; es decir, por ejemplo, dónde fue que los jueces dejaron de garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes, al alegar vulneración del derecho consagrado en el numeral 1 del artículo 76 de la Constitución.

Mas, expone la legitimada activa, al iniciar al acápite mencionado, que: “De lo expuesto se constata que se ha violado flagrantemente mi derecho de tutela jurídica efectiva, a la seguridad jurídica, al debido proceso y al derecho de



petición...”, afirmación que en tal caso no ha sido argumentada, porque aquí no se puede determinar si es o no real, puesto que, como se dijo, lo único que hizo antes fue transcribir disposiciones de varios estatutos.

Sobre el derecho de petición

El artículo 66 de la Constitución dice: “Se reconoce y garantizará a las personas: (...) 23. El derecho a dirigir quejas y peticiones individuales a las autoridades y a recibir atención o respuestas motivadas. No se podrá dirigir peticiones a nombre del pueblo”. Con alguna que otra modificación, el contenido de la disposición es parte del derecho constitucional del país. Ciertamente que antes se encontraba ubicada en lo que se denominaba “De los derechos civiles”, ahora en Capítulo de “Derechos de libertad”, y no ha formado parte de las reglas que conforman el debido proceso.

En toda sociedad democrática que respete la libertad, derecho fundamental es el que garantiza a las personas a ser oídas y atendidas en reclamaciones sobre sus derechos e intereses que pudieren haber sido conculcados por la autoridad pública; es, pues, un mecanismo que sirve para frenar la arbitrariedad de esta, ante la posibilidad de que rebase sus atribuciones contempladas en la Constitución y la ley. Mas, la existencia de la norma en los términos gramaticales, como la concibió el legislador, sin duda podría generar que la autoridad pública demore en contestarla o no la conteste, situación que dejaría al derecho en una mera declaración. Justamente para evitar esta hipótesis negativa, la denominada Ley de Modernización del Estado, en su versión original, publicada en el Registro Oficial N.º 349 del 31 de diciembre del año 1993, en su artículo 28, fijó un término no mayor a quince días para que la autoridad dé respuesta a la petición o queja, incorporando como consecuencia del silencio administrativo, la decisión de que el reclamo se tiene como aceptado.

En el caso que se examina, la legitimada activa alega no haber sido atendida en su reclamo. Incuestionablemente, si se toma el contenido de la disposición referida literalmente, resultaría que efectivamente hubo vulneración de ese derecho; sin embargo, fácil resulta entender que la petición que opuso la legitimada activa fue una demanda y que esta, a diferencia de la simple reclamación administrativa, está normada por una ley que contiene todo un procedimiento a seguir, bajo la amenaza de que se vulneraría el debido proceso y la seguridad jurídica de procederse como un simple reclamo. Igualmente, hay que comprender que no por el solo hecho de realizar una petición, la respuesta debe ser necesariamente a favor de quien la formule, ya que la respuesta será apegada a las normas constitucionales y legales aplicables al caso. En la especie, la demandante recibió respuesta a su acción, que se materializó en la sentencia que, lamentablemente

para sus intereses, no le fue favorable por las razones en que se fundamentó el fallo.

Del debido proceso

Cabe realizar algunas consideraciones sobre este derecho, de tanta trascendencia, ora en el ámbito de la justicia ordinaria, ora en el constitucional.

Este derecho que lo conforman normas que abordan diversos aspectos de carácter jurídico procesal, constituye un círculo legal que se impone a la autoridad pública que imparte justicia en el orden judicial y administrativo, para dirigir el trámite del proceso en el que se debaten derechos e intereses, bajo las condiciones que la Constitución consagra. Por eso, si se afirma que esa autoridad vulneró el debido proceso, siendo tan variada la esencia de dichas reglas, quien impugna una resolución teniendo como fundamento este derecho debe identificar qué norma o normas sufrieron el quebranto, y además, como la vulneración del derecho que contiene una regla puede conllevar la vulneración de otra u otras, debe mencionarse cómo ocurre esa situación. A ello ha de agregarse, según se ha dicho antes respecto a otros derechos que, el impugnante deberá realizar la argumentación sobre el derecho violado y la relación directa e inmediata con la autoridad que se afirma la quebrantó por acción u omisión.

En la especie, la legitimada activa en el acápite 5.2.1, sobre el derecho tratado, dice que se vulneró el artículo 76 numeral 1 de la Constitución; en tanto que en el 5.2.2 transcribe el mencionado artículo en su parte inicial, los numerales 4 y 7, literales **a, b, c, d, h, k** y **l**, pero no el numeral 1. En la misma línea de impugnación que realiza la legitimada activa, luego de afirmar, en el acápite 5.3 de su demanda, que se vulneró varios derechos, entra a cuestionar también, a renglón seguido, que la Sala de la materia referida que casó la sentencia debió emitir un nuevo fallo, lo cual no hizo, debido a lo cual alega que se vulneró su derecho a recibir una resolución debidamente motivada.

Según puede verse en el ya referido acápite 5.3, la argumentación que formula la legitimada activa en su demanda se contrae casi exclusivamente a su derecho a recibir una resolución debidamente motivada, el derecho a la tutela judicial, el derecho al trabajo, a recibir servicio público y a la igualdad e integralidad, derechos que serán examinados a continuación.

Sobre el derecho a la tutela judicial

En cuanto a la vulneración de este derecho, el artículo 75 de la Constitución establece el derecho de las personas al acceso a la justicia gratuita, la tutela



judicial efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses. Las garantías jurisdiccionales, a su vez, garantizan el ejercicio de los derechos, cumpliendo el debido proceso y en igualdad de condiciones para todos los litigantes; puede decirse, entonces, que si la autoridad pública acusada de vulneración de derechos constitucionales es demandada, también goza del derecho al debido proceso.

El derecho a la tutela judicial, según la norma mencionada, contiene tres elementos que todo juez debe respetar y aplicar. Estos son: la tutela judicial efectiva, imparcial y expedita. Según esto, puede afirmarse que la justicia debe ser real, verdadera, esto es ausente de ficción; que quien debe proporcionar esa tutela debe estar imbuido de un designio especial que denote no estar a favor de o en contra de, es decir, proceder con rectitud; y que el juzgador esté listo a obrar rápido, pronto, desembarazándose de todo obstáculo que encuentre en su labor. Por eso, cuando hay alegación de vulneración del derecho tratado, quien la formule debe precisar si el juzgador la convirtió en ficción, antes que hacerla realidad; actuó de manera parcializada, es decir, favoreciendo a una parte en perjuicio de otra; o, finalmente, que retardó la administración de justicia en perjuicio de alguno de los justiciables. Estos criterios deben servir de guía para la confrontación de las argumentaciones de la legitimada activa y el contenido de la sentencia impugnada.

A fin de que se ilustre el tema tratado, en cuanto a la definición del derecho a la tutela judicial, conviene traer a la escena las palabras del tratadista uruguayo Eduardo J. Couture, en su obra *Fundamentos del Derecho Procesal Civil*, quien dice que: “Por tutela judicial efectiva se entiende, particularmente en el léxico de la escuela alemana, la satisfacción efectiva de los fines del derecho, la realización de la paz social mediante la vigencia de las normas jurídicas”. Más adelante expone que: “La tutela jurídica, en cuanto a efectividad del goce de los derechos, supone la vigencia de todos los valores jurídicos armoniosamente combinados entre sí”.

A nivel del país, el profesor doctor Jorge Zavala Baquerizo ha expuesto en su trabajo “El Debido Proceso Penal”, que “El principio de amparo o tutela jurídica comprende algo más. Lleva implícito la correspondiente respuesta del órgano jurisdiccional, cual es la respectiva apertura del respectivo proceso. Por tal razón es que el presupuesto del debido proceso que estudiamos dice que la persona tiene un doble derecho, a saber: el acceder a los órganos judiciales para que se protejan los derechos conculcados y, además, a que se inicie el respectivo proceso, sea para obligar al demandado que haga algo o no lo haga...”. Los términos del prestigioso maestro devienen de su premisa de que “...ninguna persona queda excluida de ejercer el derecho de demandar al Estado la protección jurídica cuando han sido lesionados sus bienes jurídicos o sus intereses protegidos por la ley”.

Quedó dicho que la sola alegación de la vulneración de un derecho constitucional no resulta suficiente para que el juzgador de esta materia decida sobre tal impugnación, sino que debe haber una argumentación claramente razonada, específica, detallada sobre el derecho que se afirma vulnerado. Volviendo a la argumentación que formula la demandante en el acápite 5.3, se observa que alega que: “En mi caso han transcurrido cinco años de ser afectada por decisiones injustas e inconstitucionales y no he recibido tutela jurídica efectiva que la Constitución me garantiza, por el contrario de un solo plumazo se me arrebataron todos mis derechos y se consagró un acto de príncipe...”. Como puede deducirse, la acusación se contrae a la demora, sin otra argumentación. Sin embargo, la Corte observa que el asunto materia de la casación fue puesto en estado de sentencia el 20 de mayo del 2010 y la sentencia fue dictada el 31 de los mismos mes y año, y que en lo demás no se ha justificado que se haya faltado a la imparcialidad, porque la sentencia refleja que se aplicaron las normas constitucionales y legales correctamente.

Del derecho a la motivación de las resoluciones

La motivación es un derecho y una obligación. Derecho de los administrados que litigan; obligación para la autoridad pública administrativa o judicial.

Sobre la motivación existen diversas concepciones y definiciones. Su importancia ha generado mucho interés en el campo de la doctrina, al punto de que se encuentran obras enteras sobre el tema. Juan Igartua Salavarría, en su trabajo “La motivación de las sentencias, imperativo constitucional”, sostiene, al referirse al fin de la motivación, recogiendo opinión ajena, que: “un reputado jurista transalpino- *G Gorla en Diritto Comparate e Diritto Comune Eiropeo*- se hizo cargo del problema y pensó que de no precisarse el objeto de ese deber (o sea el contenido de la motivación), la susodicha disposición constitucional-art. 111.1 de la constitución de Italia-, era letra muerta, no existía por tanto, otra salida que la de la remisión implícita a las leyes ordinarias; es decir, presuponerse que el contenido de la motivación aparecía predeterminado en la legislación ordinaria”.

Argumenta el citado autor –Igartua– que: “Cuando se afirma que una sentencia no está motivada, se puede asignar tres significados diferentes a la palabra “motivada”: en un primer sentido, débil y descriptivo; una sentencia está motivada si se aducen razones en su favor, en un segundo sentido; una sentencia está motivada si en su razón se aducen buenas razones. Pues bien, creo que esta tercera acepción la única que congenia con mi *approach* normativo”.

Ciontoestonluyete - 197



El mismo autor anota que: “Las normas ordinarias de procedimiento no aleccionan sobre la estructura tripartita de las sentencias: tienen estas una parte descriptiva (el desarrollo del proceso), una parte justificativa (la motivación jurídica y factual), otra decisional (fallo)”.

Adhiriéndonos a la opinión del mencionado autor, se puede inferir y aceptar que proporcionar “buenas razones”, según se infiere del contenido del literal I, numeral 7 del artículo 76 de la Constitución, la motivación debe tenerse como la enunciación de las normas y principios jurídicos en que se funda la resolución y la explicación de su pertinencia a los antecedentes de hecho. Siendo así la situación, en el caso propuesto, la aplicación de las normas y principios que fundamentan la sentencia materia de la acción extraordinaria de protección, resultan acertados, por lo que mal podría alegarse que exista falta de motivación, pues debe considerarse que por el solo hecho de que la sentencia no sea favorable, tal no puede ser motivo para acusarla de falta de fundamentación.

En la misma línea de pensamiento, hay que anotar que el recurso de casación es de pura legalidad, como la acción extraordinaria de protección es de constitucionalidad, por eso debe tenerse presente que el recurso de casación está limitado a examinar si es que al expedirse la resolución impugnada mediante ese recurso, el juez incurrió en la falta de aplicación, aplicación indebida o errónea interpretación de normas de derecho, normas procesales que vicien de nulidad insalvable el proceso, de los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba; o cuando la resolución decide sobre asuntos que no fueron materia de litigio o se omite decidir sobre lo que sí fue; o finalmente, cuando la sentencia o auto no reúne los requisitos de ley o que en la parte dispositiva se adoptan decisiones contradictorias o incompatibles. Esto fue lo que hicieron los jueces nacionales de la Sala de lo Contencioso Administrativo, por lo que no puede achacárseles la vulneración del derecho a la motivación.

Es verdad que cuando el tribunal casa la sentencia se convierte en juez de instancia, pero para que proceda la aceptación del recurso de casación el tribunal debe realizar un severo análisis del porqué adopta la decisión y tal, sin duda, resulta la motivación de la resolución. En la especie, si se examina el contenido de la sentencia, que se limitó a considerar únicamente las causales que fueron aceptadas al trámite, esto es, la cuarta del artículo 3 de la Ley de Casación, en lo que respecta al recurso del superintendente de Bancos y Seguros, y, la primera y cuarta de dicho artículo de la misma ley mencionada, respecto del procurador general del Estado, la Corte observa que existe una amplia y detallada exposición sobre el porqué se aceptó el recurso de casación por la causal primera de dicho artículo 3; por lo que considerando esta circunstancia, no cabe hablar de falta de motivación de dicha sentencia, puesto que con precisión se determina que el

cl
*

tribunal o sala de instancia que dictó la sentencia dentro de la acción contenciosa, aplicó las normas que no correspondían al caso, lo cual los condujo a dictar un fallo fundado en disposiciones inaplicables e impertinentes, a consecuencia de lo cual la sentencia impugnada mediante la acción que origina este procedimiento suprimió el efecto jurídico de la sentencia del tribunal de instancia, con lo cual deja sin efecto jurídico el acto administrativo materia de la acción antes mencionada.

En la línea del examen efectuado a la alegación de vulneración al derecho a la defensa, de una simple mirada al expediente que contiene las actuaciones judiciales puede observarse que la legitimada activa lo ha ejercido a plenitud, a tal punto que dentro del expediente no existe argumentación que permita concluir que existió vulneración de este derecho. Asimismo, la existencia del procedimiento resulta suficiente para justificar que tampoco se violó el derecho de petición, pues el solo hecho de que la petición no sea favorable a quien la alega, no por eso cabe la acusación de vulneración del derecho.

Sobre el derecho de acceder a los servicios públicos

La argumentación sobre el derecho a acceder al servicio público resulta escasa en la demanda propuesta por la legitimada activa. Ciertamente que el Estado, como tal debe proporcionar a los administrados "...bienes y servicios públicos y privados controlando estos- de calidad, con eficiencia, eficacia y buen trato ...". Dentro de los servicios que deben recibir las personas y demás sujetos titulares de los derechos, encuéntrase al servicio de administración de justicia. La importancia que tiene este servicio es trascendental para la convivencia en paz de los seres humanos en la sociedad, que a su vez permite el desarrollo y progreso de todos.

La administración de justicia tiene como fin básico resolver los conflictos de derechos e intereses entre el Estado y los particulares, y los que se originen entre estos. Para cumplir este fin, la Constitución ha creado el aparato para hacerlo. En efecto, el artículo 167 de la Constitución dice que: "La potestad de administrar justicia emana del pueblo y se ejerce por los órganos de la Función Judicial y por los demás órganos y funciones establecidos en la Constitución". El servicio público de administrar justicia comprende, para los administrados, tener acceso a él, que comienza con la demanda o petición inicial, hasta la conclusión del procedimiento, observando las normas del debido proceso y otros derechos, según el asunto de que trate, esto es, judicial o administrativo. En el caso que se examina, el Estado cumplió con su obligación de proporcionar el servicio; más vale tener claro que el solo hecho de que el tribunal de casación no decidió el asunto a favor de la legitimada activa, este proceder no puede tenerse como vulneración del derecho a acceder al servicio público, simplemente porque bajo



esa premisa nunca habría el servicio, si se parte del criterio de que el conflicto de derechos e intereses debe resolverse a favor de alguno de los litigantes, para cumplir el principio de que la justicia es dar a cada uno lo que le corresponde.

Por los demás, la legitimada activa no mencionó si el servicio que recibió no fue de calidad, si hubo ineficiencia o ineficacia, que son elementos de carácter subjetivos, hasta tanto no se los recubra de objetividad, señalando el porqué de sus debilidades jurídicas.

Sobre el derecho al trabajo

La legitimada activa sostiene que el contenido de la decisión que impugna, vulnera su derecho al trabajo y, con ello, a gozar de estabilidad en su puesto de trabajo, que le permita a su vez obtener recursos para conseguir el derecho al buen vivir.

Sobre este particular, efectivamente el artículo 325 de la Constitución, comienza diciendo que: “El Estado garantizará el derecho al trabajo”; por otro lado, la segunda parte del artículo 325 ibídem dispone que: “El Estado garantizará a las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad, una vida decorosa, remuneraciones y retribuciones justas y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido y aceptado”. Hay, pues, en el contenido de esta norma, una enorme responsabilidad para el Estado, que debe cumplirla a través de sus administradores. Mas, como se sabe, el trabajo es un derecho social y, como todos estos, para su exigencia no hay inconvenientes, sino para darles satisfacción, porque están sujetos a otros factores que los tornan en posibilidades. Empero, llevando el asunto al plano directo del Estado como empleador o patrono, sin duda, debe ser muy respetuoso de la garantía del derecho al trabajo y, con ello, al de la estabilidad y el derecho a percibir una remuneración, aun cuando esto no da derecho a imponerle carga que pudiera debilitarlo. Por esta razón, la Constitución de la República dispone que si bien “Los derechos de los servidores públicos son irrenunciables”, a renglón seguido, en el inciso segundo del artículo 229 del Estatuto mencionado, dice que: “La ley definirá el organismo rector en materia de recursos humanos y remuneraciones para todo el sector público y regulará el ingreso, ascenso, promoción, incentivo, régimen disciplinario, estabilidad, sistema de remuneración y cesación de funciones”. Según el contenido de esta disposición, el constituyente trasladó al legislador la responsabilidad de normar una serie de aspectos necesarios para el desarrollo de las relaciones laborales entre las instituciones, dependencias y organismos del Estado con los servidores públicos.

Entre los particulares regulados en la ley se encuentran los relativos a la cesación en el servicio público. Entre estas las que sean resultado de los actos de

indisciplina de los servidores, como la remoción o la destitución, y las atinentes a la supresión de partidas presupuestarias, que es el caso de la legitimada activa.

En el caso propuesto, que resulta del contenido de la sentencia impugnada por la acción que motiva este procedimiento, los juzgadores sometieron su conducta en el desempeño del cargo, a la disposiciones constitucionales y legales, es decir, a las preexistentes, claras y públicas, que informan sobre el derecho al trabajo. En los demás deben considerarse que este tiene una concepción muy amplia, amplísima, y que puede hacerse realidad no solo en las instituciones y otras dependencias y organismo del Estado, sino también en relación de dependencia con el sector privado y, porque no, libremente, con mayor razón si se estima que la demandante es una profesional altamente calificada, como lo reconoce expresamente.

Consideración sobre el derecho a la igualdad y a la integralidad

El artículo 66 de la Constitución dice: “Se reconoce y garantizará a las personas.. (...) 4. Derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación”.

La igualdad, como derecho Constitucional, comprende, según se ve de la disposición, igualdad formal e igualdad material, que a su vez, en la aplicación práctica, conlleva la obligación de no discriminar, es decir, que quien no aplica la igualdad como derecho ante situaciones similares, siempre que no se trate de diferenciación, está haciendo discriminación.

La legitimada activa no ha determinado en su acción extraordinaria de protección, si el derecho de igualdad que afirma vulnerado por los jueces nacionales que dictaron la sentencia objeto de aquella, se encuentra en el ámbito formal o material. Por otro lado, para efecto de poder precisar la violación del derecho tratado, en el ámbito material, resulta necesario que se incorpore soporte de justificación de algún caso con circunstancias similares, en el cual los mismos jueces hubieran procedido de manera contraria a la que dieron a su asunto, esto es aceptando la acción, lo cual permitiría determinar que, efectivamente, se produjo la vulneración del derecho a la igualdad. Asimismo, de una breve revisión del expediente, la Corte no observa que durante la tramitación del recurso de casación se haya desatendido el procedimiento que establece la Ley de Casación, puesto que en ese evento cabría hablar de vulneración del derecho a la igualdad desde el punto de vista formal.

El derecho a la integralidad personal incluye, entre otros aspectos, a la integralidad física, psíquica, moral y sexual, como se determina en el literal a del numeral 3 del artículo 66 de la Constitución. La integralidad, término que

...evento solvente y no ve - 179



proviene del vocablo integridad, se aplica a una persona con cualidades integra; de ahí que la norma referida contemple varios aspectos de ella.

En la especie, la accionante no ha mencionado qué aspectos de su integralidad fueron lesionados con la sentencia por la cual reclama y, como no lo hizo, tampoco formuló razonamiento que explique cómo fue que la sentencia la afectó, situación que limita a esta Corte para la realización de su análisis. Sin embargo, se da por descontado que no pudo haber sido lesionada física, moral o sexualmente y, en el evento de que hubiere resultado afectada su psiquis, debió haber aportado soporte científico que permita establecer el daño sufrido en ese campo, obligación que no cumplió como era su responsabilidad, tal como lo dispone el numeral 2 del artículo 437 de la Constitución, lo que ha generado la imposibilidad de su análisis.

Consideración sobre la seguridad jurídica

Sobre este derecho, el artículo 82 de la Constitución establece que: “El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades públicas”.

El sistema jurídico del país, que comprende el conjunto de disposiciones que van desde las constitucionales hasta las que forman parte de acuerdos y resoluciones, emitidas por quienes tienen competencias para hacerlo, tiene íntima relación con el derecho a la seguridad jurídica. En efecto, en sociedades con sistema político democrático, la norma jurídica para ser aplicada constitucionalmente debe preexistir y ser pública, conocida por quienes están obligados a respetarlas y cumplirlas, y con mayor razón por quienes deben aplicarla. Esto es que si la norma constitucional o jurídica reúne las características que menciona el aludido artículo 82, la autoridad pública debe aplicarla, pues de no hacerlo estaría vulnerando el derecho tratado.

Producto de las abundantes relaciones que de todo orden se generan en la sociedad, surgen conflictos sobre derechos e intereses entre los actores de esas relaciones, contradicciones que van a dilucidarse ante la autoridad pública, administrativa o judicial. Pero puede ocurrir que estas autoridades vulneren derechos constitucionales al impartir justicia, en cuyo caso la Constitución faculta a quien esté afectado con esta resolución, a recurrir ante el máximo órgano de control de Constitucionalidad.

Mas, del análisis íntegro realizado en las consideraciones que anteceden, se infiere que los jueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia han aplicado correctamente las normas, tanto constitucionales como las

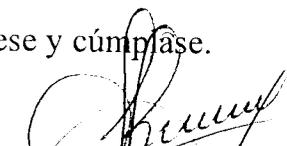
demás del ordenamiento jurídico del país, relacionadas con el caso propuesto, y siendo así, mal podría acusarse al contenido de la sentencia como violatoria del derecho a la seguridad jurídica. Finalmente, una vez más, la Corte evidencia que la demandante no ha realizado una argumentación concreta sobre la supuesta violación de este derecho, pero en todo caso, al amparo del principio de la obligatoriedad de administración de justicia constitucional, se toma como fundamento para ello la transcripción que realiza de una serie de disposiciones constitucionales y de legislación internacional, que sostienen se habría vulnerado en la sentencia y sin argumentarlo.

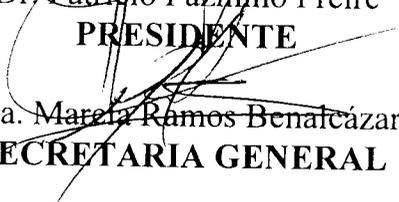
III. DECISION

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 periodo de transición, en uso de sus atribuciones, expide la siguiente:

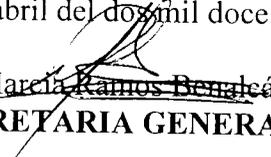
SENTENCIA

1. Declarar que no existe vulneración de derechos constitucionales.
2. Negar la acción extraordinaria de protección propuesta por la doctora Sara Mercedes Yépez Guillén.
3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

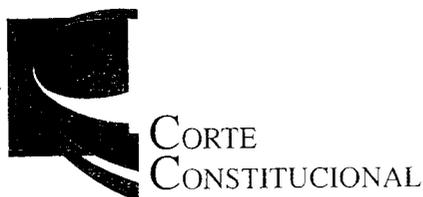

Dr. Patricio Pazmiño Freire
PRESIDENTE


Dra. Marcela 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 cinco votos de los doctores: Roberto Bhrunis Lemarie, Patricio Herrera Betancourt, Manuel Viteri Olvera, Edgar Zárate Zárate y Patricio Pazmiño Freire; con los votos salvados de los doctores Alfonso Luz Yunes, Hernando Morales Vinueza, Ruth Seni Pinoargote y Nina Pacari Vega, en sesión extraordinaria del día 10 de abril del dos mil doce. Lo certifico.


Dra. Marcela Ramos Benalcázar
SECRETARIA GENERAL


MRB/JP/cc



**VOTO SALVADO DE LOS DOCTORES HERNANDO MORALES
VINUEZA, ALFONSO LUZ YUNES, NINA PACARI VEGA Y RUTH
SENI PINOARGOTE**

CASO No. 0791-10-EP

I. ANTECEDENTES

RESUMEN DE ADMISIBILIDAD

La presente acción extraordinaria de protección ha sido propuesta por la Dra. Sara Mercedes Yépez Guillén quien comparece fundamentada en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República y artículo 61 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional e impugna la sentencia No. 169-2010, expedida el 31 de mayo de 2010 a las 11h45 por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, dentro del proceso No. 401-2007-NA.

El Secretario General de la Corte Constitucional, el día 21 de junio de 2010, certificó que no se había presentado otra demanda con identidad de sujeto, objeto y acción.

La Sala de Admisión, el día 13 de septiembre de 2010, aceptó a trámite la acción extraordinaria de protección No. 0791-10-EP, presentada por la legitimada activa.

El Dr. Patricio Pazmiño Freire, Juez de Sustanciación de la Corte Constitucional para el periodo de transición, el 22 de octubre de 2010, en virtud del sorteo correspondiente y de conformidad con lo previsto en la normativa constitucional aplicable al caso, avocó conocimiento de la causa.

Detalle de la acción propuesta

Antecedentes de hecho y fundamentos de derecho

La legitimada activa, en lo principal señala lo siguiente: Que ha sido víctima de persecución y grave afectación de sus derechos constitucionales, sin haber causa jurídica, por parte del ex Superintendente de Bancos y Seguros (Ing. Alejandro Maldonado García), por el hecho -afirma- de haber obtenido una recomendación para ser ascendida al puesto de Intendente, en abril de 2003, fecha desde la cual ha sido víctima de actos que atentaron contra su estabilidad, hasta que mediante

وسا

Acción de Personal No. 2396 del 15 de noviembre de 2005 se le notificó que ha sido cesada en sus funciones de Experta Jurídica 1 a partir del 16 de noviembre de 2005.

Que jamás se le notificó con ningún documento referente a evaluación o informe anterior a dicha Acción de Personal, que contenía la decisión de suprimir su partida, lo cual fue una simulación, para esconder la real intención de destitución arbitraria, vulnerando sus derechos constitucionales de defensa, al debido proceso, seguridad jurídica, así como el derecho al trabajo y a ejercer una función pública, causándole grave daño moral y psicológico.

Que en virtud de los hechos narrados, propuso acción contenciosa administrativa ante la Primera Sala del Tribunal Distrital No. 1 de lo Contencioso Administrativo de Quito (juicio No. 14198-EG), proceso judicial en el cual, afirma, demostró la actuación ilegal de la autoridad accionada (ex Superintendente de bancos y Seguros), pues pese a haber sido trasladada administrativamente a diversas dependencias, y haber sido “delegada” para prestar sus servicios en la “Cooperativa San Francisco de Asís Ltda.”, por un año y ocho meses, varios “obsecuentes funcionarios del Superintendente de Bancos” se dedicaron a la misión de “aseverar que mi labor profesional era deficiente” y que “mi actuación no estaba de acuerdo con el perfil del cargo”, ello no obstante de que el Gerente de Auditoría de Entidades en Saneamiento y Liquidación le indicó que no era posible realizarle evaluación alguna por estar asignada a la “Cooperativa San Francisco de Asís Ltda.”.

Que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Quito, luego de analizar la prueba aportada, mediante sentencia, declaró la nulidad de los actos administrativos impugnados, es decir la Acción de Personal No. 2396 del 15 de noviembre de 2005 y la Resolución No. ADM-2006-7551 del 24 de febrero de 2006, disponiendo que la autoridad accionada le reintegre al cargo de Experto Jurídico 1 u otro de similar categoría y remuneración; además el pago de las remuneraciones y más beneficios sociales desde la fecha de cesación de actividades hasta su efectiva reincorporación, ordenando que los valores restantes de la liquidación de haberes se imputen aquellos pagados por concepto de indemnización por supresión de partida.

Que la decisión judicial fue tomada en base a los antecedentes de hecho que fueron materia del proceso, pero en su razonamiento se cometió varios errores, como invocar los artículos 109, 26, 90 y 97 literal b) de la anterior LOSCCA, y artículo 26 literal h) y 47 del Código Civil, normas que no tenían relación con el asunto materia de resolución; esto sirvió de motivo para que la Procuraduría General del Estado y la Superintendencia de Bancos interpongan recursos de casación, que fueron admitidos parcialmente por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia (juicio 401-NA-2007).



CORTE CONSTITUCIONAL

Que dicha Sala, mediante sentencia, aceptó los recursos de casación interpuestos, y como consecuencia de ello, rechazó su demanda; que en la sentencia de casación (que impugna en esta acción), si bien se motiva sobre los errores del tribunal inferior, en cambio -afirma- no analiza ni explica su apreciación de los hechos.

Que la Sala de Casación señaló que la supresión de puestos es una figura legal existente en nuestro ordenamiento jurídico, pero no indicó si para su procedencia se cumplieron las garantías constitucionales y se observaron los procedimientos legales, considerando que la supresión de partidas es un acto que goza de blindaje infranqueable y permite la impunidad, por el mal uso de esta figura legal por parte de la autoridad pública, en contradicción con lo dispuesto en los artículos 169, 172 y 173 de la Constitución, que garantizan su derecho de acceso a la justicia y la posibilidad de impugnar los actos administrativos emitidos por el Estado. Por tanto, estima que la sentencia de casación -que impugna- no emite el razonamiento lógico y congruente, que la motivación exige, para rechazar sus pretensiones expuestas en la acción contenciosa administrativa que propuso.

Que la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia omite y no invoca ninguna norma constitucional ni legal para rechazar su demanda contenciosa administrativa, solamente se limitó a señalar que el artículo 48 de la LOSCCA permitía la supresión de partidas, como si la actuación de las autoridades, por tal hecho, no pudieran sufrir desviaciones de poder como, afirma, ocurrió en su caso, causándole grave violación de sus derechos y atentando contra los principios fundamentales previstos en la Constitución.

Afirma que la sentencia expedida por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia vulneró sus derechos reconocidos en los artículos 1, 11, 75, 76 numeral 1, 82, 167, 169, 172, 173, 424, 426 y 427 de la Constitución de la República.

Petición concreta

La accionante solicita que la Corte Constitucional declare la vulneración de los derechos constitucionales invocados y, como consecuencia de ello, se deje sin efecto la sentencia expedida por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia el 31 de mayo de 2010 a las 11h45, dentro del juicio No. 401-2007-NA

Contestación a la demanda

Jueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, accionados

181

Mediante escrito que obra de fojas 24 a 26 del proceso, comparecen los Doctores: Manuel Yépez Andrade y Juan Morales Ordóñez, jueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, accionados en la presente causa, y exponen: Que no existe violación de los derechos invocados pro la legitimada activa, que no existe una adecuada argumentación sobre la supuesta violación del derecho a la seguridad jurídica, pues la Sala aplicó adecuadamente la normativa vigente en la Ley de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Que de ninguna manera puede proceder acción extraordinaria de protección por la mera disconformidad de una de las partes, por ello, afirma, la sentencia impugnada debe ser respetada, pues refleja la coherencia entre los principios generales del derecho y las garantías constitucionales básicas del debido proceso; además ha seguido la línea jurisprudencial de la misma Sala a lo largo del tiempo; que no están de acuerdo que la acción constitucional propuesta se convierta en una nueva instancia, en la cual se pretenda subsanar errores cometidos por los servidores judiciales en el ejercicio de su cargo, por lo cual solicitan se rechace la demanda.

Dr. Fabián Navarro Dávila, Procurador Judicial y Delegado de la Superintendente de Bancos y Seguros, tercero interesado

El Dr. Fabián Navarro Dávila, en calidad de Procurados Judicial y Delegado de la Superintendente de Bancos y Seguros, comparece mediante escrito que obra de fojas 35 a 45 y, en lo principal, señala: Que la accionante repite los argumentos expuestos en su acción contenciosa administrativa, y que fueron indebidamente aceptados por la Primera Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Quito, y que invoca varios derechos constitucionales, sin indicar de qué manera ha ocurrido la violación de tales derechos.

Que la accionante aduce que los jueces de casación se limitaron a manifestar que el artículo 48 de la LOSCCA establece la figura de supresión de partidas, pero no precisa el momento en el cual alegó sobre la supuesta violación de derechos, contraviniendo lo dispuesto en el artículo 61 numeral 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Añade que la accionante, Dra. Yépez Guillén, de acuerdo al contenido de su demanda, propuso acción contenciosa administrativa de anulación u objetiva; pero la sentencia de primer nivel adujo que la demanda fue de plena jurisdicción o subjetiva, lo cual es totalmente falso. Que el tribunal a quo debió, en el supuesto de ser el caso, declarar la nulidad del acto impugnado y nada más; pero



CORTE CONSTITUCIONAL
La acción no podía prosperar, pues -afirma- jamás se alegó ni se probó alguna causal de nulidad del acto administrativo impugnado por la accionante.

Que el Tribunal de lo Contencioso de Quito, acogió la demanda y aceptó los recursos subjetivos y objetivos previstos en el artículo 3 de la Ley de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo; es decir, ambos casos, que son incompatibles, y al ser acogidas, tornan a la sentencia de primer nivel incongruentes por falta de aplicación, además incurrió en la causal de casación prevista en el artículo 3 numeral 5 de la Ley de Casación.

Que el artículo 48 literal c) de la anterior LOSCCA establecía la figura de supresión de puestos, lo cual no era una sanción sino una forma de cesación definitiva de funciones del servidor público, pero el tribunal a quo estimó, indebidamente, que la supresión del puesto de la demandante, Dra. Yépez Guillén, se trató de una sanción

Que no se vulneró el derecho al trabajo que invoca la accionante, pues puede acceder a otras fuentes de trabajo y, por su formación académica, bien puede dedicarse al libre ejercicio profesional; además de que fue debidamente indemnizada de conformidad con la ley.

Añade que la legitimada activa se limita a copiar varias disposiciones constitucionales, para tratar de justificar su falta de argumentación y fundamentación de la presente acción extraordinaria de protección.

Que los jueces de la Primera Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Quito, desatendieron varias normas de la anterior LOSCCA y del Código de Procedimiento Civil, lo cual fue subsanado, mediante recurso de casación, en la sentencia expedida el 31 de mayo de 2010 por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, es decir aceptó el recurso de casación interpuesto por la Procuraduría General del Estado y rechazó la demanda planteada por la Dra. Sara Yépez Guillén..

Solicita se deseche la presente acción extraordinaria de protección.

Procuraduría General del Estado

El Dr. Néstor Arboleda Terán, Director Nacional de Patrocinio y delegado del Procurador General del Estado, mediante escrito que obra de fojas 32 a 33 del proceso, señaló que la actora no tenía derecho a proponer acción contenciosa administrativa por la supresión de su puesto de trabajo, pues dicha figura jurídica estaba prevista en el artículo 65 de la LOSCCA y artículo 95 de su Reglamento, lo cual, en el caso de la accionante, se cumplió luego del informe de la Unidad de

Recursos Humanos, debido a la necesidad institucional, y por lo cual fue debidamente indemnizada. Por ello, no se cumplieron los presupuestos previstos

Sus

en el artículo 59 de la Ley de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para declarar la nulidad de la Acción de Personal que suprimió la partida del cargo desempeñado por la actora, Dra. Sara Yépez Guillén, acto que fue además expedido por autoridad competente y conforme las normas legales contenidas en la anterior LOSCCA.

Que la sentencia de la Primera Sala de lo Contencioso Administrativo de Quito, que aceptó la demanda deducida por la Dra. Yépez Guillén, no consideró los argumentos vertidos por la Superintendencia de Bancos y Seguros e, invocando el artículo 109 de la anterior Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, que fue derogada por la posterior LOSCCA (del 6 de octubre de 2003) y además era inaplicable para el caso ocurrido en el 2005, aplicó también los artículos 26, 90 y 97 literal b) de la LOSCCA, y artículos 26 literal h) y 47 del Código Civil, normas que se refieren a asuntos totalmente diferentes del caso materia del litigio (supresión de puestos, sanciones, etc.), y por tanto eran impertinentes, incurriendo además dicho fallo en falta de motivación y certeza jurídica.

Que la legitimada activa no fundamenta ni explica cuál y en qué momento se ha dado la violación del debido proceso, o de qué manera el fallo que impugna ha violado algún precepto constitucional, limitándose a solicitar a la Corte Constitucional que declare la nulidad del acto administrativo impugnado, esto es la Acción de Personal No. 2396 del 15 de noviembre de 2005, así como los actos que le precedieron, incluida la Resolución No. ADM-2005-7461 del 15 de noviembre de 2005 y demás informes en que se sustentaron ambos actos. Que la accionante pretende utilizar a la Corte Constitucional como organismo de revisión de fondo de los procesos judiciales tramitados y concluidos legítimamente, lo cual no es posible, pues la acción extraordinaria de protección no es cuarta instancia.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte Constitucional y validez del proceso

La Corte Constitucional para el periodo de transición es competente para conocer y resolver la presente causa, de conformidad con lo previsto en los arts. 94, 429 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con el Art. 191, numeral 2, literal d) y Disposición Transitoria Tercera de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y Art. 3, numeral 8, literal b) del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.



La presente acción ha sido tramitada de conformidad con el ordenamiento constitucional y legal aplicable al caso, por lo cual se declara su validez.

Objeto de la acción extraordinaria de protección

El objeto de la acción extraordinaria de protección es el aseguramiento y efectividad de los derechos y garantías fundamentales, evitando un perjuicio irremediable, al incurrir el accionar de los jueces en violación de normas fundamentales, sea por acción u omisión, en una sentencia, auto o resolución, en ejercicio de su actividad jurisdiccional.

La acción extraordinaria de protección no constituye una instancia adicional a las previstas en la jurisdicción ordinaria; por tanto, no es de competencia de la Corte Constitucional analizar el fondo del asunto controvertido el proceso contencioso administrativo propuesto por la Dra. Sara Mercedes Yépez Guillén en contra del Superintendente de Bancos y Seguros, esto es, si dicha actora incurrió en alguna falta en su puesto de trabajo, o si el acto por el cual fue separada del mismo (supresión de partida) incurre en causales de nulidad, sino observar si, en la sustanciación del referido proceso judicial se vulneraron las garantías del debido proceso u otros derechos constitucionales, pues éste es el objeto de la nueva garantía constitucional, que conlleva el control de constitucionalidad de las actuaciones de los jueces, que con anterioridad a la vigencia de la actual Constitución de la República se encontraban exentos del mismo; control que deviene del carácter normativo de la Carta Fundamental y del principio de supremacía constitucional, según el cual, toda autoridad se encuentra sujeta al control de constitucionalidad, mediante las diversas acciones de jurisdicción constitucional.

Problemas jurídicos a ser resueltos por la Corte Constitucional

Para resolver sobre el fondo de la presente causa, la Corte Constitucional estima necesario sistematizar los argumentos planteados por la accionante, a fin de verificar si existen o no vulneración de derechos constitucionales, a partir de los siguientes problemas jurídicos:

- a) La sentencia impugnada se encuentra ejecutoriada o en firme?
- b) La resolución que se impugna vulnera los derechos constitucionales invocados por la accionante?

A partir del planteamiento de estos problemas jurídicos, la Corte Constitucional analiza la causa en los siguientes términos:

a) La sentencia impugnada se encuentra ejecutoriada o en firme?

El artículo 437 de la Constitución de la República establece que procede la acción extraordinaria de protección contra sentencias, autos o resoluciones firmes

Handwritten signature

o ejecutoriadas, es decir aquellas decisiones judiciales sobre las cuales ya no caben recursos ordinarios ni extraordinarios previstos en el ordenamiento jurídico.

Al respecto, se advierten que, en la acción contencioso administrativa, propuesta por la Dra. Sara Mercedes Yépez Guillén en contra del Superintendente de Bancos y Seguros, luego de expedida la sentencia por la Primera Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Quito, se interpuso recurso de casación, para ante la anterior Corte Suprema de Justicia (actual Corte Nacional de Justicia), cuya Sala de lo Contencioso Administrativo expidió la sentencia de fecha 31 de mayo de 2010 a las 11h45 (fojas 61 a 63 vta. del proceso No. 401-2007), la misma que es objeto de impugnación, con lo cual se ha agotado el trámite de la causa en la jurisdicción ordinaria

En consecuencia, la acción extraordinaria de protección propuesta cumple una de las condiciones previstas en la Constitución de la República y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

b) La resolución que se impugna, vulnera los derechos constitucionales invocados por la accionante?

La accionante afirma que la sentencia impugnada vulnera sus derechos consagrados en el texto constitucional, por lo cual, corresponde a la Corte Constitucional analizar si dicho fallo incurre en transgresión del derecho al debido proceso y otros derechos constitucionales.

El artículo 75 de la Constitución de la República garantiza a las personas el 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.

La Primera Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo No. 1 de Quito, al resolver la demanda incoada por la Dra. Yépez Guillén, concluyó que el acto por el cual se le notificó la supresión de la partida del cargo desempeñado por dicha accionante (Experta Jurídica 1) en la Superintendencia de Bancos y Seguros, estaba viciado de nulidad, por lo cual ordenó, mediante sentencia, que la accionante sea reintegrada a su puesto de trabajo en la institución y se le pague las remuneraciones que dejó de percibir durante el lapso que estuvo fuera de la misma.

Las autoridades de la Superintendencia de Bancos y de la Procuraduría General del Estado, interpusieron recurso de casación en contra del fallo de la Primera Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Quito, invocando las causales primera, tercera, cuarta y quinta del artículo 3 de la Ley de Casación,



Corte Constitucional
Si bien admitidos a trámite dichos recursos, solamente en relación a las causales de la citada norma legal, es decir, “aplicación indebida, falta de aplicación, o errónea interpretación de normas de derecho...” (causal primera), y “resolución, en la sentencia o auto, de lo que no fuera materia del litigio u omisión de resolver en ella todos los puntos de la litis” (causal cuarta).

Si bien la sentencia expedida por la Primera Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Quito, que aceptó la demanda de la Dra. Sara Yépez Guillén, invoca normas legales que no guardan relación con los hechos sometidos a su conocimiento, ello no puede servir de fundamento para desconocer los derechos de la servidora pública, ni para justificar los actos por los cuales se le ha separado de su puesto de trabajo, que según el fallo del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Quito, estaba viciado de nulidad.

La Corte Nacional de Justicia, en reiteradas ocasiones ha señalado que la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación no puede invocarse para interponer recurso de casación con la concurrencia de los tres supuestos descritos en la citada norma esto es: a) aplicación indebida de normas; b) falta de aplicación de normas; y, c) errónea interpretación de normas, pues estas causales son excluyentes entre sí; sin embargo aceptó los recursos de casación interpuestos por la Superintendencia de Bancos y por la Procuraduría General del Estado, contradiciendo sus propias sentencias, mediante las cuales ha rechazado recursos de casación interpuestos -por las mismas causales- por los recurrentes, por estimarlos improcedentes.

En relación a la causal cuarta, la misma es procedente cuando en la sentencia impugnada se resuelve asuntos que no fueron materia de la litis o se incurrió en omisión de pronunciarse sobre todos los puntos sobre los que fueron materia de la controversia judicial. Ahora bien, de la lectura del auto del 16 de octubre de 2008 a las 15h10 (fojas 24 a 26 del expediente de casación), por el cual se admitió a trámite los recursos de casación interpuestos por la Superintendencia de Bancos y por la Procuraduría General del Estado, y que sirvió de antecedente para la expedición del fallo de casación que se impugna en esta causa, se indica que la Superintendencia de Bancos y Seguros, al interponer su recurso de casación, señaló que los jueces de la Primera Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Quito no resolvieron todos los puntos materia de la litis, es decir “todas y cada una de las excepciones deducidas en la contestación ala demanda”; sin embargo, no precisó cuáles fueron esos asuntos en que se omitió emitir pronunciamiento la sentencia objeto de casación. Por tanto, la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, al haber aceptado los recursos de casación que no cumplen los requisitos de admisibilidad previstos en la Ley de la materia, atentan contra la seguridad jurídica que se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras,

públicas y aplicadas por las autoridades competentes, conforme lo dispuesto en el artículo 82 de la Constitución de la República.

León

La vulneración del derecho a la seguridad jurídica implica además, la vulneración -parte de los jueces accionados- del derecho consagrado en el artículo 76 numeral 1 de la Carta Magna, pues no se ha garantizado a la legitimada activa el cumplimiento de las normas y los derechos que le asisten como parte del proceso judicial que propuso contra la Superintendencia de Bancos y Seguros.

III.DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la constitución de la república del ecuador, la Corte Constitucional para el periodo de transición, expide la siguiente:

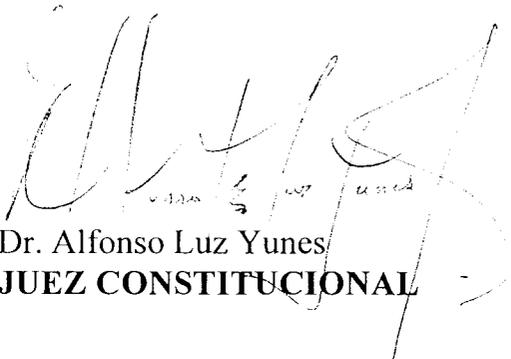
SENTENCIA:

1.- Aceptar la acción extraordinaria de protección propuesta por la Dra. Sara Mercedes Yépez Guillén; en consecuencia, dejar si efecto la sentencia No. 169-2010, expedida por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia el 31 de mayo de 2010 a las 11h45, dentro del proceso judicial No. 401-2007 (recurso de casación)

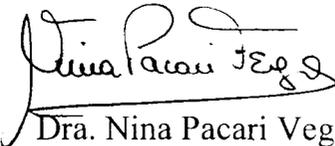
2.- Notifíquese, publíquese y cúmplase.



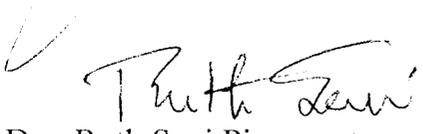
Dr. Hernando Morales Vinueza
JUEZ CONSTITUCIONAL



Dr. Alfonso Luz Yunes
JUEZ CONSTITUCIONAL



Dra. Nina Pacari Vega
JUEZA CONSTITUCIONAL



Dra. Ruth Seni Pinoargote
JUEZ CONSTITUCIONAL



CORTE
CONSTITUCIONAL

- ciento ochenta y cinco - 185

CAUSA 0791-10-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 miércoles 09 de mayo de dos mil doce.- Lo certifico.

Dra. Marcia Ramos Benalcázar
SECRETARIA GENERAL

MRB/lcca

