

Quito, D.M., 09 de junio de 2020

CASO No. 1328-12-EP

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

Sentencia

Tema: En la presente decisión se analiza si la sentencia emitida el 2 de julio de 2012 por la Sala Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja, vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de motivación. Una vez efectuado el análisis correspondiente, se resuelve aceptar la acción extraordinaria de protección.

I. Antecedentes Procesales

1. El 21 de mayo de 2012, Aurita Enith Encarnación Alvarado presentó acción de protección en contra de Víctor Antonio Samaniego Riofrío, Director Provincial de Educación de Loja. En específico, impugnó el acto de notificación de cambio de funciones de directora-profesora a docente en la Escuela Velasco Ibarra por haber cumplido con el tiempo establecido en los artículos 109 de la Ley Orgánica de Educación Intercultural —LOEI— y 10 del Decreto Ejecutivo 708, que se emitió con posterioridad a que se le otorgue su nombramiento¹.
2. El 5 de junio de 2012, el Juez Séptimo de Garantías Penales de Loja con sede en Macará, ordenó que la Dirección Provincial de Educación de Loja restituya a la accionante al cargo de directora-profesora de la Escuela Velasco Ibarra hasta que sea legalmente reemplazada. Inconforme con esta decisión, el señor Víctor Antonio Samaniego Riofrío, dedujo recurso de apelación.
3. El 2 de julio de 2012, la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja aceptó el recurso, revocó la sentencia subida en grado y desechó la acción de protección.
4. El 26 de julio de 2012, Aurita Enith Encarnación Alvarado presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 2 de julio de 2012, emitida por la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja.
5. El 23 de enero de 2013, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección.
6. De conformidad con el sorteo llevado a cabo el 19 de febrero de 2013, correspondió la sustanciación de la presente causa al juez Manuel Viteri Olvera.

¹ El Juicio fue signado con el No. 96-2012.

7. Una vez posesionados ante la Asamblea Nacional los actuales integrantes de la Corte Constitucional, en sesión del Pleno del Organismo, llevada a cabo el 19 de marzo de 2019, se sorteó la causa y su conocimiento recayó en el juez Hernán Salgado Pesantes, quien avocó conocimiento el 11 de noviembre de 2019.

II. Alegaciones de las partes

A. Fundamentos y pretensión de la acción

8. La accionante, considera que la sentencia expedida el 2 de julio de 2012 por la Sala Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja transgredió los derechos al debido proceso —en las garantías de ser juzgado por un juez competente y con observancia en el trámite propio de cada procedimiento y, en la garantía de motivación— y a la seguridad jurídica.
9. En relación con la garantía de ser juzgado por un juez competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento, la accionante menciona:

“Es claro, entonces que, las conclusiones a las que llegan los señores jueces provinciales son incompatibles con el Art. 88 de la Constitución de la República que prescribe que la acción de protección “... podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial...” En el libelo de demanda y en la audiencia pública demostramos palmariamente que la garantía constitucional utilizada es completamente expedita porque había derechos constitucionales vulnerados por las acciones de autoridad pública no judicial, cumpliendo los dos requisitos exigidos por la Carta Política para la procedencia de la acción”.

10. Adicionalmente, afirma que aquella decisión judicial vulneró la garantía de motivación, prevista en el artículo 76, numeral 7, literal l) de la Constitución. En este sentido, indica que:

“En el libelo de la demanda y en la audiencia pública demostramos palmariamente que la garantía constitucional utilizada es completamente expedita porque había derechos constitucionales vulnerados por las acciones de autoridad pública judicial, cumpliendo los dos requisitos exigidos por la Carta Política para la procedencia de la acción.

(...)

La motivación de la resolución de los juzgadores no es cualitativa ni jurídicamente, (sic.) satisfactoria; no tiene consistencia en lo fáctico, en lo jurídico y en el aspecto lógico; no se adecua al principio de razón suficiente ni se inspira en la Teleología y en la Axiología Jurídica. A ello se suma a las impertinentes divagaciones contenidas en el Ordinal Noveno de la resolución que se impugna”.

11. Finalmente, en relación al derecho a la seguridad jurídica señala que: *“no se agot[ó] en las meras formas, pues en muchos casos dichas formalidades y solemnidades podrán ser el mecanismo de perpetuación de una injusticia o un sin razón jurídico”.*
12. Solicita que la Corte Constitucional, en sentencia, declare la violación de los derechos constitucionales indicados.

B. Argumentos de la parte accionada

13. Los Jueces de la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja, presentaron su informe ante la Corte Constitucional el 2 de mayo de 2013. En el documento indicaron que:

“... la pretensión de la accionante estaba centrada en que un juez con rango constitucional resuelva un conflicto que no entra en esta esfera y que el camino o la vía propicia para intentar su acción, era la vía judicial. En conclusión, la accionante, en este caso, Aurita Enith Encarnación Alvarado, dispone de mecanismos de defensa administrativa y judicial. Y, porque en el caso en estudio la alternancia no vulnera la estabilidad laboral de la accionante; criterio que ha sido emitido por la Corte Constitucional, en la Sentencia N° 118-12-SEP-CC Caso N° 0257-10-EP, en la Acción de Protección seguida por la profesora Flor Alba Abarca León en contra del Subsecretario Regional de Educación del Austro, y cuyo fallo ha confirmado la resolución de esta Sala de lo Laboral de la Niñez y Adolescencia de Loja, negando por consiguiente la acción extraordinaria de protección planteada”.

III. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

A. Competencia

14. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección, de conformidad con los artículos 94 de la Constitución y 191, numeral 2, literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

B. Análisis constitucional

15. La accionante alega vulneración a los derechos al debido proceso en las garantías de ser juzgado ante un juez competente y con observancia del trámite propio a cada procedimiento y motivación, y a la seguridad jurídica; sin embargo, de la lectura de la demanda se evidencia que sus argumentos están enfocados a alegar una supuesta vulneración a la garantía de motivación; por lo tanto, al dirigirse las alegaciones de la demanda a atacar los argumentos con los que se desechó la acción de protección, este Organismo examinará si la sentencia dictada el 2 de julio de 2012 por la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja se encuentra motivada.
16. Al respecto, la Constitución establece un conjunto de reglas básicas aplicables en todos los procesos en los que se determinen derechos y obligaciones. Entre estas se encuentra la garantía de motivación. El artículo 76, numeral 7, literal l) de la Constitución, señala que:

“Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho...”

17. Adicionalmente, la Corte Constitucional ha sido clara al determinar que, para que una decisión se encuentre motivada, los jueces y juezas que conocen garantías jurisdiccionales deben:

“i) enunciar las normas o principios jurídicos en que se funda la decisión, ii) explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho; y, iii) realizar un análisis para

verificar la existencia o no de vulneración a los derechos, si en dicho análisis no se determina la existencia de vulneraciones a los derechos, sino más bien conflictos de índole infraconstitucional, le corresponde al juez determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto.”²

18. En tal virtud, la garantía de motivación exige que toda resolución enuncie las normas jurídicas que sustentan la decisión, con la explicación de su pertinencia en los elementos fácticos de cada circunstancia particular; sumado a esto, en lo que se refiere a fallos expedidos dentro de garantías jurisdiccionales, la Corte Constitucional en la sentencia No. 001-16-PJO-CC determinó que es necesario que: i) de la decisión se pueda desprender un análisis sobre la vulneración de derechos alegada; y, ii) de no verificarse vulneración, se puntualice, de ser el caso, otras vías de reclamación que consideran procedentes.
19. En el caso en concreto, en el considerando Cuarto de la sentencia impugnada, los jueces revisan la normativa en la que se basó el Director Provincial de Educación de Loja para cambiar la función que desempeñaba Aurita Enith Encarnación Alvarado.
20. Los jueces mencionan: *“El Ministerio de Educación y Cultura y la Dirección Provincial de Educación de Loja emiten nombramiento a favor de la accionante, para que ocupe las funciones de Directora-Profesora de la Escuela “José María Velasco Ibarra” del cantón Paltas, el mismo que rige a partir de su registro, esto es, el 3 de abril del 2000, cuyo documento obra a fs. 4”*.
21. Posteriormente en el considerando 4.2, invocan la siguiente norma, sin relacionarla con la situación de la accionante.

“(…) 4.2.- El Art. 38 del Reglamento de la Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio publicado en el Suplemento del Registro Oficial 640 del 12 de marzo de 1991, establecía un período de seis años para el ejercicio de funciones de rectores, vicerrectores, inspectores generales, subinspectores, directores de escuelas y jardines de los establecimientos de educación media, primaria, preprimaria, popular y los directores y subdirectores de los centros educativos matrices:(…)”

22. A continuación los jueces hacen referencia a ciertas reformas a la regulación antes señalada.

“(…) 4.3.- Mediante Decreto Ejecutivo No. 708 se expiden Reformas al Reglamento a la Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio, encontrándose entre ellas, la constante en el Art. 10, que se refiere al Art. 37, al cual se le agrega varios incisos, entre ellos: 4.3.1.- ‘Las personas que desempeñan los cargos de rector, vicerrector, inspector general y subinspector de los colegios, director y subdirector de escuela y directores y subdirectores de redes de los establecimientos de educación fiscal en todas las modalidades y niveles, durarán cuatro años en estas funciones y podrán ser reelegidos inmediatamente por una sola vez para estos cargos’ 4.3.2.- ‘Quienes hayan desempeñado las funciones de rector, vicerrector, inspector general y subinspector de los colegios, director y subdirector de escuela y directores y subdirectores de redes, podrán presentarse a los concursos para llenar estas vacantes en otras instituciones educativas distintas de aquellas en las que ejercieron sus cargos. Las autoridades que dejen de ejercer su función se reintegrarán a la institución a la que pertenece su partida originalmente’.

² Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1285-13-EP/19 de 4 de septiembre de 2019, párr. 28. Ver también: Sentencia No. 098-SEP-CC de 26 de noviembre de 2013.

23. Del mismo modo no relacionan las normas reformatórias con los hechos relatados por la accionante en su acción. Seguidamente la Sala hace referencia a disposiciones transitorias, sin embargo no determinan en cuál de estos supuestos fácticos estaría inmersa la actora.

“(...)4.4.- En las disposiciones Transitorias del mismo, Decreto Ejecutivo No° 708, específicamente en la Primera, señala ‘Los funcionarios titulares o encargados determinados en el Art. 10 del presente Decreto Ejecutivo que al momento de la expedición de estas reformas, estén en funciones cuatro años o más, deberán solicitar a la autoridad nominadora respectiva, la autorización para convocar inmediatamente a concurso. En el caso de no hacerlo en el plazo de 30 días contados a partir de la publicación del presente Decreto Ejecutivo, dichos funcionarios titulares o encargados serán removidos por el Ministerio de Educación, quien dispondrá, de manera inmediata, a través de los Directores Provinciales de Educación respectivos, la convocatoria a concurso de méritos y oposición conforme a lo dispuesto en la Ley de Carrera Docente, su Reglamento y el mandato del presente decreto. Los funcionarios titulares o encargados que estén en funciones cuatro años o más, podrán participar en los concursos correspondientes y de ganar el concurso no podrán ser reelectos nuevamente...’ 4.5.- La Ley Orgánica de Educación Intercultural, en su Art. 109, inciso segundo señala: ‘ los directivos de todos los establecimientos educativos durarán cuatro años en sus funciones y podrán ser reelegidos por una sola vez, siempre que ganen los respectivos concursos públicos de méritos y oposición.”

24. Del texto citado, se observa que en esta parte de la sentencia solo se enuncian normas sin contrastarlas con los hechos del caso concreto. A continuación, en el considerando Séptimo se refiere a las vías judiciales ordinarias que existen para la reclamación realizada por Aurita Enith Encarnación Alvarado, indicando que:

“El Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva en su Art. 6, se refiere a la Impugnación, y expresa que, todos los actos administrativos expedidos por los órganos y entidades sometidos a este Estatuto –Ministerios de Estado- serán impugnables en sede administrativa o judicial (...) En conclusión, la accionante, en este caso, Aurita Enith Encarnación Alvarado, dispone de mecanismos de defensa administrativa y judicial”.

25. De tal manera, el fundamento de la sentencia impugnada se centra en enlistar la normativa que regula los cargos directivos en las instituciones educativas, además de disposiciones transitorias aplicables de acuerdo a determinados presupuestos fácticos, para posteriormente citar una norma del ERJAFE respecto a la impugnación en vía administrativa, indicando que la accionante disponía de determinados medios de defensa.

26. Por lo tanto, es evidente que no existe una explicación de la pertinencia de la aplicación de la norma enunciada en el fallo, por cuanto no se la relaciona con las circunstancias fácticas del cargo o el tiempo en el que la accionante lo desempeñaba. Esto se traduce en la falta de análisis de posibles vulneraciones de derechos alegados por la accionante.

27. Sobre la falta de análisis de la posible vulneración de derechos alegada por la accionante en una acción ordinaria de protección, la Corte Constitucional en la sentencia 176-14-EP/19, determinó que:

“... la falta de argumentación de los jueces de la Sala sobre la verificación de la vulneración de derechos constitucionales previo a negar la acción de protección por la existencia de otra vía de reclamación, constituye una violación al derecho del accionante de obtener decisiones suficientemente motivadas.”

28. Por lo tanto, al no existir en el fallo objetado consideraciones de los jueces provinciales respecto de las alegaciones de la accionante sobre la vulneración a sus derechos tal como lo ha determinado esta Corte en varios de sus fallos, sin encontrar siquiera mención alguna a los derechos que se reclaman como vulnerados; y, al basar su decisión únicamente en el criterio de que se trata de un asunto de mera legalidad que podía ser impugnado en otras vías judiciales, los jueces inobservaron una garantía esencial del derecho al debido proceso como lo es la motivación.
29. Si bien es cierto, los jueces accionados mencionan en su informe de descargo que “*la Sentencia N° 118-12-SEP-CC [...] ha confirmado la resolución de esta Sala de lo Laboral de la Niñez y Adolescencia de Loja*” se observa que en dicha resolución se constata que los jueces de instancia verificaron la posible vulneración de derechos concluyendo que “*que el acto administrativo por el cual se deja sin efecto el encargo de funciones a la accionante, no ha afectado su derecho al trabajo*”, cuestión que, como se evidenció en párrafos anteriores, no sucedió en el presente caso.
30. Por estas consideraciones, se evidencia que la sentencia dictada el 2 de julio de 2012, por la Sala Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja, no se encuentra motivada, vulnerando así lo dispuesto en el literal l, numeral 7, del artículo 76 de la Constitución.

IV. 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. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada por Aurita Enith Encarnación Alvarado.
2. Declarar la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación de la actora.
3. Como medida de reparación integral por la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación se dispone:
 - a) Dejar sin efecto la sentencia de 2 de julio de 2012, emitida por la Sala Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja, dentro de la acción de protección No. 96-2012, 396-2012.
 - b) Devolver el expediente a la Corte Provincial de Justicia de Loja a fin de que, por sorteo, un nuevo tribunal de la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja (o quien haga sus veces) dicte, a la brevedad posible, una nueva sentencia sin incurrir en la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación declarada conforme a esta sentencia, circunscribiéndose a los fundamentos expuestos en el recurso de apelación, para lo cual analizará la existencia o no de vulneraciones a derechos constitucionales.
4. Se dispone la devolución del expediente.

5. Notifíquese, publíquese y archívese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente por
LUIS HERNAN BOLIVAR
SALGADO PESANTES
Fecha: 2020.06.24 16:44:05
-05'00'

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, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; y, un voto salvado del Juez Constitucional Ramiro Ávila Santamaría, en sesión ordinaria de martes 09 de junio de 2020.- Lo certifico.

AIDA
SOLEIDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente por
AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI
Fecha: 2020.06.24
17:18:50 -05'00'

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 1328-12-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles veinticuatro de junio de dos mil veinte, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado
digitalmente por
AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI
Fecha: 2020.06.26
09:52:16 -05'00'

AGB/WFC

Sentencia N.° 1328-12-EP/20
Voto salvado: Ramiro Avila Santamaría

1. Respetuosamente disiento con el voto de mayoría y los argumentos sostenidos por el juez ponente y los demás jueces y juezas que decidieron votar a favor de la sentencia. A continuación, expongo las razones que sustentan mi decisión.
2. Este caso deviene de una acción de protección presentada por una persona contra la Dirección Provincial de Educación de Loja. El acto impugnado tiene que ver con un cambio de funciones. La accionante se venía desempeñando en el cargo de directora-profesora desde el año 2000 y, por haberse cumplido el tiempo previsto legalmente para el ejercicio de dichas funciones, fue removida y designada como docente. En primera instancia se había resuelto que esta persona sea restituida hasta ser reemplazada, mientras que en segunda instancia la acción de protección fue desechada. Esta ciudadana presentó la acción extraordinaria de protección contra esta última decisión, emitida el 2 de julio de 2012 por la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja (“la Corte Provincial”).
3. La sentencia de mayoría declara la violación a la motivación porque –en sus propios términos– *“no existe una explicación de la pertinencia de la aplicación de la norma enunciada en el fallo”* (párrafo 27). Además, considera que la motivación fue vulnerada por *“no existir en el fallo objetado consideraciones de los jueces provinciales respecto de las pretensiones del accionante”* (párrafo 29).
4. La Constitución, en su artículo 76 (7) (l), establece que *“no habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho.”* Lo que corresponde a la Corte Constitucional es mirar si hay: i) enunciado de normas y ii) explicación de pertinencia, mas no juzgar la conveniencia de los argumentos. Ahora bien, la lectura de la sentencia de la Corte Provincial, a la luz de la motivación, permite observar que es citada la Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio, así como el Decreto Ejecutivo 708/2007, reformativo del Reglamento a la Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio. A su vez, es mencionado el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, a partir del cual la Corte Provincial concluye que la accionante *“dispone de mecanismos de defensa administrativa y judicial”*.
5. A mi parecer, este caso requiere una subsunción muy sencilla y el contraste de los hechos con la normativa traída a colación por Corte Provincial en sus consideraciones, resulta más que suficiente para dar cuenta de su pertinencia en la resolución del caso. La evidente solución que surge de combinar la identificación de los hechos y el derecho, hace prescindible una explicación abundante y particular.
6. Además, la accionante habría estado, según se desprende de la misma sentencia de mayoría, alrededor de 12 años en el cargo de directora, contrariando las normas que

regulan esta situación, que disponen, de manera expresa, la posibilidad de remoción de los funcionarios que superen cierto tiempo (4 años o más) en funciones y el inmediato llamado a concurso de méritos y oposición para cubrir la vacancia. La Corte Provincial cumplió, inclusive, con la obligación de indicar la vía de reclamación procedente para el caso en cuestión, al haber señalado el cuerpo normativo y el procedimiento al cual debería ceñirse un reclamo de esta naturaleza.

7. Para cualquier institución, desde lo preceptuado en el artículo 95 de la Constitución, es sano promover y practicar la participación en todo asunto de interés público. El ejercicio de cargos en los que se toman decisiones, como el de directora de una institución pública educativa, tienen períodos fijos para evitar la concentración de poder y una tendencia a ejercicios autoritarios que el tiempo excesivo promueve. Esto vale, por supuesto, a otros cargos y representaciones públicas como la misma presidencia de la República.

8. Los efectos de la sentencia, además, son harto indeseables. Por un lado, seguro existen ya situaciones jurídicas consolidadas en la institución educativa. Habrá un director o directora que estará ejerciendo legítimamente sus funciones y una potencial sentencia pone en situación de inestabilidad a la institución educativa. Por otro lado, genera expectativas en la accionante que ya ha ejercido el cargo de directora por más de una década. Esta apertura a estas posibilidades hace que la sentencia genere resultados injustos. Considero que la sentencia debió haber tomado en consideración la sentencia 1320-13-EP/20 (ponencia jueza Karla Andrade Quevedo), en la que se modulan los efectos por el tiempo transcurrido.

RAMIRO
FERNANDO AVILA
SANTAMARIA



Firmado digitalmente por
RAMIRO FERNANDO AVILA
SANTAMARIA
Fecha: 2020.06.26 12:38:49
-05'00'

Ramiro Avila Santamaría
Juez Constitucional

Voto salvado sentencia N.º 1328-12-EP/20
Juez constitucional: **Ramiro Ávila Santamaría**

Razón: Siento por tal que el voto salvado del juez constitucional Ramiro Ávila Santamaría, en la causa N.º 1328-12-EP, fue presentado en Secretaría General, el 10 de junio del 2020, mediante correo electrónico.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente por
AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI
Fecha:
2020.06.25
08:43:20 -05'00'

Aída García Berni
Secretaria General