

Quito, D.M., 16 de diciembre de 2020

CASO No. 258-16-EP

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

SENTENCIA

Tema: La presente sentencia analiza la presunta vulneración del derecho a la seguridad jurídica por incumplimiento de precedentes de la Corte Nacional de Justicia. La Corte Constitucional concluye que no se trata de una decisión hetero-vinculante ni auto-vinculante.

I. Antecedentes procesales

1. El Director Provincial de Educación de Loja y el Jefe de Recursos Humanos, mediante acto administrativo de 19 de septiembre de 2005, cesaron definitivamente de las funciones a varios profesores nocturnos de la Dirección Provincial de Educación de Loja, quienes solicitaron voluntariamente separarse del ejercicio del magisterio por haber cumplido más de 20 años en la labor, y así acogerse a la compensación establecida en el artículo 52 de la Ley de Modernización del Estado.¹

¹ Dicha compensación se encuentra en el artículo 52 de la Ley de Modernización del Estado y en el artículo 1 de su Ley Interpretativa.

Ley de Modernización del Estado, publicada en el Registro Oficial No. 349, el 31 de diciembre de 1993, actualmente derogada. Art. 52.- “Art. 52.- COMPENSACIONES.- Créase la compensación para los servidores, trabajadores y funcionarios que no sean de libre remoción del sector público que, dentro de los procesos de modernización y de conformidad a los planes que se establezcan para cada entidad u organismo se separen voluntariamente de cualquiera de las instituciones de las funciones del Estado a la que pertenezcan, dentro del plazo de 18 meses contados a partir de la publicación del reglamento a la presente Ley.

[...]

La Compensación será equivalente al valor de la última remuneración total promedio mensual, multiplicado por dos y por el número de años de servicio en el sector público, hasta un máximo de 400 salarios mínimos vitales generales vigentes a la fecha de la separación sin límite. Para determinar los años de servicio se considera el tiempo trabajado en el sector público sea con contrato o con nombramiento. El pago de esta compensación se la podrá realizar en efectivo si existen los recursos en el presupuesto de cada institución y también en bienes y acciones o participaciones.

Para los casos en que los beneficiarios de esta compensación cuenten en sus respectivas entidades u organismos con un fondo de cesantía u otro similar, creado anteriormente, y que hubiere sido alimentado con recursos de la institución, públicos y propios, no serán considerados como parte de la compensación por separación voluntaria, ni como indemnizaciones y deberán ser entregados al trabajador, empleado o funcionario dentro de un plazo máximo de 90 días independientemente de la compensación creada por esta Ley, de modo que la una no excluye a la otra. Estas compensaciones estarán exentas del impuesto a la renta.

En contra de este acto administrativo, Julio Oswaldo Toapanta Larrea, en calidad de procurador judicial de los profesores, presentó acción de amparo constitucional el 15 de junio de 2006, solicitando la reliquidación de las pensiones.

2. El 29 de junio de 2006, el Juez Décimo Noveno Civil de Loja rechazó el amparo constitucional por improcedente. En contra de esta decisión, Julio Oswaldo Toapanta interpuso recurso de apelación. El 4 de julio de 2007, la Primera Sala del Tribunal Constitucional mediante Resolución No. 0868-06-RA, rechazó por improcedente el amparo constitucional.
3. El 19 de julio de 2010, los docentes solicitaron la reliquidación de sus pensiones jubilares. El 23 de julio de 2010, la directora Provincial de Educación de Loja emitió el oficio No. 377-AJ-DPEL, mediante el cual negó la solicitud presentada.
4. Víctor Abraham Solano Pinzón, por sus propios derechos y en calidad de procurador común de varios educadores nocturnos jubilados del Magisterio Nacional de la provincia de Loja, inició juicio contencioso administrativo el 6 de septiembre de 2010, en contra de la directora Provincial de Educación de Loja y el Procurador General del Estado, por haber emitido el oficio No. 377-AJ-DPEL de 23 de julio de 2010. Solicitó el pago del valor correspondiente a la diferencia entre los USD 16.000 que se les canceló por concepto de compensación por separación voluntaria; y los USD 30.000 establecidos en el 2005, en la Disposición General Segunda de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa (**LOSCCA**).²
5. El 12 de mayo de 2011, el Tribunal Distrital Nro. 5 de lo Contencioso Administrativo con sede en Loja, dentro del juicio No. 11801-2010-0292, negó la demanda en virtud de lo dispuesto en el inciso primero del artículo 65 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo,³ al considerar que el tiempo para la presentación de la acción caducó, pues este se debió contar desde que ocurrieron las jubilaciones en el 2005 y no desde el acto administrativo que negó la solicitud de reliquidación en el 2010.
6. En contra de esta decisión, Víctor Abraham Solano Pinzón interpuso recurso de casación. El 5 de enero de 2016, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia (**Sala de lo Contencioso Administrativo**), resolvió no casar la sentencia impugnada confirmando que había operado la caducidad para la presentación de la acción.

² Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, actualmente derogada. “Disposición General Segunda.- El monto de la indemnización, por eliminación o supresión de partidas del personal de las instituciones, entidades y organismos determinadas en el artículo 102 de esta Ley, se pagará por un monto de mil dólares de los Estados Unidos de América por año de servicio y hasta un máximo de treinta mil dólares de los Estados Unidos de América, en total”.

³ Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo, publicada en el Registro Oficial No. 338, el 18 de marzo de 1968, actualmente Derogada. Art. 65.- “El término para deducir la demanda en la vía contencioso administrativa será de noventa días en los asuntos que constituyen materia del recurso contencioso de plena jurisdicción, contados desde el día siguiente al de la notificación de la resolución administrativa que se impugna”.

7. El 8 de febrero de 2016, Víctor Abraham Solano Pinzón presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 5 enero de 2016.
8. La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, mediante auto de 23 de marzo de 2016, admitió a trámite el caso. De conformidad con el sorteo realizado el 13 de abril de 2016, correspondió la sustanciación del caso al exjuez constitucional Alfredo Ruíz Guzmán.
9. El 05 de febrero de 2019, una vez posesionados los jueces y juezas de la Corte Constitucional, en virtud del sorteo realizado el 12 de noviembre de 2019, correspondió el conocimiento del presente caso a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, quien avocó conocimiento de la causa y mediante auto de 25 de septiembre de 2020 dispuso a la Sala de lo Contencioso Administrativo remitir un informe de descargo debidamente detallado y argumentado.

II. Competencia de la Corte Constitucional

10. La Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (en adelante “**CRE**”); en concordancia con los artículos 63 y 191 numeral 2, literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante “**LOGJCC**”).

III. Alegaciones de las partes

3.1 Fundamentos y pretensión de la acción

11. El accionante manifestó que se vulneró el derecho a la seguridad jurídica y el principio *stare decisis*, en perjuicio suyo y de sus representados.
12. Para el efecto, el accionante manifiesta que el 5 de enero de 2016 la Sala de lo Contencioso Administrativo resolvió no casar la sentencia recurrida en virtud de que se había configurado la caducidad de la acción; mientras que el 13 de enero de 2016, la misma Sala integrada por los mismos jueces, emitió una sentencia, en el marco de un caso con presupuestos fácticos y jurídicos similares, en la que resolvieron casar la sentencia impugnada, determinando que no había operado la figura de la caducidad.
13. Asimismo, sostiene que “[h]ay que hacer hincapié que ambos casos parten de la impugnación de un acto administrativo contenido en un oficio emitido por la Dirección Provincial de Educación de Loja. Más, para el primer caso la Sala indica que el término debía contabilizarse desde la fecha de las desvinculaciones de la entidad de los maestros (19 de septiembre de 2005) y no desde la fecha del oficio (23 de julio de 2010), por tanto había operado la caducidad: pero en el segundo caso, la Sala indica que es desde la fecha

del oficio (29 de septiembre de 2010) que se debe hacer el cálculo de los noventa días que establece el Art. 65 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, por tanto no ha operado la caducidad”.

14. Con este antecedente el accionante manifiesta que se vulneró el derecho a la seguridad jurídica, pues “[s]i en virtud de su autonomía, cada juez tiene la posibilidad de interpretar y aplicar el texto de la ley de manera distinta, ello impide que las personas desarrollen libremente sus actividades, pues al actuar se encontrarían bajo la contingencia de estar contradiciendo una de las posibles interpretaciones de la ley.

Siguiendo estos parámetros se infiere que las decisiones de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia no tienen coherencia, son contradictorias y consecuentemente generan inseguridad jurídica”.

15. El accionante indica también que la Sala Contencioso Administrativo vulneró el principio *stare decisis*, para lo cual conceptualiza este principio y manifiesta que, de modo contradictorio, en su caso no se conoció el fondo del asunto y en otro caso similar, fallado posteriormente, si se lo hizo.

3.2 Argumentos de la parte accionada

Corte Nacional de Justicia

16. Mediante escrito presentado el 13 de octubre de 2020, suscrito por los jueces nacionales Patricio Secaira Durango, Alvaro Ojeda Hidalgo, e Iván Larco Ortuño, manifestaron que la decisión impugnada se encuentra debidamente motivada y de conformidad con la jurisdicción y competencia que tenían los jueces.

Procuraduría General del Estado

17. Mediante escrito presentado el 2 de octubre de 2020, la Procuraduría General del Estado señaló casillero judicial para notificaciones.

IV. Consideraciones y Fundamentos de la Corte Constitucional

4.1 Análisis constitucional

Sobre el derecho a la seguridad jurídica

18. El artículo 82 de la Constitución de la República establece que *“El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”.*
19. Del texto constitucional se desprende que el derecho a la seguridad jurídica exige contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que sea estrictamente observado por las autoridades judiciales para brindar la certeza a las partes procesales de que su situación jurídica no será

modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente y por autoridad competente evitando la arbitrariedad.

20. El accionante presenta dos cargos, por un lado indica que en su caso se declaró la caducidad para presentar la acción contencioso administrativa, mientras que, en un caso posterior, con presupuestos fácticos y jurídicos similares, sí conoció el fondo del asunto sin declarar la caducidad de la acción; por otro lado, manifiesta que la Sala de lo Contencioso Administrativo realizó una interpretación contradictoria del artículo 65 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa respecto de un caso análogo.
21. En virtud de ello, este Organismo se ocupará de determinar si la Sala de lo Contencioso Administrativo trasgredió el derecho a la seguridad jurídica al no resolver el caso de conformidad con el caso análogo posterior.
22. La Corte Constitucional se ha pronunciado sobre la vinculatoriedad del precedente jurisprudencial estableciendo que para que las decisiones de la Corte Nacional de Justicia sean precedente vinculante deben cumplir con lo establecido en el artículo 185 de la CRE⁴ y demás normativa legal pertinente, a esto se ha denominado heterovinculatoriedad. Así también, estableció que la auto-vinculatoriedad implica que el “[...] fundamento (centralmente, la ratio decidendi) en cuya virtud una decisión judicial ha sido tomada por los jueces que componen un cierto tribunal obliga a esos mismos jueces cuando, en el futuro, tuvieren que resolver un caso análogo”.⁵
23. Así, de conformidad con lo expuesto, revisado el caso análogo citado por el accionante, esta Corte encuentra que el mismo no constituye un precedente heterovinculante debido a que no cumple con lo establecido en el artículo 185 de la CRE. Por otro lado, en cuanto a la auto-vinculatoriedad, de la revisión de ambas causas se encuentra que la invocada como análoga se resolvió con posterioridad al caso que nos ocupa, razón por la cual, técnicamente, no podría ser considerado como precedente y, menos aún, ser aplicable a un caso que ya fue resuelto. En ese sentido, tampoco podría transgredirse el principio *stare decisis*.
24. De manera que, analizada la sentencia impugnada y el supuesto caso análogo citado, no se evidencia inobservancia de precedentes vinculantes ni transgresión del

⁴ Constitución de la República del Ecuador, art.185.- “Las sentencias emitidas por las salas especializadas de la Corte Nacional de Justicia que reiteren por tres ocasiones la misma opinión sobre un mismo punto, obligarán a remitir el fallo al pleno de la Corte a fin de que ésta delibere y decida en el plazo de hasta sesenta días sobre su conformidad. Si en dicho plazo no se pronuncia, o sí ratifica el criterio, esta opinión constituirá jurisprudencia obligatoria.

La jueza o juez ponente para cada sentencia será designado mediante sorteo y deberá observar la jurisprudencia obligatoria establecida de manera precedente. Para cambiar el criterio jurisprudencial obligatorio la jueza o juez ponente se sustentará en razones jurídicas motivadas que justifiquen el cambio, y su fallo deberá ser aprobado de forma unánime por la sala”.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1035-12-EP/20, de 22 de enero de 2020.

principio de *stare decisis*,⁶ con lo cual no existe vulneración del derecho a la seguridad jurídica.

25. Ahora bien, respecto al alegato de que la Sala de lo Contencioso Administrativo, al declarar la caducidad en su caso y no en uno posterior, habría aplicado de manera contradictoria el artículo 65 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa,⁷ es necesario precisar que la sentencia impugnada, en su considerando tercero, establece la diferencia entre la naturaleza jurídica de la acción de amparo y la acción contencioso administrativa concluyendo que el primero es un proceso cautelar que busca evitar o cesar la vulneración a derechos constitucionales, mientras que el segundo es un proceso de conocimiento que resuelve sobre la legalidad de un acto administrativo.

26. De manera que, la acción de amparo no interrumpió los términos ni permitió realizar un nuevo conteo para efectos de la presentación de la acción correspondiente en la vía contencioso administrativa. Así, la Sala determinó que no es posible afirmar, como lo hace el recurrente, que la sentencia dictada el 4 de julio de 2007 por la Primera Sala del Tribunal Constitucional interrumpió la caducidad “[...] porque si así fuera, con el simple arbitrio de presentar nuevos reclamos en base a acciones totalmente diferentes e independientes entre si (sic) no habría posibilidad alguna que se produzca la caducidad”.

27. En este sentido, la Sala concluyó:

“[...] que efectivamente el término debía contabilizarse desde el 19 de septiembre del 2005 fecha en la cual se producen en la mayoría de los casos las desvinculaciones de la entidad, circunstancia que permitió a los actores establecer que comienza a discurrir el término para su impugnación en vía judicial, y que conllevó a adquirir la condición de haber causado estado, conforme lo señala el Art. 5 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa; y no desde la fecha del oficio contentivo del acto administrativo ahora impugnado que negó la petición; y, por tanto la presentación de la acción de amparo constitucional a la época en nada interrumpe el tiempo para efecto de la caducidad”.

28. De lo expuesto, se evidencia que los jueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo, en efecto, basaron su decisión en lo establecido en los artículos 5 y 65 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo, pero esta Corte no encuentra ninguna contradicción que pueda afectar sus derechos constitucionales; al contrario, se encuentra que la aplicación de la normativa se efectuó en virtud de las circunstancias del caso concreto estimadas por los jueces sin que corresponda a esta

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, 001-10-PJO-CC y 332-16-SEP-CC, en las que señaló: “El conocido principio *stare decisis* se ha entendido como aquél deber de las juezas y jueces de adherirse a lo decidido por ellos mismos en el pasado o por las juezas y jueces superiores de la misma jurisdicción; lo dicho en otras palabras, en virtud de este principio, el juez debe decidir de acuerdo a lo resuelto en el pasado y no contradecir lo decidido sin una razón poderosa debidamente fundamentada”.

⁷ A diferencia de la decisión impugnada, en el caso presuntamente análogo, mencionado por el accionante, la sentencia resolvió directamente sobre el acto administrativo que cesó de sus funciones a unos docentes, lo que evidencia que se trata de dos situaciones jurídicas distintas.

Corte pronunciarse si el contenido de la decisión fue correcto o no. De esta manera, el accionante contó con una decisión que se basó en normas claras, previas y públicas que le permitieron contar con una certeza razonable respecto de las normas aplicadas en el proceso, sin que por el hecho de haber obtenido una decisión adversa a sus pretensiones se afecte el derecho a la seguridad jurídica.

V. 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 resuelve:

1. Desestimar la acción extraordinaria de protección propuesta.
2. Disponer que se devuelva el expediente al juzgado de origen.
3. Notifíquese, publíquese y archívese.

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 16 de diciembre de 2020.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL