



Quito, D. M., 3 de febrero de 2016

SENTENCIA N.º 030-16-SEP-CC

CASO N.º 0935-10-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

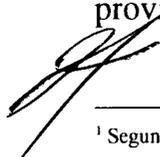
Resumen de admisibilidad

La acción extraordinaria de protección fue presentada por la doctora Ximena Abarca Durán en calidad de subsecretaria general de salud del Ministerio de Salud Pública, ante la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia del Oro, el 7 de junio de 2010. Por su parte, el secretario relator de la mencionada Sala, por disposición constante en el auto del 30 de junio de 2010, remitió la demanda junto con el expediente a la Corte Constitucional, para el período de transición, el 7 de julio de 2010, siendo recibido por este Organismo el 9 de julio del mismo año.

El secretario general, el 9 de julio 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 21 de marzo de 2011 a las 09:45, avocó conocimiento de la presente causa, y por considerar que la acción extraordinaria de protección reúne los requisitos formales exigidos para la presentación de la demanda, establecidos en la Constitución de la República y determinados en los artículos 61 y 62 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional¹, admitió a trámite la presente acción.

De conformidad con el sorteo correspondiente, realizado por el Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, el juez constitucional sustanciador, Manuel Viteri Olvera, avocó conocimiento de la presente causa por medio de la providencia dictada el 9 de mayo de 2011.


¹ Segundo suplemento del Registro Oficial N.º 52 del 22 de octubre de 2009.



En aplicación de los artículos 25 a 27 del Régimen de Transición de la Constitución de la República, el 6 de noviembre de 2012, fueron posesionados los jueces de la Primera Corte Constitucional.

En aplicación de los artículos 432 a 434 de la Constitución de la República, el 5 de noviembre de 2015, fueron posesionados los jueces de la Corte Constitucional, designados por medio del procedimiento de renovación por tercios. En tal virtud, el Pleno del Organismo procedió al sorteo de la causa el 11 de noviembre de 2015. De conformidad con dicho sorteo, el secretario general remitió el expediente a la jueza constitucional sustanciadora, Pamela Martínez Loayza, quien avocó conocimiento de la causa el 12 de enero de 2016, disponiendo que se notifique dicha providencia a las partes y a los terceros interesados en la misma.

Decisión impugnada

Parte pertinente de la sentencia dictada por la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de El Oro el 22 de marzo de 2010, en la acción de protección N.º 086-2010:

CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE EL ORO.- SALA DE LO CIVIL. Machala, lunes 22 de marzo del 2010, las 09h53. (...) **OCTAVO:** Del estudio efectuado al expediente del Sumario Administrativo se determina que de las pruebas introducidas, éstas confluyen a probar la existencia de la falta tipificada en el Art. 49 literal e) de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones, es decir, dirigidas a probar la injuria grave que sustenta la Resolución de destitución, traducida en denuncias de corrupción y más actos que constituyen faltas disciplinarias, que afectan el buen nombre y prestigio de la institución a la cual legalmente representa el Director Provincial de Salud de El Oro, así como funcionarios de la misma. En este punto la Sala está obligada a efectuar el análisis correspondiente a la falta que se le imputa a la accionante; al respecto, el Art. 489 del Código Penal establece que la injuria es no calumniosa, cuando consiste en toda otra expresión proferida en descrédito, deshonra o menosprecio de otra persona o en cualquier acción ejecutada con el mismo objeto, en tanto que el Art. 490 ibídem expresa en su parte pertinente, que las injurias no calumniosas son graves cuando se efectúa: “1º. La imputación de un vicio o falta de moralidad cuyas consecuencias pueden perjudicar considerablemente la fama, crédito o interés del agraviado.”. En otro orden de cosas, el Art. 76 numeral 2) de la Constitución de la República del Ecuador expresa: “Se presumirá la inocencia de toda persona y será tratada como tal, mientras no se declare su responsabilidad mediante resolución firme o sentencia ejecutoriada.”, mientras que la parte final de numeral 3) del mismo artículo manifiesta: “Sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente con observancia del trámite propio de cada procedimiento.” El literal k) ibídem establece como garantía básica: “Ser juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente. Nadie será juzgado por tribunales de excepción o por comisiones especiales creadas para el efecto.” Frente a estas





disposiciones constitucionales se concluye que la destitución emanada de la autoridad superior es el resultado de un supuesto cometimiento de un delito y que de conformidad a las disposiciones constitucionales invocadas admite la presunción de inocencia de la funcionaria, mientras no se haya dictado sentencia condenatoria en su contra por parte del Juez Penal, mismo que es la única autoridad competente para conocer este delito tipificado por el Art. 490 del Código Penal. Por lo expuesto y considerando que la Resolución de destitución emitida por el Dr. Ricardo Cañizares Fuentes Subsecretario de Salud, ha violentado los derechos constitucionales subjetivos de la accionante Ing. Com. Noemy Melania Matute Naranjo, relativos al debido proceso y a la seguridad jurídica, se determina que la indicada autoridad actuó de manera ilegítima por carecer de competencia para establecer la responsabilidad penal que se le imputa a la demandante, razón por la cual, esta Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Inquilinato, Materias Residuales, Laboral, Niñez y Adolescencia, de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, **ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA**, acoge el Recurso de Apelación interpuesto por la accionante y **REVOCA** la Sentencia venida en grado, por las razones esgrimidas en los considerandos precedentes, en consecuencia admite la acción de protección interpuesta por la Ing. Com. Noemy Melania Matute Naranjo y se dispone que el Subsecretario General de Salud en funciones, restituya a la indicada funcionaria al cargo que se encontraba desempeñando a la fecha de su destitución, esto es, Servidor Público 3, Coordinadora de Servicios Institucionales de la Dirección Provincial de Salud de El Oro; debiendo además cancelársele todos los haberes que dejó de percibir desde la indicada fecha hasta el día de su reintegro...

Detalle de la demanda

Hechos relatados y derechos presuntamente vulnerados

La doctora Ximena Guadalupe Abarca Durán, subsecretaria general del Ministerio de Salud Pública, presentó la referida demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia emitida el 22 de marzo de 2010, dictada por la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de El Oro dentro de la causa N.º 086-2010, mediante la cual se aceptó el recurso de apelación propuesto por la señora Noemy Melania Matute Naranjo y se revocó la sentencia dictada por el Juzgado Segundo de lo Civil de El Oro, dentro de la acción de protección N.º 1602-2009.

En lo principal, alega la legitimada activa que:

El Juzgado Segundo de lo Civil de El Oro (...) en forma justa, rechaza la acción de protección interpuesta por la accionante, considerando que el acto administrativo ha sido dictado por autoridad pública competente y se lo ha emitido bajo la premisa del ordenamiento jurídico vigente (...), por lo tanto, lo expresado por la accionante de que previo a su destitución, debía existir sentencia de última instancia en la que se determinaría su responsabilidad o no del ilícito cometido, argumento equivocado, por cuanto aquello

daría lugar a que determinado servidor cometa infracciones de cualquier índole, hasta graves que ameriten su destitución, sin que la Autoridad nominadora pudiera aplicar sanción alguna, por cuanto, según la servidora, previamente debería ser procesada ante los jueces competentes y luego aplicar la sanción correspondiente; tamaña equivocación que el Juez de primera instancia razonadamente lo desecha ...

La legitimada activa considera vulnerados sus derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva y seguridad jurídica previstos en los artículos 75 y 82 de la República, por cuanto, con el argumento de la Sala Civil de que la autoridad administrativa, “actuó de manera ilegítima por carecer de competencia para establecer la responsabilidad penal que se le imputa a la accionante”, se desconoce que dicho acto administrativo fue emitido y sustentado en base a lo dispuesto en la entonces vigente Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa. En tal sentido, afirma que la sentencia impugnada es violatoria de derechos constitucionales, toda vez que se vulnera la facultad disciplinaria y sancionadora con la que cuentan todas las instituciones públicas, para conocer las actuaciones en las que incurran sus funcionarios, sin que aquello impida la iniciación de las respectivas causas penales por los mismos hechos y cuya falta de inicio tampoco constituye impedimento legal para la prosecución de la acción administrativa; lo cual, de no ser así, significaría establecer una especie de prejudicialidad penal en materia administrativa, contradiciendo todo principio de responsabilidad disciplinaria en el ejercicio de las funciones públicas.

Pretensión

En razón de los argumentos expuestos, la accionante solicita a la Corte Constitucional lo siguiente: “... de conformidad con lo señalado en los artículos 94, y 437, de la Constitución de la República del Ecuador y Artículos. 52 y 56 de las Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional para el Período de Transición, la reparación integral de los derechos violentados que represento ...” (sic).

Informe del juez o jueza

La abogada Olga Pazmiño Abad, jueza de la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, compareció a foja 21 del expediente constitucional, señalando principalmente lo siguiente:

De la lectura de la indicada sentencia, se infiere que esta ha resuelto todos los puntos sometidos a esta clase de procesos; es decir, sobre lo que constituyen las pretensiones de la parte accionante, la contestación y las excepciones deducidas por los accionados; además, se ha observado el principio constitucional de la motivación, al tenor de lo dispuesto en el literal l) numeral 7 del artículo 76 de la Constitución de la República.





para lo cual se han citado, analizado y aplicado principios, normas procesales, jurisprudencia, y más disposiciones que forman un bloque constitucional que obra en el considerando Octavo de la misma, lo cual me llevó a la convicción de resolver en la forma que se encuentra expresado en la sentencia impugnada mediante esta acción, concluyendo que los derechos esgrimidos por la accionante en su calidad de Servidor Público 3, Coordinadora de Servicios Institucionales de la Dirección Provincial de Salud de El Oro, se encuentran protegidos por el Art. 76 numeral 2) de la Constitución de la República, numeral 3 y literal k) ibídem, considerando que frente a estas disposiciones la destitución emanada de la autoridad superior violenta los derechos constitucionales subjetivos de la indicada accionante y que de conformidad a las mismas, se admite la presunción de inocencia mientras no se haya dictado sentencia condenatoria en su contra por parte del Juez Penal competente.

(...) en nuestra calidad de Jueces hemos cumplido con el deber de rodear a las partes de las garantías constitucionales necesarias y que se cumplan cada una de las disposiciones contenidas en los Arts. 76 y 77 de la Constitución de la República del Ecuador, por lo que, del examen de todo el proceso y de la Sentencia impugnada se puede colegir que esta Sala no ha violentado ningún principio constitucional...

Por esas razones, solicita que se rechace la acción extraordinaria de protección interpuesta, al no existir vulneración de derechos constitucionales.

Intervención de terceros interesados en el proceso

La ingeniera Noemy Melani Matute Naranjo comparece mediante escrito y en relación a la demanda de acción extraordinaria de protección, señala:

4. [La accionante e]rróneamente pretende convencernos de que la Ley Orgánica es jerárquicamente superior a las normas constitucionales y que la disposición del literal e) del Art. 49 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa (...) es jerárquicamente superior a los derechos y garantías constitucionales, especialmente a la establecida en el numeral 2 del Art. 76 de la Constitución de la República, es decir el derecho a la presunción a la inocencia de las personas mientras no exista sentencia ejecutoriada pasada por autoridad de cosa juzgada
5. Confunde la impugnación de la legalidad de los actos administrativos con la impugnación por la vulneración de derechos constitucionales de los mismos, de tal forma que para impugnar la legitimidad se debe ejercer la acción contenciosa administrativa pero para obtener la reparación de los derechos fundamentales solo es procedente la acción constitucional de protección...

Por esas razones, solicita que se “inadmita” la acción extraordinaria de protección interpuesta.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 63 y 191 numeral 2 literal **d** de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, artículo 3 numeral 8 literal **c** y tercer inciso del artículo 46 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional².

Naturaleza de la acción extraordinaria de protección

Como ya se lo ha reiterado en múltiples fallos, la Corte Constitucional, por medio de la acción extraordinaria de protección, se pronunciará respecto de dos cuestiones principales: la vulneración de derechos constitucionales o la violación de normas del debido proceso.

En este orden, todas las ciudadanas y ciudadanos en forma individual o colectiva, podrán presentar una acción extraordinaria de protección contra las sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia en las cuales se hayan vulnerado derechos reconocidos en la Constitución. Dicho mecanismo ha sido previsto para que la competencia asumida por los jueces esté subordinada a los mandatos del ordenamiento supremo. Así, esta Corte Constitucional ha señalado en diversas ocasiones que el objeto de la acción extraordinaria de protección no es otro que “tutelar los derechos constitucionales, a través del análisis que este órgano de justicia realiza, respecto de las decisiones judiciales”³.

Asimismo por medio de la acción extraordinaria de protección, la Corte Constitucional puede “establecer precedentes judiciales, corregir la inobservancia de precedentes establecidos por la Corte Constitucional y sentenciar sobre asuntos de relevancia y trascendencia nacional”, conforme lo dispuesto en el artículo 62 numeral 8 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

² Suplemento del Registro Oficial N.º 613 del 22 de octubre de 2015.

³ Corte Constitucional, sentencia N.º 001-13-SEP-CC, caso N.º 1647-11-EP del 6 de febrero de 2013.





Determinación y desarrollo de los problemas jurídicos

En razón de la revisión íntegra del expediente y su contenido, esta Corte Constitucional realizará la enunciación y desarrollo de los siguientes problemas jurídicos en relación con los elementos que configuran el escenario constitucional en este caso:

1. La sentencia impugnada, al admitir el recurso de apelación y considerar que la autoridad administrativa actuó sin competencia para determinar la existencia de una injuria, ¿vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva?

El derecho a la tutela judicial efectiva se encuentra garantizado en el artículo 75 de la Constitución de la República, el cual determina que: “Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela judicial efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley”.

Esta Corte se ha referido a la tutela judicial efectiva como aquel derecho por el cual toda persona tiene la posibilidad de acudir a los órganos jurisdiccionales para que, a través de los debidos cauces procesales y con unas garantías mínimas, se obtenga una decisión fundada en derecho sobre las pretensiones propuestas además, se establece como un derecho de protección para garantizar a toda persona el cumplimiento de los principios de inmediación y celeridad. El derecho a la tutela judicial efectiva incluye la posibilidad de reclamar a los órganos judiciales la apertura de un proceso para obtener una resolución motivada y argumentada sobre una petición amparada por la ley⁴.

El derecho a la tutela judicial efectiva es un derecho de naturaleza compleja, que se estructura sobre tres ejes principales, a saber: el primer eje es el derecho de acción, el cual involucra el acceso a la justicia en observancia del artículo 168 de la Constitución⁵. El segundo estamento se refiere a que toda la actividad jurisdiccional se encuentra sometida a las disposiciones constitucionales y legales vigentes que permitan contar con resoluciones fundadas en derecho. El tercer

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 078-14-SEP-CC, caso N.º 0089-12-EP.

⁵ Constitución de la República, artículo 168: Los administradores de justicia, en el cumplimiento de sus deberes y en el ejercicio de sus atribuciones, aplicará los siguientes principios: 1. Los órganos de la función judicial gozarán de independencia interna y externa. Toda violación a este principio conllevará responsabilidad administrativa, civil y penal de acuerdo con la ley. 2. La Función Judicial gozará de autonomía administrativa, económica y financiera. 3. En virtud de la unidad jurisdiccional, ninguna autoridad de las demás funciones del Estado podrá desempeñar funciones de administración de justicia ordinaria, sin perjuicio de las potestades jurisdiccionales reconocidas por la Constitución. 4. El acceso a la administración de justicia será gratuito. La ley establecerá el régimen de costas procesales. 5. En todas sus etapas los juicios y sus decisiones serán públicos, salvo los casos expresamente señalados en la ley. 6. La sustanciación de los procesos en todas las materias, instancias, etapas y diligencias se llevará a cabo mediante el sistema oral, de acuerdo con los principios de concentración, contradicción y dispositivo.

estamento indica que el papel que asumen los jueces una vez que han dictado su resolución, se encamina a asegurarse que la misma llegue a ejecutarse y sea efectiva. Así, la tutela judicial efectiva va más allá del simple acceso gratuito a la justicia; implica una serie de actuaciones por parte del Estado a través de los órganos jurisdiccionales, que permitan asegurar el efectivo goce y cumplimiento de los derechos consagrados en la Constitución de la República⁶.

Una vez establecidas las bases conceptuales sobre el derecho a la tutela judicial efectiva, la Corte Constitucional procederá a verificar que en el caso *sub judice* se haya cumplido efectivamente con dicho derecho.

A partir de lo contenido en la demanda, esta Corte observa que la accionante fundamenta su acción extraordinaria de protección en la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, alegando que la Sala Civil estableció en la sentencia impugnada que la autoridad administrativa “actuó de manera ilegítima por carecer de competencia para establecer la responsabilidad penal que se le imputa a la accionante”, desconociendo de esta forma que la resolución administrativa de destitución fue emitida y sustentada en base a lo dispuesto en la entonces vigente LOSCCA.

En este sentido, señala que dicha sentencia es violatoria de derechos constitucionales, toda vez que se vulnera la facultad disciplinaria y sancionadora con la que cuentan las instituciones públicas para conocer las actuaciones en las que incurran sus funcionarios, sin que aquello sea impedimento para iniciar las causas penales a las que haya lugar por los mismos hechos. Además, indica que la falta de inicio de una acción penal en tal sentido, tampoco constituye impedimento legal para la prosecución de la acción administrativa; de no ser así, se establecería una especie de prejudicialidad penal en materia administrativa, contradiciendo todo principio de responsabilidad disciplinaria en el ejercicio de las funciones públicas.

Ahora bien, como ha quedado indicado, en el caso *sub judice* se ha alegado que la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva se origina en el contenido de la sentencia impugnada. Así, tal como se lo señaló *ut supra*, es preciso recordar que la tutela judicial efectiva es un derecho de naturaleza compleja que se estructura sobre varios ejes y en tal sentido, esta Corte analizará la observancia de los elementos que estructuran dicho derecho constitucional.

En relación al derecho de acción como primer estamento de la tutela judicial efectiva, que involucra el acceso a la justicia, se debe indicar que de la revisión

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 142-14-SEP-CC, caso N.º 0007-12-EP.





íntegra de los expedientes no se visualiza menoscabo o afectación alguna en tal sentido, pues se observa que todos los sujetos procesales han podido acceder al sistema de justicia a través de la presentación de demandas, recursos, alegatos y demás intervenciones; es así que tampoco se ha alegado por las partes cuestionamientos o quejas relacionadas con el acceso a la justicia.

Respecto del segundo estamento que estructura la tutela judicial efectiva, esto es, el que toda la actividad jurisdiccional debe encontrarse sometida a las disposiciones constitucionales y legales vigentes que permitan contar con resoluciones fundadas adecuadamente en derecho, en el caso *sub examine*, esta Corte analiza lo siguiente:

De la revisión de la sentencia impugnada consta que la Sala de lo Civil señala que las pruebas introducidas en el sumario administrativo confluyen a probar la existencia de la falta tipificada en el artículo 49 literal e de la LOSCCA, es decir, “dirigidas a probar la injuria grave que sustenta la Resolución de destitución”. Alega entonces que está obligada a efectuar el análisis correspondiente a la falta que se le imputa a la accionante y para ello, cita el contenido de los artículos 489 y 490 del Código Penal, referentes a la injuria no calumniosa y a la injuria no calumniosa grave, en su orden. Luego cita lo establecido en el artículo 76 numeral 2 de la Constitución de la República, referente a la presunción de inocencia; la parte final del numeral 3 del mismo artículo, establece que solo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente con observancia del trámite propio de cada procedimiento y cita también el literal k del numeral 7 ibidem, que hace referencia a la garantía de ser juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente.

A renglón seguido, la Sala cuya decisión se impugna establece que:

... [f]rente a [aquellas] disposiciones constitucionales se concluye que la destitución emanada de la autoridad superior es el resultado de un supuesto cometimiento de un delito y que de conformidad a las disposiciones constitucionales invocadas admite la presunción de inocencia de la funcionaria, mientras no se haya dictado sentencia condenatoria en su contra por parte del Juez Penal, mismo que es la única autoridad competente para conocer este delito tipificado por el Art. 490 del Código Penal. Por lo expuesto y considerando que la Resolución de destitución emitida (...) ha violentado los derechos constitucionales subjetivos de la accionante (...), relativos al debido proceso y a la seguridad jurídica, se determina que la indicada autoridad actuó de manera ilegítima por carecer de competencia para establecer la responsabilidad penal que se le imputa a la demandante...

Esta Corte observa que dicha Sala arriba a su decisión luego de contrastar la tipificación penal de la injuria no calumniosa grave y los artículos

constitucionales referentes a la presunción de inocencia y el derecho a ser juzgado por un juez competente, entre otros. Es decir, se colige que la Sala, a partir de la exposición del tipo penal, entiende que lo conocido y resuelto mediante sumario administrativo versa sobre el cometimiento de un delito, por lo cual concluye que la única autoridad competente para aquello es un juez penal y no un funcionario administrativo, lo que exigiría un pronunciamiento previo de dicha autoridad judicial penal, vulnerándose así la presunción de inocencia.

Cabe señalar que es la propia Constitución de la República la que en relación a los derechos de los servidores públicos, en el segundo inciso de su artículo 229 dispone que será la ley la que definirá, entre otros aspectos, el régimen disciplinario, la estabilidad y la cesación de funciones de sus servidores.

En tal sentido, en el caso en concreto, era la propia Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa la norma que por disposición constitucional expresa, regía lo relacionado al régimen disciplinario de servidores públicos. Por tal razón, la autoridad administrativa tenía plena competencia para ejercer las acciones y tomar las resoluciones pertinentes establecidas en la ley, dentro de la esfera de su competencia. En este caso, la causal establecida como “Injuriar gravemente de palabra u obra a sus jefes o compañeros de trabajo”, era una causal administrativa de destitución plenamente reconocida en la ley que regía la materia a la época⁷, por lo que efectivamente era competencia de la autoridad administrativa conocer y resolver sobre la misma.

No obstante, la Sala en mención en ningún momento consideró lo dispuesto en el segundo inciso del artículo 229 de la Constitución de la República ni analizó su pertinencia al caso, enfocando su análisis, como se lo citó antes, en las normas constitucionales referentes a la presunción de inocencia y el derecho a ser juzgado por un juez competente, por entender que lo sancionado mediante sumario administrativo se refería al delito de injuria calumniosa grave y asimilado dicho delito con la causal de sanción administrativa por injuriar gravemente de palabra u obra a compañeros de trabajo; siendo esta última la que efectivamente se constituía como causal de destitución de un funcionario público, en aplicación del régimen disciplinario y por parte de la autoridad administrativa competente, siguiendo el procedimiento previsto en la ley de la materia, por propia disposición constitucional.

Es decir, la Sala mediante sentencia confunde su análisis y hace una impertinente aplicación del principio constitucional de la presunción de inocencia, pues

⁷ Codificación de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público, artículo 49, literal e, R. O. N.º 16 del 12 de mayo de 2005. Derogada por la disposición derogatoria de la Ley Orgánica del Servicio Público; suplemento del Registro Oficial N.º 294 del 6 de octubre de 2010.





confunde una causal disciplinaria administrativa con un tipo penal. Ambas cuestiones pertenecen a esferas de competencia, materias, procedimientos, carga probatoria, consecuencias y fines distintos en razón de la naturaleza de cada una. En otras palabras, si bien tanto la falta administrativa como el tipo penal podrían verificarse en un mismo hecho; el juzgar y sancionar a un servidor o servidora en sede administrativa no constituye *per se* un trato que no pueda tolerarse para una persona cuya inocencia se presume en materia penal.

Cabe puntualizar entonces que la facultad sancionadora del Estado tiene varias aristas, entre las que se encuentran la sanción penal y la sanción administrativa, las mismas que poseen diferencias cualitativas⁸.

De lo anterior, esta Corte observa que se ha vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva por cuanto la Sala en la sentencia impugnada erró en la aplicación e interpretación de los principios constitucionales pertinentes al caso en particular, lo cual deriva en que su actividad jurisdiccional no se encuentre sometida a las correspondientes disposiciones constitucionales, y como consecuencia de ello, no se asegure el efectivo goce y cumplimiento de los derechos consagrados en la Constitución de la República⁹.

En cuanto al tercer estamento que estructura la tutela judicial efectiva, esto es, el papel que asumen los jueces una vez que han dictado su resolución –que se encamina a asegurar que dicha resolución llegue a ejecutarse y sea efectiva–, las conclusiones que se han expuesto *up supra* exoneran a esta Corte del análisis de este estamento, en virtud de que si se concluye que una resolución judicial no ha

⁸ La Corte Constitucional, en relación a este tema ha expresado “... entre el derecho penal y el ordenamiento administrativo sancionador, existe una diferencia radicada en la competencia, que en un caso es judicial y en otro administrativo; sin embargo, ambas son manifestaciones de la potestad punitiva del Estado. Argumentar que el Tribunal de Disciplina de la Policía Nacional no es un ente jurisdiccional y que por tanto, no puede imponer sanciones, equivaldría a pensar que no existen las infracciones administrativas y sus consecuencias. Tal afirmación contradice aquello que expresamente establece la Constitución en el artículo 76 numeral 3, al considerar la existencia de infracciones penales, administrativas o de otra naturaleza. Tanto es así que, por citar un ejemplo, la propia Norma Fundamental reconoce en el artículo 212 numeral 2, que la Contraloría General del Estado puede determinar respecto de los servidores públicos, responsabilidades administrativas, civiles culposas o indicios de responsabilidad penal. De manera que existen sanciones administrativas que pueden ser aplicadas por una autoridad sin carácter jurisdiccional, tal es el caso de los Tribunales de Disciplina de la Policía Nacional, quienes de acuerdo al artículo 818 de la Ley Orgánica de la Policía Nacional, están facultados para juzgar y resolver las faltas cometidas por los miembros de dicha institución...”, tomado de sentencia N.º 164-12-SEP-CC, caso N.º 0980-10-EP.

Por otro lado, en la sentencia N.º 003-14-SIN-CC, dentro del caso 0014-13-IN y acumulados N.º 0023-13-IN y 0028-13-IN esta Corte Constitucional determinó: “... Ahora bien, el cometimiento de un acto o una omisión puede derivar en responsabilidades de diversa índole en los ámbitos administrativo, civil y penal (tradicionalmente). En cuanto a la naturaleza civil, en palabras de Arturo Alessandri “Puede, pues, definírsela diciendo que es la obligación que pesa sobre una persona de **indemnizar el daño sufrido por otra**” (resaltado no corresponde al texto); se deduce que el ámbito de la responsabilidad civil se enfoca en el resarcimiento o indemnización de los daños producidos por la actuación del obligado, mientras que, según Abraham Sanz Encinar, la responsabilidad sancionatoria, que incluye a la administrativa y penal, es la “realización de un juicio de valor negativo sobre la conducta concreta del individuo, es decir, un reproche”.

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 142-14-SEP-CC, caso N.º 0007-12-EP.

sido correctamente fundada en derecho, se deberá seguir entonces la imposibilidad e impertinencia de una eventual ejecución de dicha resolución.

2. La sentencia impugnada, al admitir el recurso de apelación y considerar que la autoridad administrativa actuó sin competencia para determinar la existencia de una injuria, ¿vulnera el derecho a la seguridad jurídica?

La accionante alega también la vulneración del derecho a la seguridad jurídica; al respecto, este derecho se encuentra consagrado en el artículo 82 de la Constitución de la República en el que se determina: “El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respecto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”.

Esta Corte Constitucional en reiteradas ocasiones se ha referido a la seguridad jurídica, manifestando que:

El derecho a la seguridad jurídica encuentra su fundamento en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes, por expresa disposición constitucional. Todos estos presupuestos deben ser observados por las autoridades competentes, quienes en la presente causa, investidas de potestad jurisdiccional, deben dar fiel cumplimiento a lo que dispone la Constitución de la República, respetando y haciendo respetar los derechos que se consagran en el texto constitucional¹⁰.

La jurisprudencia constitucional de esta Corte ha reflexionado también respecto de que este derecho es de suma importancia para el ordenamiento jurídico, por cuanto otorga certeza a las personas en lo referente al respeto a la Constitución como norma jerárquicamente superior y en la aplicación de normas por parte de las autoridades que ejerzan competencia para ello¹¹, lo que garantiza que las decisiones de las autoridades judiciales respondan al marco constitucional vigente y a la aplicación de normas que conforman el ordenamiento jurídico¹².

Conforme fue analizado en el problema jurídico anterior, la sentencia impugnada equivocó los principios constitucionales pertinentes al caso en particular, lo cual derivó en que la actividad jurisdiccional no se encuentre sometida a las disposiciones constitucionales aplicables; en este caso, a la normativa constitucional que deriva a la ley la definición y establecimiento del régimen disciplinario de los servidores públicos, incluyendo aspectos como la estabilidad y las causas de cesación de funciones.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 067-13-SEP-CC, caso N.º 2172-11-EP.

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 100-13-SEP-CC, caso N.º 0642-12-EP.

¹² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 258-15-SEP-CC, caso N.º 2184-11-EP.



Resulta claro entonces que los jueces de la Sala cuya decisión ahora se analiza debieron cumplir con la obligación de someter sus decisiones a las disposiciones constitucionales pertinentes al caso en concreto, las cuales se constituyen en normas claras previamente establecidas. El no cumplimiento de aquello genera inevitablemente una suerte de incertidumbre respecto de la situación de las partes en el proceso, circunstancia que se busca precisamente evitar con el adecuado ejercicio de la seguridad jurídica¹³. Así, vale rescatar que son los jueces los principales garantes de la seguridad jurídica mediante el pronunciamiento de sus decisiones¹⁴.

En tal sentido, esta Corte Constitucional ha identificado la existencia de una estrecha relación entre la seguridad jurídica y la tutela judicial efectiva, planteando que “... ambas garantías bajo estudio constituyen principios de carácter bidimensional, dependiendo de la fuente de derecho de la que se trate. Dado que la seguridad jurídica implica la preexistencia de cualquier norma, constituye en sí misma la reivindicación de las normas y los mecanismos judiciales establecidos como formas de garantía de la tutela judicial efectiva¹⁵...”.

En consecuencia, los jueces de la Sala de lo Civil estaban en la obligación de observar adecuadamente en la sentencia ahora cuestionada los principios y normas constitucionales pertinentes y aplicables para el correcto análisis del caso en concreto. Por consiguiente, la vulneración del derecho constitucional a la seguridad jurídica proviene también de la vulneración de la tutela judicial efectiva, provocando que la actividad jurisdiccional en este caso no se encuentre sometida a las disposiciones constitucionales correspondientes, y como consecuencia de ello, no se asegure el efectivo goce y cumplimiento de los derechos constitucionales.

Ahora bien, una vez determinado lo anterior, esta Corte observa que la decisión judicial de segunda instancia dispuso la revocatoria del fallo del juez de primera instancia, esto es, de la sentencia emitida por el juez segundo de lo civil de El Oro en la acción de protección propuesta por la señora Noemy Melania Matute Naranjo.

Por aquello, tratándose de sentencias pronunciadas dentro de una garantía jurisdiccional y ante la vulneración de derechos constitucionales, esta Corte Constitucional a partir de sus atribuciones como máximo órgano de control

¹³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 098-13-SEP-CC, caso N.º 1850-11-EP.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 020-13-SEP-CC, caso N.º 0563-12-EP.

constitucional, de interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia¹⁶, y luego de la revisión íntegra de los expedientes del caso, considera necesario pronunciarse respecto del contenido y decisión de la sentencia de primera instancia, en contraste con las observaciones que en la presente sentencia se han hecho a la decisión de alzada.

En tal sentido, esta Corte verifica que en el caso bajo análisis, la sentencia de primer nivel satisface los derechos constitucionales que precisamente han sido vulnerados por parte de la sentencia de apelación que indebidamente la revoca. Concretamente, a partir del considerando séptimo de su sentencia, el juez *a quo* empieza manifestando que: “En la especie se puede establecer que el objeto de la reclamación [de la acción de protección] versa ‘sobre la vulneración de derechos constitucionales’, por actos u omisiones de autoridad administrativa no judicial. Procede entonces a determinar si efectivamente las reclamaciones de la accionante de la acción de protección tienen cabida con relación a la resolución que la destituye de sus funciones como servidora pública.

En lo principal, concluye el juez de primer nivel, que conforme a la normativa constitucional, las disposiciones establecidas en la LOSCCA “... establecen los fundamentos en los cuales se sustentaron [las autoridades administrativas] para dar inicio a inicio (sic) del sumario administrativo en contra de la recurrente”, y que la causal por la que fue sancionada administrativamente consta expresamente en la referida ley, considerando por ende que lo que se hizo fue la aplicación de la norma vigente y que “quien ha adoptado la resolución del Sumario Administrativo es quien debió adoptar dicha resolución”, siendo que la resolución se da como “lógica consecuencia del sumario administrativo seguido en contra de la recurrente”, por lo que entiende como “peregrina” la afirmación de la accionante en relación a la vulneración de la presunción de inocencia y a la falta de competencia de la autoridad administrativa para determinar la comisión del supuesto “delito”. Establece también en la sentencia de primer nivel que la resolución administrativa impugnada se encuentra debidamente fundamentada, obrando además del sumario administrativo “que la recurrente ha ejercido sus derechos en dicho trámite”.

Por todo lo expuesto, se determina la vulneración de los derechos constitucionales analizados en la sentencia de apelación, impugnada mediante esta acción extraordinaria de protección, y la validez de la sentencia de primer nivel.

¹⁶ Cfr. Artículos 429 y 436 numeral 1 de la Constitución de la República.



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:

SENTENCIA

1. Declarar la vulneración de los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica previstos en los artículos 75 y 82 de la Constitución de la República.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.
3. Como medidas de reparación se dispone:
 - 3.1. Dejar sin efecto la sentencia emitida por la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, el 22 de marzo de 2010 a las 09:53.
 - 3.2. Dejar en firme la sentencia emitida por el juez segundo de lo civil de El Oro, el 15 de enero de 2010 a las 10:05.
4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Alfredo Ruiz Guzmán
PRESIDENTE

Jaime Pozo Chamerro
SECRETARIO GENERAL

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con ocho votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez Loayza, Wendy Molina Andrade,

Tatiana Ordeñana Sierra, Patricio Pazmiño Freire, Ruth Seni Pinoargote, Roxana Silva Chicaiza y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia del juez Manuel Viteri Olvera, en sesión del 3 de febrero del 2016. Lo certifico.

JPCH/mvv/misb

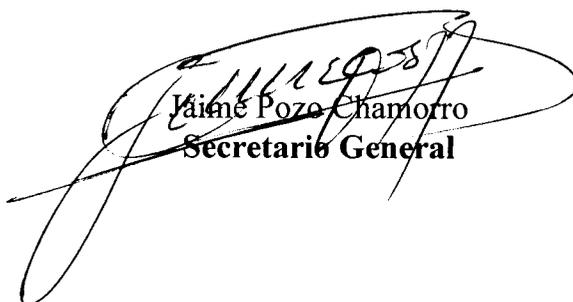

Jaime Pozo Chamorro
SECRETARIO GENERAL



CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR

CASO Nro. 0935-10-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el señor Alfredo Ruíz Guzmán, Presidente de la Corte Constitucional, el día miércoles 02 de marzo del dos mil dieciséis.- Lo certifico.


Jaime Pozo Chamorro
Secretario General

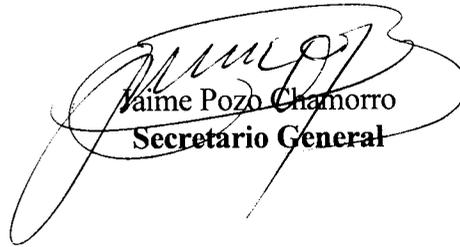
JPCH/LFJ



CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR

CASO 0935-10-EP

RAZÓN.- Siento por tal que, en la ciudad de Quito, a los dos días del mes de marzo del 2016, se notificó con copia certificada de la sentencia de 3 de febrero del 2016, a los señores: Ximena Abarca Durán Subsecretaria de Salud del Ministerio de Salud Pública en la casilla constitucional **042** judicial **248**; jueces de la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de El Oro Machala en la casilla constitucional **087**; Noemy Melania Matute Naranjo en la casilla constitucional **286** y el 1 de febrero del 2016 a los correos electrónicos oas.abogados@gmail.com; diego.amaya17@foroabogados.ec; Procurador General del Estado en la casilla constitucional **18**; Jueces de la Sala de lo Civil Mercantil Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de El Oro mediante oficio 0921-CCE-SG-NOT-2016 a quienes se devuelve el expediente 0086-2010 y Juez Segundo de lo Civil de El Oro mediante oficio 0921-CCE-SG-NOT-2016 conforme constan de los documentos adjuntos.- Lo certifico.-


Jaime Pozo Chamorro
Secretario General

JPCH/svg



**CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR**

GUIA DE CASILLEROS JUDICIALES NO.118

ACTOR	CASILLA	DEMANDADO O TERCER INTERESADO	CASILLA	NRO. DE CASO	FECHA DE RESO. SENT. DICT. PROV. O AUTOS
Jorge Alban Gómez	222	Marcelo Macías Torres	27	0028-09-EP	PROV DE 1 DE MARZO DEL 2016
Ximena Abarca Durán Subsecretaria de Salud del Ministerio de Salud Pública	248			0935-10-EP	SENT DE 3 DE FEBRERO DEL 2016
Marco Santiago Torres	4336	Comandante General de la Policía Nacional	3948	0029-12-AN	SENT DE 17 DE FEBRERO DEL 2016

Total de Boletas: (5) cinco

QUITO, 2 de marzo del 2016


Sonia Velasco García
Asistente Administrativa

5 BOLETAS
02-03 2016
16h35
ACH



GUIA DE CASILLEROS CONSTITUCIONALES No.0120

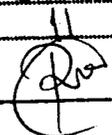
ACTOR	CASIL LA CONS TITU CION AL	DEMANDADO O TERCER INTERESADO	CASIL LA CONS TITU CION AL	NRO. DE CASO	FECHA DE RESO. SENT. DICT. PROV. O AUTOS
Jorge Alban Gómez	222	Procurador General Del Estado	18	0028-09-EP	PROV DE 1 DE MARZO DEL 2016
		Marcelo Macías Torres	282	0028-09-EP	PROV DE 1 DE MARZO DEL 2016
		Juzgado Primero de Inquilinato de Quito	680	0028-09-EP	PROV DE 1 DE MARZO DEL 2016
Ximena Abarca Durán Subsecretaria de Salud del Ministerio de Salud Pública	42	Procurador General del Estado	18	0935-10-EP	SENT DE 3 DE FEBRERO DEL 2016
		Noemy Melania Matute Naranjo	286	0935-10-EP	SENT DE 3 DE FEBRERO DEL 2016
Marco Santiago Torres	140	Richard González Dávila, Coordinador General Jurídico y delgado del Ministerio del Interior	075	0029-12-AN	SENT DE 17 DE FEBRERO DEL 2016
		Procurador General del Estado	18	0029-12-AN	SENT DE 17 DE FEBRERO DEL 2016
		Comandante General de la Policía Nacional	20	0029-12-AN	SENT DE 17 DE FEBRERO DEL 2016

Total de Boletas: 11(once)

QUITO, D.M., 2 de marzo del 2016


Sonia Velasco García
Asistente Administrativa

	CORTE CONSTITUCIONAL
CASILLEROS CONSTITUCIONALES	
Fecha:	02 MAR. 2016
Hora:	15:45
Total Boletas:	11





CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR

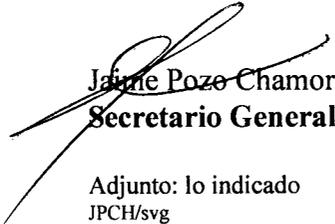
Quito D. M., 2 de marzo del 2016
Oficio 0922-CCE-SG-NOT-2015

Señor
JUEZ SEGUNDO DE LO CIVIL DE EL ORO
Machala

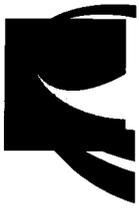
De mi consideración:

Para los fines legales pertinentes, adjunto copia certificada de la sentencia 030-16-SEP-CC de 3 de febrero del 2016, emitida dentro de la acción extraordinaria de protección **0935-10-EP**. Presentada por Ximena Abarca Durán en calidad de subsecretaria general de salud del Ministerio de Salud Pública, referente al amparo de protección 0086-2010. De igual manera devuelvo el proceso original constante en 9 cuerpos con 840 fojas de primera instancia.

Atentamente,


Jaime Pozo Chamorro
Secretario General

Adjunto: lo indicado
JPCH/svg



CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR

Quito D. M., 2 de marzo del 2016
Oficio 0921-CCE-SG-NOT-2015

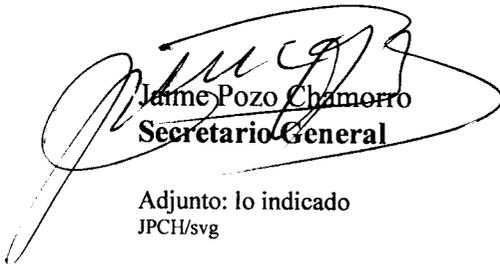
Señores

**JUECES DE LA SALA DE LO CIVIL MERCANTIL INQUILINATO Y MATERIAS
RESIDUALES DE LA CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE EL ORO**
Machala

De mi consideración:

Para los fines legales pertinentes, adjunto copia certificada de la sentencia 030-16-SEP-CC de 3 de febrero del 2016, emitida dentro de la acción extraordinaria de protección **0935-10-EP**. Presentada por Ximena Abarca Durán en calidad de subsecretaria general de salud del Ministerio de Salud Pública, referente al amparo de protección 0086-2010. De igual manera devuelvo el proceso original constante en 60 fojas de segunda instancia.

Atentamente,


Jaime Pozo Chamorro
Secretario General

Adjunto: lo indicado
JPCH/svg



Sonia Velasco

CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR

De: Sonia Velasco
Enviado el: miércoles, 02 de marzo de 2016 15:47
Para: 'oas.abogados@gmail.com'; 'diego.amaya17@foroabogados.ec'
Datos adjuntos: 0935-10-EP-sen.pdf