

Quito, D.M., 08 de diciembre de 2022

CASO No. 510-17-EP

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

SENTENCIA No. 510-17-EP/22

Tema: La Corte Constitucional analiza si la sentencia dictada por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, de fecha 11 de enero de 2017, vulnera el derecho a la seguridad jurídica. Luego del examen correspondiente, la Corte no encuentra transgresión del referido derecho, por tanto, desestima la acción presentada.

I. Antecedentes y procedimiento

1. El 25 de julio de 2008, Iván Alonso Secaira Durango presentó un recurso de plena jurisdicción en contra de la acción de personal No. 2686, de 13 de mayo de 2008, suscrita por Santiago León Abad, en su calidad de gerente general de la Corporación Aduanera Ecuatoriana, CAE, actual, Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, SENA E y Alexandra Fernández, jefa de recursos humanos, mediante la cual se suprimió el puesto de supervisor que ocupaba en dicha corporación.¹
2. El conocimiento de la causa le correspondió a la Segunda Sala del Tribunal Distrital No. 1 de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Quito, mismo que el 11 de agosto de 2011 aceptó la demanda y declaró la nulidad del acto administrativo impugnado. En consecuencia, dispuso que la CAE:

... en el término de 5 días restituya al actor al cargo del que fue separado por supresión de su puesto o a otro equivalente en jerarquía y remuneración en la ciudad de Quito; ordenándose asimismo que en el plazo de treinta días contados desde la restitución dispuesta se pague al actor las remuneraciones dejadas de percibir desde la cesación hasta su reintegro. No ha lugar al pago de intereses reclamados ni de indemnizaciones de daños y perjuicios.

3. El 17 de agosto de 2011, el SENA E solicitó aclaración de la sentencia de 11 de agosto de 2011, petición que fue negada el 26 de marzo de 2012, por la Segunda Sala del

¹ En lo principal, el actor señaló que: “El acto administrativo que contiene tal supresión es ilegal y nulo [porque] el artículo 65 de la [LOSCCA] establece que la supresión de los puestos en las entidades públicas solo procede por razones ‘técnicas o económicas y funcionales’; estableciéndose que en las entidades que forman parte de la Función Ejecutiva se hará ‘previo estudio y dictamen’ [del SENRES] y, en las que no son parte de ella, con el informe de la respectiva Unidad de Recursos Humanos. [...] lo cual en el caso [no ocurrió]; y, si se emitieron jamás me fueron comunicados para refutarlos por comprometer mi estabilidad en el servicio público.”. El proceso fue signado con el número 17802-2008-17944.

Tribunal Distrital No. 1 de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Quito señalando que: “... *el fallo de la Sala es claro, preciso y totalmente inteligible [...] habiéndose resueltos todos y cada uno de los puntos controvertidos.*”.

4. El 5 de abril de 2012, el SENAIE interpuso recurso extraordinario de casación de la sentencia de fecha 11 de agosto de 2011. Dicho recurso fue admitido a trámite el 25 de septiembre de 2013, por la Sala de Conjuces de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, puesto que reunía: “... *los requisitos de oportunidad, admisibilidad y procedencia...*”.
5. El 11 de enero de 2017, la Sala de Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia resolvió casar la sentencia del Tribunal *a quo* y ratificar la legalidad y validez del acto administrativo impugnado, en los siguientes términos:

Esta Sala Especializada puede verificar [...] que la Corporación Aduanera Ecuatoriana cumplió con el procedimiento de supresión de partidas establecido en el Reglamento de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público y en la Norma Técnica del Subsistema de Planificación de Recursos Humanos, sin embargo, el Tribunal de instancia, sin considerar estas normas, declaró nula a la acción de personal.

6. El 16 de enero de 2017, Iván Alonso Secaira Durango presentó recurso de aclaración y ampliación, este pedido fue negado el 30 de enero de 2017, por la Sala de Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia aduciendo que: “... *el solicitante no ha concretado ni ha especificado los fundamentos de su pedido, incumpliendo los presupuestos previstos en el artículo 48 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa...*”.
7. El 22 de febrero de 2017, Iván Alonso Secaira Durango (en adelante “**el accionante**”) propuso acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 11 de enero de 2017 (“**sentencia impugnada**”) y el auto de que negó su aclaración y ampliación, de fecha 30 de enero de 2017 (“**auto impugnado**”), dictados por la Sala de Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia (o “**la Sala accionada**”).
8. El 25 de abril de 2017, el Tribunal de la Sala de Admisión, conformado por las ex juezas constitucionales Tatiana Ordeñana Sierra, Marien Segura Reascos y Roxana Silva Chicaiza, admitió a trámite la presente causa.
9. Una vez efectuado el sorteo por el Pleno de la Corte Constitucional, le correspondió la sustanciación de la presente causa a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez. En atención al orden cronológico de despacho de causas, la jueza sustanciadora avocó conocimiento mediante providencia de fecha 5 de octubre de 2022, en la que ordenó oficiar a la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia a fin de que presente su informe de descargo. El 11 de octubre de 2022, el doctor Milton Velásquez Díaz remitió el informe solicitado.

II. Competencia

- 10.** El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94, 429 y 437 de la Constitución (“CRE”) y 58 y 191 número 2 letra d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

III. Actos jurisdiccionales impugnados

- 11.** De la demanda de acción extraordinaria de protección se evidencia que los actos jurisdiccionales impugnados son la sentencia de fecha 11 de enero de 2017 y el auto de que negó su aclaración y ampliación, de 30 de enero de 2017, ambos dictados por la Sala de Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, notificados el 11 y 31 de enero respectivamente.²

IV. Fundamentos de las partes

4.1. Fundamentos de la acción y pretensión

- 12.** El accionante alega la vulneración del derecho al debido proceso en el derecho a la defensa (art. 76.7.a de la CRE) y en la garantía de motivación (art. 76.7.1 de la CRE), así como, del derecho a la seguridad jurídica (art. 82 de la CRE). En consecuencia, solicita dejar sin efecto la sentencia y auto impugnado “... a fin de que sea devuelta la causa y se corrijan las sustanciales violaciones constitucionales de tal decisión.”. (sic)
- 13.** Sobre el derecho a la defensa, motivación y seguridad jurídica, el accionante señala que:

En la sentencia de casación recurrida se llega a la insólita conclusión de que una norma reglamentaria tiene mayor rigor que un derecho constitucional. [...] señalan que los artículos 134 y 135 del reglamento a la LOSCCA, solo ordenan que cuando se suprime el cargo de un servidor, de carrera además, no se notifique con la resolución sino solo con la acción de personal y que por tanto se ha cumplido el debido proceso; lo que equivale a decir que los servidores públicos no tienen derecho ni al debido proceso ni a la seguridad jurídica, ya que no tienen el derecho a conocer las razones por las cuales les echan de los cargos, por lo que tampoco pueden tener elementos para poder defenderse, es decir se restringe el derecho de defensa y se vulnera la garantía de la motivación y la Administración queda abierta a ser arbitraria.

- 14.** Asimismo, arguye que:

El mismo artículo 65 de la LOSCCA obliga a la Administración a establecer las razones económicas, técnicas y funcionales que le obligan a eliminar las partidas presupuestarias correspondientes a un cargo público: lo que significa asimismo que el servidor público debe ser informado de cuáles son esas razones para que se elimine el cargo que ocupa y eso solo ocurre en la explicación en la que se sustenta la RESOLUCIÓN, no en la acción de personal, para que pueda ejercer su derecho de oponerse a la decisión. Vale entonces

² Fojas 19 y 24 del expediente de casación.

señalar que la misma LOSCCA establece el camino jurídico de la motivación que debe tener la resolución de supresión; ya que solo con esa motivación se puede ejercer el derecho de impugnación...

15. Finalmente, el accionante manifiesta que:

.... la [...] LOSCCA en su artículo 96 establece como garantía propia de los servidores públicos de carrera el derecho preferente a que en caso de supresión de su puesto de trabajo el servidor sea trasladado a puestos vacantes de naturaleza similar al ocupado por estas personas. En la sentencia dictada por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo se reconoce la violación de este derecho legalmente establecido: pues pese a estar comprobada plenamente, mi calidad de servidor público de carrera, [...] en la resolución administrativa impugnada y mucho peor en la acción de personal se ha justificado que la administración respetó ese mi derecho. Al contrario es claro más bien que solo se señala que las funciones que yo ejercía, podían ser cumplidas por otros empleados regulares sí, pero no servidores de carrera como era mi caso [...] Ello determina que también por esta razón se violó mi derecho a la seguridad jurídica y al debido proceso.

4.2. Del informe de descargo

16. En el informe detallado en el párrafo 9 *supra*, el Presidente de la Sala de Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia sostiene que, la sentencia impugnada “... se encuentra debidamente motivada conforme los argumentos fácticos y jurídicos que en ella constan, y conforme la jurisdicción y la competencia que tenían en su momento la jueza y los jueces nacionales, que la suscribieron...”.

V. Análisis constitucional

5.1. Determinación del problema jurídico

17. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones dirigidas al acto procesal objeto de la acción, por considerarlo lesivo de un derecho constitucional.³
18. En este sentido, el Organismo ha determinado que un cargo configura una argumentación completa si reúne, al menos, los siguientes tres elementos: i) **una tesis o conclusión**, en la que se afirme cuál es el derecho fundamental cuya vulneración se acusa; ii) **una base fáctica** consistente en el señalamiento de cuál es la acción u omisión judicial de la autoridad judicial cuya consecuencia habría sido la vulneración del derecho fundamental; tal acción u omisión deberá ser, naturalmente, un aspecto del acto judicial objeto de la acción; y, iii) **una justificación jurídica** que muestre por qué la

³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1967-14-EP/20, de 13 de febrero de 2020, párr. 16; sentencia No. 752-20-EP/21, de 21 de diciembre de 2021, párr. 31; sentencia No. 2719-17-EP/21, de 8 de diciembre de 2021, párr.11.

acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata.⁴

19. De lo expuesto en el párrafo 13 *supra*, si bien se observa que el accionante alega la vulneración del derecho a la defensa, la garantía de motivación y la seguridad jurídica, de la revisión del cargo expuesto, se verifica que el mismo se dirige a cuestionar la rigidez de normas reglamentarias sobre una norma constitucional por lo que este Organismo haciendo un esfuerzo razonable procederá a analizar dicho cargo a través de la posible trasgresión de la seguridad jurídica.⁵
20. Respecto a los cargos determinados en los párrafos 14 y 15 *supra*, la Corte advierte que el accionante reitera los hechos del proceso de origen, concretamente, lo atinente a la resolución que suprimió la partida presupuestaria que ostentaba en la Corporación Aduanera Ecuatoriana y la acción de personal a través de la cual se le notificó dicha supresión, acción que posteriormente impugnó en sede contencioso administrativa. En esta línea es importante recordar que la acción extraordinaria de protección no constituye una instancia adicional en los procesos judiciales ordinarios y que no corresponde que se pronuncie sobre las alegaciones relativas al procedimiento de supresión de cargos, por lo que, aun haciendo un esfuerzo razonable, no es posible plantear un problema jurídico a partir de los cargos determinados en dichos párrafos.
21. Ahora bien, corresponde indicar que sobre el auto de aclaración y ampliación de fecha 30 de enero de 2017, detallado como impugnado en el párrafo 11 *supra*, no se evidencia una argumentación mínima que permita establecer un problema jurídico a resolver. Inclusive, haciendo un esfuerzo razonable, no se encuentra algún argumento que permita analizar dicha decisión, por lo que se descarta su análisis a la luz de la sentencia No. 1967-14-EP/20.
22. En atención a lo indicado, la Corte Constitucional responderá el siguiente problema jurídico:

¿La sentencia de fecha 11 de enero de 2017 dictada por la Sala de Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, vulneró el derecho a la seguridad jurídica?

5.2. Resolución del problema jurídico

¿La sentencia de fecha 11 de enero de 2017 dictada por la Sala de Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, vulneró el derecho a la seguridad jurídica?

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párr. 18.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1967-14-EP/20, de 13 de febrero de 2020, párr. 21: “... la eventual constatación -al momento de dictar sentencia- de que un determinado cargo carece de una argumentación completa no puede conllevar, sin más, el rechazo de ese cargo: en tales situaciones, la Corte debe realizar un esfuerzo razonable para determinar si, a partir del cargo en examen, cabe establecer una violación de un derecho fundamental”.

23. 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.*”.
24. Del texto constitucional se desprende que el individuo debe contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita 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 establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad.⁶
25. La Corte Constitucional, como guardiana de la Constitución, al resolver sobre vulneraciones a este derecho, no le corresponde pronunciarse respecto de la correcta o incorrecta aplicación e interpretación de las normas infraconstitucionales, sino verificar si en efecto existió una infracción a normas constitucionales, que implique que la judicatura haya fallado sin cumplir con su obligación del respeto a la Norma Suprema.⁷
26. En consecuencia, la Corte Constitucional de forma reiterada ha sostenido que no puede declarar la vulneración del derecho a la seguridad jurídica sobre la base de la mera constatación de que una norma legal ha sido infringida. Caso contrario, la jurisdicción que ella ejerce en las acciones extraordinarias de protección se confundiría con la jurisdicción ordinaria, tergiversándose.⁸
27. En el presente caso, el accionante alega que la Sala accionada aplicó de manera incorrecta los artículos 134 y 135 del Reglamento a la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, LOSCCA, al sobreponerlos a sus derechos constitucionales.
28. De la revisión de la sentencia impugnada, se observa que la Sala accionada resolvió casar la sentencia de instancia, de fecha 11 de agosto de 2011, dado que verificó que la CAE, hoy SENAE, cumplió con el procedimiento de supresión de partidas establecido en el Reglamento de la LOSCCA y de Unificación y Homologación de la Remuneraciones del Sector Público y en la Norma Técnica del Subsistema de Planificación de Recursos Humanos y que el Tribunal de instancia obvió dicha normativa; además, porque no encontró violación del debido proceso en el trámite administrativo.
29. En este contexto, la Sala accionada hace mención a lo alegado por el SENAE en su recurso de casación, así señala que el recurrente indica que:

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencias No. 2034-13-EP/19, de 18 de octubre de 2019, párr. 21 y 1593-14-EP/20, de 29 de enero de 2020, párr. 18

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1249-12-EP/19, de 17 de septiembre de 2019, párr. 22.

⁸ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1763-12-EP/20, de 22 de julio de 2020, párr. 14.6.

... el artículo 95 del Reglamento a la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa establece que la SENRES expedirá las políticas, normas e instrumentos relacionados con los procedimientos para la supresión de puestos. Además, [...] el artículo 97 del mismo Reglamento dispone que la supresión de puestos se ejecutará de conformidad con el procedimiento establecido en el Reglamento y en la normativa técnica que expida la SENRES, razón por la que, en ejercicio de sus competencias, expidió la Norma Técnica del Subsistema de Planificación de Recursos Humanos, contenida en la Resolución No. SENRES-2005-000141...

30. Entre los hechos menciona que, el recurrente ha reiterado que el procedimiento establecido en los artículos 134⁹ y 135¹⁰ del Reglamento a la LOSCCA, era de aplicación obligatoria para CAE, puesto que el artículo 134 indicaba que los puestos de trabajo se suprimían, a través de una resolución. Mientras que el artículo 135, ratificaba que por un lado se emitía la resolución de supresión de puesto, y por otro, se notificaba el servidor de la cesación de funciones.
31. Y continúa explicando que a decir del recurrente, si el artículo 135 hubiere pretendido la notificación de la supresión de puestos con la resolución, lo hubiera establecido de manera expresa, por tanto, de haberse considerado por parte del Tribunal las referidas normas, este hubiera podido subsumir los supuestos fácticos en las normas correctas, que son precisamente las que no habría considerado, ni aplicado, puesto que basó su decisión en la aplicación indebida del numeral 13 de artículo 24¹¹ de la CRE de 1998 y el artículo 31¹² de la Ley de Modernización del Estado.
32. Finalmente, la Sala accionada verifica que la CAE: “... *cumplió con el procedimiento de supresión de partidas establecido en el Reglamento de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las*

⁹ **Reglamento a la LOSCCA:** “Art. 134.- Resolución y orden de pago de indemnización.- La autoridad nominadora, en base al informe de la UARH, dispondrá mediante resolución la supresión de puestos y en la misma ordenará el pago de la indemnización al servidor titular del puesto suprimido, en termino de 10 días.”.

¹⁰ **Reglamento a la LOSCCA:** “Art. 135.- Notificación de cesación de funciones y pago indemnizatoria.- Una vez emitida la resolución señalada en el artículo anterior, previo al pago de la indemnización y la liquidación de haberes al servidor, se deberá notificar al mismo de la cesación de funciones. Cumplido el pago y la notificación, automáticamente quedará suprimida la partida presupuestaria correspondiente al puesto, debiendo remitirse de manera inmediata al Ministerio de Economía y Finanzas la referida resolución, para la correspondiente reforma presupuestaria.”.

¹¹ **Constitución Política de la República del Ecuador 1998:** “Artículo 24.- Para asegurar el debido proceso deberán observarse las siguientes garantías básicas, sin menoscabo de otras que establezcan la Constitución, los instrumentos internacionales, las leyes o la jurisprudencia: [...] 13. Las resoluciones de los poderes públicos que afecten a las personas, deberán ser motivadas. No habrá tal motivación si en la resolución no se enuncian normas o principios jurídicos en que se haya fundado, y si no se explicare la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Al resolver la impugnación de una sanción, no se podrá empeorar la situación del recurrente.”.

¹² **Ley de Modernización del Estado:** “Art. 31.- MOTIVACION.- Todos los actos emanados de los órganos del Estado, deberán ser motivados. La motivación debe indicar los presupuestos de hecho y las razones jurídicas que han determinado la decisión del órgano, en relación con los resultados del procedimiento previo. La indicación de los presupuestos de hecho no será necesaria para la expedición de actos reglamentarios.”.

Remuneraciones del Sector Público y en la Norma Técnica del Subsistema de Planificación de Recursos Humanos...”. Sin embargo, el Tribunal de instancia: “... *sin considerar estas normas, declaró nula a la acción de personal.*”. Por lo tanto, resuelve aceptar el recurso de casación y ratifica la legalidad y validez del acto administrativo impugnado.

33. De lo expresado, se observa que la Sala accionada ratificó el procedimiento realizado por la CAE, en lo atinente a la supresión del puesto del accionante, considerando que el mismo era el previsto en los artículos 134 y 135 del Reglamento de la LOSCCA y de Unificación y Homologación de la Remuneraciones del Sector Público y en la Norma Técnica del Subsistema de Planificación de Recursos Humanos, por lo cual, aplicó la normativa previa, clara y publica que estimó pertinente al caso contencioso administrativo, sin que se observe la aplicación arbitraria de normas jurídicas que acarree la violación de un precepto constitucional.¹³ En consecuencia, la Corte Constitucional no evidencia elementos por los cuales se advierta vulneración alguna del derecho a la seguridad jurídica.
34. Finalmente, se hace saber al accionante que, la Corte Constitucional del Ecuador en sentencia No. 785-13-EP/19 ha manifestado que el desacuerdo con una decisión emitida por un órgano jurisdiccional, desnaturaliza el carácter excepcional de la acción extraordinaria de protección y no puede ser alegado a través de esta garantía jurisdiccional, puesto que la Corte Constitucional no debe ser considerada como una instancia adicional. Asimismo, no corresponde que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la controversia de origen contencioso administrativa ni sobre las presuntas actuaciones u omisiones de la administración pública en un procedimiento de supresión de puestos, dado que la acción extraordinaria de protección es una garantía jurisdiccional cuyo objeto reside en verificar posibles vulneraciones a derechos constitucionales en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, estando fuera de su competencia material el análisis de actos públicos no judiciales.

VI. 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 No. **510-17-EP**.
2. Disponer la devolución del proceso al Tribunal de origen.
3. Notifíquese y archívese.

¹³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1889-15-EP/20, de 25 de noviembre de 2020, párr. 27.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de jueves 08 de diciembre de 2022; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Karla Andrade Quevedo, por uso de una licencia por vacaciones; y, de la Jueza Constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, por uso de una licencia por comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL