

Quito, D.M., 14 de octubre de 2020

CASO No. 1062-14-EP

**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR,
EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y
LEGALES, EMITE LA SIGUIENTE**

SENTENCIA

Tema: En esta sentencia, la Corte Constitucional analiza la acción extraordinaria de protección presentada por el Director Distrital de Educación Intercultural Bilingüe 08D01 de Esmeraldas, el rector y la colectora del Colegio de Bachillerato Fiscal “5 de Agosto” contra la sentencia de segunda instancia dictada el 29 de mayo de 2014 por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas dentro de la acción de protección N°. 08101-2013-0576. Se desestima la acción, pues la autoridad judicial no violó los derechos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía de la motivación jurídica.

I. Antecedentes

1.1. El proceso originario

1. El 6 de mayo de 2013, el señor Carlos Ilario Camacho Martínez presentó una acción de protección contra la Dirección Distrital 1 de Educación Provincial y el Colegio de Bachillerato Fiscal “5 de Agosto”, impugnando el oficio N°. 43-RCBF5de A del 8 de abril de 2013. Mediante dicho oficio, el rector del Colegio de Bachillerato Fiscal “5 de Agosto” puso en conocimiento del actor que se le habían transferido USD 26 752.80 por concepto de bono de jubilación, luego de haber descontado los siguientes rubros: diez meses de pago indebido de sueldos, diez meses de aporte patronal, diez meses de fondo de reserva y nueve meses de décimo tercer sueldo.¹
2. En la demanda, el señor Carlos Ilario Camacho Martínez alegó la violación de sus derechos a la igualdad, a la tutela judicial efectiva, a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía de la motivación. Principalmente, fundamentó su demanda en que otros profesores del mismo colegio recibieron su bono por jubilación sin descuentos.
3. Mediante sentencia del 23 de mayo de 2013, el Juez Primero de la Niñez y Adolescencia de Esmeraldas negó la acción por considerar que el asunto podía ser

¹ El expediente de primera instancia fue signado con el número 08951-2013-0063.

controvertido en la vía contencioso administrativa y que, además, no se evidenció una violación a los derechos alegados por el actor. Contra esta decisión, el señor Carlos Ilario Camacho Martínez interpuso recurso de apelación.²

4. El 29 de mayo de 2014, los jueces de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas (**“jueces de la Sala”**) aceptaron la apelación y revocaron la sentencia de primera instancia, declarando inconstitucional el descuento de valores, plasmado en el oficio N°. 43-RCBF5deA del 8 de abril de 2013.

1.2. Trámite ante la Corte Constitucional

5. El 10 de junio de 2014, la acción extraordinaria de protección que nos ocupa fue presentada conjuntamente por el Director Distrital de Educación Intercultural Bilingüe 08D01 de Esmeraldas³, el rector y la colectora del Colegio de Bachillerato Fiscal “5 de Agosto”⁴ (**“accionantes”**) contra la sentencia del 29 de mayo de 2014 (**“sentencia impugnada”**). Esta acción fue admitida el 17 de julio de 2014⁵ y fue sorteada para su sustanciación, por primera ocasión, el 30 de julio de 2014⁶.
6. Luego de que los actuales jueces de la Corte Constitucional se posesionaron ante la Asamblea Nacional el 5 de febrero de 2019, se sorteó la causa al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet dentro de la sesión ordinaria del Pleno de este Organismo efectuada el 9 de julio de 2019; y, tras ello, el 10 de marzo 2020, el juez ponente avocó conocimiento de la causa y dispuso correr traslado a la parte accionada con la demanda, para que presente su informe de descargo.

II. Competencia

7. De conformidad con el artículo 94 de la Constitución de la República del Ecuador (**“CRE”**), en concordancia con los artículos 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y artículo 50 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, la competencia para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección corresponde al Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador.

III. Alegaciones de los sujetos procesales

3.1. De la parte accionante

8. En la demanda, los accionantes identificaron como derechos constitucionales vulnerados: la tutela judicial efectiva, la seguridad jurídica y el debido proceso en

² El expediente de apelación fue signado con el número 08101-2013-0576.

³ Msc. Walter Fischerald Estupiñán Villacís.

⁴ Msc. Juan Manuel Ramírez Martínez e Ing. Matilde Tobar González.

⁵ La Sala de Admisión de la Corte Constitucional estuvo conformada por los entonces jueces Ruth Seni Pinoargote, Alfredo Ruiz Guzmán y Antonio Gagliardo Lloor.

⁶ Fue sorteada a la ex jueza Tatiana Ordeñana Sierra.

las garantías establecidas en los numerales 1 y 7, letra l), del artículo 76 de la CRE. Adicionalmente, señalaron que los jueces de la Sala incumplieron las normas contenidas en los artículos 172 y 326 numeral 4, de la CRE.

9. Respecto al derecho al debido proceso en la garantía prevista en el numeral 1 del artículo 76 de la CRE, los accionantes manifestaron que los jueces de la Sala, en su decisión, no tomaron en cuenta que el señor Carlos Camacho Martínez *“recibió por dos años sueldos sin trabajar porque no quiso realizar los trámites para la jubilación”*.
10. Sobre el derecho a la seguridad jurídica, los accionantes indicaron que los jueces de la Sala *“no hicieron una valoración de todas las pruebas que obran del proceso, en especial el registro de asistencia que indica que el accionante no concurrió a su lugar de trabajo durante dos años”*.
11. En cuanto a los derechos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía de la motivación jurídica, los accionantes alegaron que la sentencia impugnada, no tiene motivación suficiente.
12. Asimismo, los accionantes transcribieron textualmente las normas contenidas en los artículos 172 y 326 numeral 4, de la CRE, señalando que los jueces de Sala no consideraron *“el perjuicio que se está cometiendo en contra del Estado ecuatoriano”*.
13. Finalmente, los accionantes solicitaron que esta Corte declare la violación de sus derechos constitucionales y que, como medidas de reparación integral, se revoque la sentencia impugnada y se confirme la legalidad del oficio N°. 43-RCBF5deA.

3.2. De la parte accionada

14. Los jueces de la Sala no presentaron su informe de descargo, a pesar de que se les corrió traslado con la demanda.

3.3. Del señor Carlos Ilario Camacho Martínez

15. El 30 de julio de 2014, el señor Carlos Ilario Camacho Martínez presentó un escrito indicando que no se desprende violación de derechos constitucionales de la argumentación constante en la acción extraordinaria de protección y que la sentencia impugnada respeta sus derechos constitucionales, violados en la sentencia de primera instancia.

IV. Análisis

4.1. Delimitación del objeto de análisis

16. Previo a plantear los problemas jurídicos en este caso, se observa que los accionantes basaron la presunta violación de los derechos a la seguridad jurídica y

al debido proceso en la garantía prevista en el numeral 1 del artículo 76 de la CRE (párrafos 9 y 10 *supra*) en razones que, a su criterio, justifican los descuentos al bono por jubilación (la inasistencia del señor Carlos Camacho Martínez a su lugar de trabajo) y que no fueron favorablemente tomadas en cuenta por parte de los jueces de la Sala (no se valoró el registro de asistencia).

17. En otras palabras, los accionantes pretenden que esta Corte (i) revise los méritos de lo decidido en la sentencia impugnada para que, contrario a lo sostenido por los jueces de la Sala, se validen los descuentos al bono por jubilación (párrafo 13 *supra*); y, (ii) que valore una prueba en favor de la postura que esgrimieron dentro de la acción de protección.
18. Lo anterior escapa del ámbito material de la acción extraordinaria de protección, que por regla general no constituye una nueva instancia para revisar el acervo probatorio del proceso originario, ni el fondo de lo decidido en una garantía jurisdiccional, sino que está diseñada para verificar las violaciones al debido proceso u otros derechos constitucionales por parte de la autoridad jurisdiccional en la tramitación de la causa o en la decisión.⁷
19. Por otro lado, las normas contenidas en los artículos 172 y 326, numeral 4, de la CRE, alegadas como incumplidas por parte de los jueces de la Sala, si bien hacen referencia a principios del derecho al trabajo y de la administración de justicia, los accionantes no explicaron cómo la supuesta transgresión de dichos principios podría generar una violación de derechos constitucionales respecto de la cual esta Corte pueda pronunciarse a través de la presente acción.⁸
20. Adicionalmente, esta Corte ha establecido que las entidades públicas pueden actuar como legitimados activos en procesos de acción extraordinaria de protección sólo de manera excepcional, cuando se esgrima una vulneración a los derechos de protección en su dimensión procesal; o, en el caso de ciertas instituciones públicas, cuando los derechos que aleguen estén relacionados con su actividad definitoria y, por tanto, reconocidos en la CRE, como el caso de la Defensoría del Pueblo.⁹
21. En este caso, las normas contenidas en los artículos 172 y 326, numeral 4, de la CRE no se refieren a derechos constitucionales procesales, ni guardan relación con la actividad definitoria de los accionantes, por lo cual, estos no se encuentran legitimados para alegar su transgresión.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 176-14-EP/19, caso N°. 176-14-EP, 16-oct.-2019, párr. 65 y 77; Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 1649-12-EP/19, caso N°. 1649-12-EP, 12-nov.-2019, párrs. 30-33; Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 785-13-EP/19, caso N°. 785-13-EP, 23-oct.-2019, párr. 18; Corte Constitucional del Ecuador para el período de transición, sentencia N°. 022-10-SEP-CC, caso N°. 0049-09-EP, 11-may.-2010, p. 12.

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 1040-14-EP/20, caso N°. 1040-14-EP, párr. 17; Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 223-14-EP/20, caso N°. 223-14-EP, 27-feb.-2020, párr. 18.

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 838-12-EP/19, caso N°. 838-12-EP, 4-sep.-2019, párr. 24.

22. Finalmente, se advierte que en la demanda no se explica cómo los jueces de la Sala violaron los derechos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía de la motivación jurídica por una supuesta motivación insuficiente (párrafo 12 *supra*), pues ni siquiera se indica cuál fue el parámetro de la motivación incumplido por la autoridad jurisdiccional.
23. No obstante, se realizará un esfuerzo razonable para determinar si es posible establecer una violación de dichos derechos, en vista de que esta Corte ha señalado que la falta de argumentación completa de un cargo no puede conllevar, sin más, el rechazo de ese cargo en etapa de sustanciación.¹⁰

4.2. Sobre la presunta violación de los derechos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía de la motivación jurídica

24. Como parte de la tutela judicial efectiva, se reconoce a las partes el derecho a obtener una sentencia que resuelva sobre el fondo de la controversia de manera motivada.¹¹ De esta manera, la motivación jurídica constituye uno de los componentes del derecho a la tutela judicial efectiva, pero además es una garantía autónoma del debido proceso reconocida en la letra l) del artículo 76.7 de la CRE.
25. Esta garantía constitucional impone a los jueces la obligación de expresar las razones o justificaciones objetivas que los llevan a tomar una determinada decisión, pero no establece modelos ni exige altos estándares de argumentación jurídica.¹² Requiere que los jueces cumplan los siguientes parámetros mínimos: (i) enunciar las normas o principios jurídicos en que fundaron la decisión; (ii) explicar la pertinencia de la aplicación de las normas o principios jurídicos a los antecedentes de hecho y, (iii) efectuar un análisis para verificar la real existencia o no de vulneración a los derechos alegados en instancia, cuando se trate de una sentencia proveniente de una garantía jurisdiccional.¹³
26. En este caso, los accionantes alegaron la violación de los derechos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía de la motivación jurídica por una supuesta motivación insuficiente (párrafo 12 *supra*). Por lo cual, esta Corte procederá a revisar la sentencia impugnada bajo los parámetros señalados en el párrafo precedente. Para el efecto, primero cabe analizar la estructura de la sentencia en cuestión.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 1967-14-EP/20, caso N°. 1967-14-EP, 13-feb.-2020, párr. 21.

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 1943-12-EP/19, caso N°. 1943-12-EP, 25-sep.-2019, párr. 45.

¹² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 1679-12-EP/20, caso 1679-12-EP, 15-ene.-2020, párr. 44.

¹³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 1285-13-EP/19, caso N°. 1285-13-EP, 4-sep.-2019, párr. 28.

27. La sentencia impugnada tiene la siguiente estructura:

- a. Considerando primero: declaratoria de competencia con base en los artículos 42 y 49 de la LOGJCC;
- b. Considerando segundo: se determina la validez del proceso porque no se omitieron solemnidades sustanciales;
- c. Considerando tercero: los jueces establecen que, en la audiencia oral, la parte demandada alegó que el caso trata sobre un asunto mera legalidad y que el acto administrativo podía ser impugnado en la vía judicial;
- d. Considerando cuarto: se citan normas sobre el objeto de la acción de protección y la supremacía constitucional (artículos 88, 424 y 426 de la CRE);
- e. Considerando quinto: se hace referencia al artículo 328 de la CRE sobre la inembargabilidad de la remuneración de un trabajador y se determina que este fue transgredido porque del bono de jubilación del actor se debitaron, sin autorización previa, valores que no constituían pensiones alimenticias;
- f. Decisión: se declara con lugar el recurso de apelación, se revoca la sentencia de primera instancia y “se declara inconstitucional la orden de descuento de valores no autorizados, plasmados en el oficio resolución N. 43-RCBF5de A, de fecha 8 de abril del 2013”.

28. De la revisión de la sentencia impugnada, se observa que los jueces de la Sala enunciaron las normas aplicadas al caso: artículos 42 y 49 de la LOGJCC y artículos 88, 328, 424 y 426 de la CRE. Asimismo, explicaron la pertinencia de su aplicación, respectivamente indicando que la normativa señalada hacía referencia a la competencia para resolver la causa, el objeto de la acción de protección, la supremacía constitucional y el derecho constitucional analizado (inembargabilidad de la remuneración). Por lo cual, esta Corte considera que los jueces de la Sala cumplieron con el primer y segundo parámetro de la motivación jurídica.

29. En relación al tercer parámetro de la motivación jurídica, se advierte que los jueces de la Sala no efectuaron un análisis de los derechos a la igualdad, a la tutela judicial efectiva, a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía de la motivación, que fueron alegados en la demanda de acción de protección.

30. Sin embargo, en cumplimiento de este parámetro, los jueces de la Sala examinaron la real existencia de una vulneración del derecho a la inembargabilidad de la remuneración, que si bien no fue invocado por el actor en la acción de protección, esto no obsta para que los jueces constitucionales hayan ejercido su facultad para

aplicar una norma distinta a la invocada por los participantes en el proceso, de conformidad con el artículo 4.13 de la LOGJCC.¹⁴

31. En conclusión, esta Corte considera la sentencia impugnada satisface los parámetros mínimos de la motivación jurídica y por ende, no violó el derecho de los accionantes al debido proceso en la garantía establecida en la letra l), numeral 7 del artículo 76 de la CRE, ni a la tutela judicial efectiva, pues como se dejó evidenciado *ut supra*, los accionantes obtuvieron una sentencia que resolvió sobre el fondo de la controversia de manera motivada.
32. De esta manera, al no cumplirse el primer presupuesto establecido en la sentencia N°. 176-14-EP/19 para efectuar el control de méritos pretendido por los accionantes (párrafo 13 *supra*), a esta Corte no le compete revisar lo decidido por los jueces de la Sala.

4.3. Consideraciones adicionales

33. En la parte resolutive de la sentencia impugnada, los jueces de la Sala declararon la inconstitucionalidad de *“la orden de descuento de valores no autorizados, plasmados en el oficio resolución N. 43-RCBF5de A, de fecha 8 de abril del 2013”*¹⁵.
34. Al respecto, esta Corte debe enfatizar que el control abstracto de constitucionalidad está reservado exclusivamente a la Corte Constitucional, y que este no procede respecto de un acto administrativo de efectos individuales, sino respecto de normas, actos normativos y actos administrativos de efectos generales.¹⁶

¹⁴ Respecto a la vulneración del derecho establecido en el artículo 328 de la CRE, los jueces de la Sala indicaron: *“(…) si bien es cierto, en caso que existiera la justificación respectiva, en el sentido que el accionante haya percibido mensualmente una remuneración calificada como indebida, y no obstante establecer el instructivo (fs. 31 a 38) que, para la cesación y pago del beneficio por jubilación obligatoria y por invalidez, “que en caso que el beneficiario tenga valores pendientes de pago por cualquier motivo a la institución, y se deba descontar del beneficio por jubilación, deberá suscribir un documento autorizando al responsable financiero el monto a descontar” Siendo así, la Sala considera que no era el mecanismo legal idóneo y pertinente para recuperar el dinero que a consideración del accionado, fue pagado en forma indebida, pero sin embargo se lo hizo, lo cual afecta sin lugar a duda, garantías y derechos constitucional es consagrado en el art. 328, de la Constitución, norma que expresamente establece la in-embargabilidad de la remuneración de un trabajador, puntualizando dicha norma constitucional, únicamente como excepción, la posibilidad de descontar cuando se trata de pensiones alimenticias.- Aquel principio constitucional, nos permite establecer que, respecto a la ilegalidad en la que incurre cualquier autoridad sea pública o privada de realizar descuentos sin autorización previa, bajo cualquier título del sueldo de un trabajador, que no sean pensiones alimenticias.- En la especie ha existido afectación de un derecho constitucional, al haberse debitado sin autorización previa, valores que no constituían pensiones alimenticias; entonces no se trata de una reclamación de mera legalidad, sino que ésta se encuentra revestida de base constitucional, pues se está afectando no una norma secundaria, sino un derecho constitucional, como ya lo hemos dicho, previsto en el art. 328 de la Constitución (...)”*.

¹⁵ Reverso de foja 9 del expediente de apelación.

¹⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 055-10-SEP-CC, caso N°. 213-10-EP, 18-nov.-2010, p. 16.

35. Asimismo, es preciso puntualizar que el efecto propio de la concesión de una garantía jurisdiccional es, en primer término, la declaratoria de vulneración de esos derechos; y segundo, la reparación integral, material e inmaterial, según sea el caso de los derechos constitucionales vulnerados.¹⁷
36. Si bien una de las posibles medidas de reparación que puede disponer un juez constitucional es dejar sin efecto el acto violatorio de derechos, esto no equivale a una declaratoria de inconstitucionalidad, que como se dijo, es propia del control abstracto que le compete sólo a la Corte Constitucional.
37. En este caso, la terminología empleada por los jueces de la Sala al momento de declarar “*inconstitucional*” el acto impugnado en la acción de protección es un lenguaje propio del control abstracto de constitucionalidad, y no de una medida de reparación dictada dentro de garantías jurisdiccionales. Si bien este uso indebido de términos por parte de los jueces de la Sala merece un llamado de atención, no se considera que aquello constituya una violación de derechos constitucionales, pues es un error que no frustra el propósito de reparar al actor de la acción de protección mediante la extinción del acto impugnado.

V. Decisión

En mérito de lo expuesto, esta Corte resuelve:

1. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección N°. 1062-14-EP.
2. **Llamar** la atención a los jueces de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas por los motivos expuestos en los párrafos 34-38 *supra*.
3. Notifíquese, archívese y devuélvase el proceso al inferior.

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y

¹⁷ *Íbid.* P. 16.

Hernán Salgado Pesantes; y, un voto en contra de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce; en sesión ordinaria de miércoles 14 de octubre de 2020.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL