

Quito, D.M. 03 de marzo de 2021

CASO No. 578-16-EP

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

SENTENCIA

Tema: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de apelación (acción de protección), por una supuesta vulneración al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes, al juzgamiento con observancia del trámite propio para cada procedimiento y a la seguridad jurídica de una Dirección Distrital del Ministerio de Educación.

I. Antecedentes y procedimiento

1. Zoila Irene Mosquera Cárdenas ha sido servidora pública del Ministerio de Educación. Durante varios años desempeñó las funciones de colectora del Colegio Alejandro Andrade en la localidad de Girón, provincia del Azuay. El 11 de febrero de 2015, las autoridades ordenaron su traslado administrativo hacia la sede ubicada en el distrito de educación de Santa Isabel, como parte de la optimización y reorganización del talento humano.¹

2. El 13 de noviembre de 2015, Zoila Mosquera presentó una acción de protección en contra del traslado administrativo.² El 26 de noviembre de 2015, se celebró la audiencia pública donde la jueza declaró sin lugar la demanda.³

¹ Conforme consta el detalle del proceso en el SATJE, N°. 01333-2015-10286, Zoila Mosquera tiene nombramiento definitivo como servidora pública 3. En la demanda de la acción de protección indicó que no estuvo de acuerdo con el cambio administrativo, pero por la necesidad del trabajo acogió la disposición de las autoridades. Según afirmó, el cambio administrativo debía durar solo 10 meses. Ella solicitó volver a laborar en Girón o en Cuenca, pero su pedido no fue atendido.

² La servidora pública impugnó el oficio Nro. 0732-DDSI-01D03-2015, de fecha 31 de agosto del 2015, emitido por Mónica Galarza, directora distrital de educación 01D03 que ratificó el cambio administrativo. Alegó la vulneración al derecho al trabajo y a la seguridad jurídica. Refirió que sufre de problemas de columna y el traslado diario hacia Santa Isabel le afecta a su salud y le pone en riesgo debido a su avanzada edad. Además, indicó que el costo de la movilización es muy alto en relación a su remuneración de USD 600.

³ El 25 de enero de 2016 se notificó con la sentencia escrita a las partes. La jueza consideró que no existió violación de derechos constitucionales y que existía la vía ordinaria adecuada y eficaz para impugnar el traslado administrativo.

3. El 16 de enero de 2016, Zoila Mosquera interpuso recurso de apelación. El 22 de febrero de 2016, la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Azuay aceptó el recurso de apelación interpuesto, revocó la sentencia venida en grado y dejó sin efecto el traslado administrativo. También, dispuso el reintegro de la servidora pública a las funciones que originalmente desempeñaba.

4. El 17 de marzo de 2016, Daniel Rodrigo Armijos Ñaguazo, director distrital de educación 01D03 del distrito Girón a Santa Isabel (“el accionante”) interpuso acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia emitida por la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Azuay.

5. El 5 de julio de 2016, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite el caso.

6. El 12 de noviembre de 2019, el Pleno asignó la sustanciación del caso al juez constitucional Ramiro Avila Santamaría, quien avocó conocimiento el 21 de agosto de 2020 y solicitó el informe de descargo a los jueces de la Sala Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Azuay.⁴ El informe solicitado fue entregado a la Corte el 31 de agosto de 2020.

II. Competencia de la Corte Constitucional

7. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 de la Constitución de la República y 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC).

III. Pretensión y argumentos

8. El accionante impugnó la sentencia de apelación, que declaró con lugar la acción de protección de Zoila Mosquera. Solicitó que se declare la vulneración del debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, del juzgamiento con observancia del trámite propio para cada procedimiento y de la seguridad jurídica. Además, pidió que se ordenen las medidas para la reparación integral a la Dirección Distrital Girón Santa Isabel del Ministerio de Educación.

9. El accionante alegó que los jueces provinciales declararon un *“derecho no previsto en norma jurídica alguna vigente a esa época, a favor de la accionante; y no declaró la improcedencia e inadmisibilidad de la misma, como era su obligación de acuerdo al artículo 42, inciso final, de ese cuerpo legal”*.⁵ Además, precisó que *“lo que se realizó fue un traslado administrativo respetando su derecho al trabajo y si a su parecer no se*

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, consta en el Sistema Automatizado de la Corte Constitucional SACC un informe presentado el 31 de agosto de 2020 por los ex jueces de la Sala Luis Ignacio Urgiles Contreras y Aura Piedad Calderón Vintimilla y la jueza Sandra Aguirre Estrella.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, caso 578-16-EP, fj. 13.

cumplió con el orden legal o requisitos se lo debía reclamar por la vía correspondiente".⁶ Advirtió que los jueces provinciales no consideraron si existía o no otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para impugnar el traslado administrativo. Por lo cual, alegó la vulneración del debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes y del juzgamiento con observancia del trámite propio para cada procedimiento, derechos constitucionales consagrados en la Constitución 76. (1) y (3).

10. También reclamó la vulneración del derecho a la seguridad jurídica contenido en el artículo 82 de la Constitución "*al concederse una acción de protección con vulneración de disposiciones constitucionales y dejando de lado los preceptos legales que dicen relación a cuestiones de mera legalidad*".⁷ Añadió, que los jueces provinciales declararon un derecho subjetivo no reconocido por el ordenamiento jurídico.

11. En el informe de descargo los jueces se ratificaron en su decisión de declarar la vulneración de derechos de Zoila Mosquera. Precizaron que el traslado administrativo vulneró el debido proceso al no cumplir con los requisitos de ley, ni con la aceptación de la servidora pública. Además, se afectó a la seguridad jurídica al inobservar las normas previas, claras y públicas que regulan el cambio administrativo y finalmente declararon la violación al derecho al trabajo al trasladar a una funcionaria a laborar a un lugar distante, lo que afectó su estabilidad familiar y el derecho al buen vivir.⁸

IV. Análisis Constitucional

12. En su demanda el accionante reitera, de manera similar, el mismo argumento en la fundamentación de todos los derechos que consideró fueron vulnerados en la sentencia impugnada⁹, por lo tanto, la Corte atenderá la alegación centrándose en este argumento, que en lo esencial se refiere al análisis del derecho a la seguridad jurídica.

13. El derecho a la seguridad jurídica, según el artículo 82 de la Constitución, "*se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes*". Por el derecho a la seguridad jurídica, el sistema jurídico debe ser estable, coherente y debe permitir tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas. Este debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad.¹⁰

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, caso 578-16-EP, fj. 13 vta.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, caso 578-16-EP, fj. 14.

⁸ Corte Constitucional del Ecuador SACC, informe de descargo presentado el 31 de agosto de 2020.

⁹ Corte Constitucional del Ecuador SACC, demanda accionante, pág. 4: "*Que la sentencia impugnada al conceder una acción de protección en la cual se declaró un derecho no previsto en norma jurídica alguna vigente a esa época, a favor de la accionante; y no declaró la improcedencia e inadmisibilidad de la misma, como era su obligación de acuerdo al artículo 42, inciso final, de ese cuerpo legal; volvió a no garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes*".

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 989-11-EP/19.

14. En virtud de los derechos constitucionales alegados por la accionante, los jueces provinciales realizaron el análisis del acto impugnado, considerando las normas y reglamentos aplicables.¹¹ Al considerar que la servidora pública no aceptó el cambio propuesto, no existió informe de la Unidad Administrativa de Talento Humano, ni tampoco se constató la reforma al distributivo de remuneraciones mensuales, concluyeron que se vulneró el derecho al debido proceso.¹²

15. El accionante argumenta que al haberse desnaturalizado el objeto de la acción de protección se vulnera su derecho a la seguridad jurídica. Al respecto, los jueces provinciales argumentaron en su sentencia que la acción de protección era la vía judicial adecuada.¹³ Sobre esto la Corte ya se pronunció en ocasiones anteriores y expresó que *“el desacuerdo con una decisión emitida por un órgano jurisdiccional, desnaturaliza el carácter excepcional de la acción extraordinaria y no puede ser alegado a través de esta garantía jurisdiccional, puesto que la Corte Constitucional no debe ser considerada como una instancia adicional”*.¹⁴

16. Adicionalmente, es importante resaltar que en el considerando cuarto de su sentencia, los jueces provinciales realizaron un análisis del caso y determinaron, con base en normativa constitucional, el objeto de la acción de protección y la vulneración al derecho al debido proceso; la Corte Provincial también señaló la omisión que generó la vulneración de los derechos, explicando como el Ministerio vulneró los derechos de la servidora pública¹⁵.

17. Por lo expresado La Corte verifica que los jueces provinciales aplicaron en su sentencia normas previas, claras, públicas y vigentes¹⁶. En consecuencia, no encuentra vulneración al derecho a la seguridad jurídica.

¹¹ Ministerio de Educación, Acuerdo Ministerial N° 20-2012; Acuerdo Ministerial No. 209-13; Circular Nro. MINEDUC-CGAF-2015-00035-C.

¹² Corte Provincial del Azuay, Sala de la Laboral, juicio N°. 01333-10286-15, fj. 8.: *“Lo que el Tribunal ha apreciado en relación al cambio administrativo realizado a la accionante, es que para el cambio o traspaso...no se ha contado con el Informe Técnico de las UATH, con la reforma al Distributivo de Remuneraciones mensuales y con la Aceptación por Escrito de la servidora,... sin que la accionada justifique dentro del proceso haber dado cumplimiento a lo requerido por el funcionario del Ministerio de Trabajo, quién en ámbito de su Competencia conforme los Arts. 51, 52 de la Ley Orgánica de Servicio Público-LOSEP, ha solicitado lo antes indicado, incurriendo en este caso la accionada en omisión al no remitir al Ministerio de Relaciones Laborales el Informe Técnico elaborado por la Unidad de Administración de Talento Humano Institucional, en el que se haya basado la accionada para el traspaso del puesto....”*.

¹³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 992-11-EP/19.

¹⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N° 785-13-EP-19.

¹⁵ Corte Provincial del Azuay, Sala de la Laboral, juicio N°. 01333-10286-15: *“... al no haberse hecho efectivo esta Garantía Constitucional [Artículo 76 de la Constitución] aplicando, normas procesales de la Ley Orgánica del Servicio Público-LOSEP previo al traspaso de puesto de la actora de este trámite, no se ha seguido un procedimiento que respete la garantía de la trabajadora a contar con su consentimiento expreso para el cambio administrativo a Santa Isabel...”*.

¹⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N° 17-14-IN/20.

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.
2. Devuélvase el expediente a la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Azuay, notifíquese y publíquese.

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 03 de marzo de 2021.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL