

SALA DE ADMISIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR. -
Quito D.M., 1 de julio de 2022.

VISTOS. - El Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador, conformado por las juezas constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín; en virtud del sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 8 de junio de 2022, **avoca** conocimiento de la causa **N.º. 884-22-EP, acción extraordinaria de protección**; y, al respecto realiza las siguientes consideraciones:

I

Antecedentes procesales

1. El 21 de febrero de 2022, Lenin Vladimir Ochoa Ochoa, en calidad de director de asesoría jurídica del Ministerio del Trabajo (“accionante 1”), presentó una acción extraordinaria de protección (“demanda 1”) en contra de la sentencia de 31 de enero de 2022 expedida por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Loja.
2. Por otra parte, el 24 de febrero de 2022, Edwin Patricio Lima Celi, en calidad de director distrital de educación 11D06 del Ministerio de Educación (“accionante 2”)¹, presentó una acción extraordinaria de protección (“demanda 2”) en contra de la sentencia de 31 de enero de 2022 expedida por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Loja. Los antecedentes de las demandas son los siguientes:
3. El 21 de julio de 2021, Mauro Timoteo Romero Pardo, María Teresa Cueva Chuquimarca, Luz Benigna Cueva Quezada y Fanny Consuelo Salazar presentaron una acción de protección en contra del Ministerio de Educación, Ministerio del Trabajo y Ministerio de Finanzas.²
4. El 20 de septiembre de 2021, la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Calvas, provincia de Loja, resolvió rechazar la acción de protección propuesta por Mauro Timoteo Romero Pardo, María Teresa Cueva Chuquimarca, Luz Benigna Cueva Quezada y Fanny Consuelo Salazar. Inconformes con la decisión, los actores de la acción de protección interpusieron un recurso de apelación.
5. El 31 de enero de 2022, Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Loja resolvió aceptar el recurso de apelación, revocar la sentencia subida en grado y *“declara[r] que existe violación a derechos constitucionales a la seguridad jurídica, vida digna y demás conexos que la irradian”*.³

¹ En conjunto se denominará a la demanda 1 y a la demanda 2 como “las demandas”, así como también al accionante 1 y 2 como “los accionantes”.

² Mauro Timoteo Romero Pardo, María Teresa Cueva Chuquimarca, Luz Benigna Cueva Quezada y Fanny Consuelo Salazar presentaron una acción de protección argumentando que no se ha pagado los valores correspondientes a sus incentivos jubilares. La causa fue signada con el número 11335-2021-00309.

³ La Sala de la Corte Provincial resolvió además que *“Como medida de reparación integral, se dispone que el Ministerio de Educación en forma inmediata inicie el trámite ante el Ministerio de Economía y Finanzas, a*

II Objeto

6. Los artículos 94 y 437 de la Constitución (“CRE”), en concordancia con el artículo 58 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), establecen que la acción extraordinaria de protección tiene por objeto garantizar la protección de los derechos constitucionales y debido proceso en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia.

7. Las demandas 1 y 2 se presentaron en contra de la sentencia emitida el 31 de enero de 2022 por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Loja por lo que cumplen con el objeto de la acción.

III Oportunidad

8. *Demanda 1.* – La acción extraordinaria de protección fue presentada el 21 de febrero del 2022. La sentencia impugnada fue expedida y notificada el 31 de enero de 2022.

9. *Demanda 2.* – La acción extraordinaria de protección fue presentada el 24 de febrero de 2022. La sentencia impugnada fue expedida y notificada el 31 de enero de 2022.

10. Por ende, las demandas han sido presentadas dentro del término legal, conforme los artículos 60, 61 (2) y 62 (6) de la LOGJCC.

IV Requisitos

11. En lo formal, las demandas 1 y 2 cumplen con los requisitos establecidos en el artículo 61 de la LOGJCC.

V Pretensión y fundamentos

Demanda 1. –

12. El accionante 1 pretende que esta Corte declare la vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en las garantías de cumplimiento de normas y derechos de las partes, ser juzgado por un juez imparcial y la motivación, y la seguridad jurídica, establecidos en los artículos 75, 76(1), 76(7)(k), 76(7)(l) y 82 de la Constitución. Solicita se deje sin efecto la sentencia emitida por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Loja.

13. Respecto a la alegada vulneración a la tutela judicial efectiva, la accionante 1 sostiene que este derecho “*contempla varios elementos a saber: a) El acceso a la jurisdicción; b) La obligación de los jueces de tasar adecuadamente la trascendencia de las formalidades, sin*

objeto de que los legitimados activo [sic], Mauro Timoteo Pardo, María Teresa Cuenca Chuquimarca, Luz benigna Cueva Quezada y Fanny Consuelo Salazar, reciban su compensación económica por retiro voluntario”.

excesivos rigorismos y formalismos enervantes que conduzcan a la arbitrariedad; y, c) La existencia de "debidos cauces procesales" y de "garantías mínimas", para el ejercicio de los derechos". Respecto a las garantías mínimas para el ejercicio del derecho, la entidad accionante sostiene que se ésta contempla la imparcialidad del juez. Sostiene que los jueces de la Sala actuaron de manera parcializada.

14. Sostiene que la judicatura *“no tomó en cuenta lo determinado en el Art. 16 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional que determina que ‘La persona Accionante deberá demostrar los hechos en la demanda o en la Audiencia’ tampoco tomó en cuenta la defensa realizada por el Ministerio de Trabajo, ni la normativa legal utilizada para el mismo efecto”*.

15. Respecto a la seguridad jurídica, la accionante 1 refiere que en *“la sentencia impugnada se ha vulnerado este precepto constitucional de trascendencia y relevancia como lo exigen este tipo de acciones, pues se evidencia el desconocimiento de la Carta Magna y el Estado Constitucional de derechos y justicia, garantizado en la misma por parte, de quienes se hallan investidos de la facultad de administrar justicia”*.

16. En este sentido, la accionante 1 refiere que el conflicto iniciado vía acción de protección *“requirió de los jueces de instancia un análisis de legalidad referente a la interpretación y aplicación de normas infraconstitucionales, en especial, de la Ley Orgánica de Servicio Público, Reglamento de la Ley Orgánica de Servicio Público, Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, Acuerdo Ministerial MDT-2017-0094 (Directrices para los procesos de desvinculación de servidoras y servidores con nombramiento permanente con el fin de acogerse al retiro por jubilación), Acuerdo Ministerial MDT-2018-0185 (Directrices para los procesos de desvinculación de servidoras y servidores con nombramiento permanente con el fin de acogerse al retiro por jubilación)”*.

17. Respecto al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas, la accionante 1 refiere que esta obligación se *“inobservó en la emisión de la sentencia impugnada, misma que en base a los asertos esgrimidos se puede colegir que el acto administrativo que supuestamente vulneró derechos constitucionales por la cual se presentó esta Acción de Protección, debió realizarse o presentarse ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo”*.

18. Finalmente refiere que los jueces que resolvieron el recurso de apelación actuaron sin competencia por cuanto el proceso debía llevarse ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo.

Demanda 2. –

19. La accionante 2, en su demanda, refiere que la sentencia emitida por la Sala de la Corte Provincial vulneró el derecho al debido proceso, en las garantías motivación, de ser juzgado por juez competente y cumplimiento de normas y los derechos de las partes, consagrados en el artículo 76 (1)(7)(k) y (l) de la Constitución. Solicita se deje sin efecto la sentencia impugnada.

20. La accionante 2 refiere que la sentencia emitida por la Sala de la Corte Provincial incurre en el vicio motivacional de incongruencia frente al derecho. Sostiene que la sentencia *“no establece una línea argumental tanto fáctica como jurídica suficientes, en la medida de contestar satisfactoriamente, a la luz del derecho, dos perspectivas en concreto, siendo esta, la procedibilidad de la acción ordinaria de protección, al tenor de lo previsto en los artículos 40, numerales 1 y 3 y 42, numerales 1, 3 y 5 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional”*.

21. Refiere que la sentencia emitida no declaró improcedente la acción de protección formulada por los accionantes en mérito a que los accionantes buscan la declaración de un derecho subjetivo, de carácter patrimonial, secundario, individual y personal de conformidad *“a la Disposición General Novena de la Ley Orgánica de Educación Intercultural y el artículo 129 de la Ley Orgánica del Servicio Público, compensación monetaria, que cabe precisar, no guarda íntima conexión con el derecho a la jubilación (derecho a la seguridad social)”*.

22. Sostiene además que *“los accionantes, persiguen un reconocimiento [a] un derecho eminentemente patrimonial, traducido en dinero, cuyo fundamento, no es de carácter tético, es decir, prescrito en normas prescriptivas (principios), sino en normas descriptivas (normas hipotéticas), las mismas que contienen una hipótesis de hecho, un vínculo causa - efecto y por ende una obligación [...] de tal suerte, que no corresponde a la justicia constitucional, su declaración, sino a la justicia ordinaria”*.

23. Refiere que los jueces determinaron que se había vulnerado el derecho a la vida digna de los accionantes en la acción de protección. No obstante, la accionante 2 sostiene que *“[el derecho] no ha sido vulnerado en forma alguna, toda vez que, los accionantes, todos ellos, en primer lugar, son pensionistas, esto es, que han sido jubilados por el Estado, a través del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, quienes perciben una pensión jubilar vitalicia”*.

24. De igual manera, la accionante 2 sostiene que no se vulneró el derecho a la salud de los accionantes por cuanto cuentan con acceso a la salud a través de los servicios prestados tanto por el IESS, al ser jubilados, así como a los servicios del Ministerio de Salud Pública.

25. En cuanto a la seguridad jurídica, la accionante 2 sostiene que no se vulneró el derecho de los accionantes, por cuanto los accionantes debían *“i) presentar la solicitud de retiro por jubilación, al tenor de lo previsto en el artículo 47, literal j) de la Ley Orgánica del Servicio Público, ii) que la solicitud de retiro por jubilación, sea aceptada por autoridad competente; iii) cumplir con los requisitos para acceder a la jubilación, al tenor de lo previsto en los artículos 184 al 188 de la Ley de Seguridad Social, esto en cuanto a edad e imposiciones, iv) que exista disponibilidad presupuestaria, al tenor de lo previsto en los artículos 115 al 117 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas en concordancia con lo preceptuado en los artículos 95 al 111 de su Reglamento General y lo consagrado en las normas técnicas de presupuesto Nros. NTP 13, NTP 14, NTP 18 y NTP 19, contenidas en el Acuerdo Ministerial Nro. 103, expedido por el ente rector de las finanzas públicas y publicado en el Registro Oficial Suplemento 381 de 29-ene.- 2021; y, v) los demás requisitos previstos en el Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2018-0185, expedido por el ente rector del trabajo y publicado en el Registro Oficial Suplemento 322 de 07-sep.-2018, parámetros de adquisición del derecho patrimonial pretendido por los accionantes, en reconocimiento, los*

mismos que se tienen por claros, previos y públicos, por hallarse consagrados en el ordenamiento jurídico, cuya verificación en cumplimiento, ha sido acatada por esta Cartera de Estado”.

VI Admisibilidad

26. La LOGJCC, en sus artículos 58, 61 y 62, establece los requisitos de admisibilidad para la acción extraordinaria de protección.

Demanda 1. –

27. En concreto, el artículo 62(1) de la LOGJCC establece como requisito de admisibilidad de la demanda “(q)ue exista un argumento claro sobre el derecho violado y la relación directa e inmediata, por acción u omisión de la autoridad judicial, con independencia de los hechos que dieron lugar al proceso”.

28. En ese sentido, este Organismo en la sentencia N° 1967-14- EP/20, determinó que una forma de analizar la existencia de un argumento claro consiste en la verificación de los siguientes elementos: a) la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró (la tesis); b) el señalamiento de la acción u omisión de la autoridad judicial que habría ocasionado la vulneración (la base fáctica); y, c) una justificación que muestre por qué la acción u omisión acusada vulnera un derecho fundamental de forma directa e inmediata (la justificación jurídica).

29. En este sentido y en relación a los hechos expuestos en los párrafos del a 13 al 17 *supra*, se verifica que la entidad accionante, pese a sostener como tesis la vulneración de derechos constitucionales, no cuenta con una base fáctica o justificación jurídica que le permita a esta Corte considerar sus argumentos como claros. En este sentido la demanda 1 no cumple con el requisito expuesto en el artículo 62(1) de la LOGJCC.

30. De igual manera, el artículo 62(4) de la LOGJCC dispone que el fundamento de la acción no debe sustentarse en la falta de aplicación o errónea aplicación de la ley.

31. La accionante 1 refiere que los jueces debían analizar el caso en relación a lo dispuesto en la “*Ley Orgánica de Servicio Público, Reglamento de la Ley Orgánica de Servicio Público, Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, Acuerdo Ministerial MDT-2017-0094 (Directrices para los procesos de desvinculación de servidoras y servidores con nombramiento permanente con el fin de acogerse al retiro por jubilación), Acuerdo Ministerial MDT-2018-0185 (Directrices para los procesos de desvinculación de servidoras y servidores con nombramiento permanente con el fin de acogerse al retiro por jubilación)*” (ver párrafo 16 *supra*).

32. De esta forma, la demanda incurre en el supuesto contenido en el artículo 62(4) de la LOGJCC.

Demanda 2. –

33. En concreto, el artículo 62(1) de la LOGJCC establece como requisito de admisibilidad de la demanda “(q)ue exista un argumento claro sobre el derecho violado y la relación directa e inmediata, por acción u omisión de la autoridad judicial, con independencia de los hechos que dieron lugar al proceso”.

34. En ese sentido, este Organismo en la sentencia N° 1967-14- EP/20, determinó que una forma de analizar la existencia de un argumento claro consiste en la verificación de los siguientes elementos: a) la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró (la tesis); b) el señalamiento de la acción u omisión de la autoridad judicial que habría ocasionado la vulneración (la base fáctica); y, c) una justificación que muestre por qué la acción u omisión acusada vulnera un derecho fundamental de forma directa e inmediata (la justificación jurídica).

35. Pese a que la demanda sostiene como tesis la falta de motivación de la sentencia, al sustentar que la misma es incongruente frente al derecho, y citar un sin número de sentencias emitidas por la Corte Constitucional y a distintos autores que hablan de la motivación de las sentencias, esta Sala considera que la argumentación de la entidad accionante carece de una justificación jurídica a fin de considerar el argumento como claro (ver párrafos del 20 al 25 *supra*).

36. Por otro lado, la accionante 2 sostiene que no se vulneraron derechos constitucionales de los accionantes de la acción de protección, sin sustentar o presentar argumentos que permitan identificar violación de derechos constitucionales de la entidad en la emisión de la sentencia impugnada. En consecuencia, de lo mencionado, no existe justificación jurídica para considerar su argumento como claro.

37. Bajo este contexto, la demanda no cumple con lo dispuesto en el artículo 62(1) de la LOGJCC.

38. De igual manera, el artículo 62(4) de la LOGJCC dispone que el fundamento de la acción no debe sustentarse en la falta de aplicación o errónea aplicación de la ley.

39. La entidad accionante sostiene de igual manera que los accionantes debían “i) presentar la solicitud de retiro por jubilación, al tenor de lo previsto en el artículo 47, literal j) de la Ley Orgánica del Servicio Público, ii) que la solicitud de retiro por jubilación, sea aceptada por autoridad competente; iii) cumplir con los requisitos para acceder a la jubilación, al tenor de lo previsto en los artículos 184 al 188 de la Ley de Seguridad Social, esto en cuanto a edad e imposiciones, iv) que exista disponibilidad presupuestaria, al tenor de lo previsto en los artículos 115 a) 117 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas en concordancia con lo preceptuado en los artículos 95 al 111 de su Reglamento General y lo consagrado en las normas técnicas de presupuesto Nros. NTP 13, NTP 14, NTP 18 y NTP 19, contenidas en el Acuerdo Ministerial Nro. 103, expedido por el ente rector de las finanzas públicas y publicado en el Registro Oficial Suplemento 381 de 29-ene.- 2021; y, v) los demás requisitos previstos en el Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2018-0185, expedido por el ente rector del trabajo y publicado en el Registro Oficial Suplemento 322 de 07-sep.- 2018”.

40. Tal como se evidencia, los hechos a los que se refiere la accionante 2 refiere a hechos que originaron la acción de protección, a más de referirse a la falta de aplicación de la ley. De esta forma, la demanda incurre en el supuesto contenido en el artículo 62(1) y (4) de la LOGJCC.

VII Decisión

41. Por todas las consideraciones anteriores, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional resuelve **INADMITIR** a trámite la acción extraordinaria de protección N.º **884-22-EP**.

42. Esta decisión no es susceptible de recurso alguno y causa ejecutoria.⁴

43. En consecuencia, se dispone notificar este auto, archivar la causa y devolver el proceso al juzgado de origen.

Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZA CONSTITUCIONAL

Teresa Nuques Martínez
JUEZA CONSTITUCIONAL

Daniela Salazar Marín
JUEZA CONSTITUCIONAL

RAZÓN. - Siento por tal que el auto que antecede fue aprobado por unanimidad, en sesión del Primer Tribunal de Sala de Admisión, de 1 de julio de 2022.- **LO CERTIFICO.** -

Documento firmado electrónicamente
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA SALA DE ADMISIÓN

⁴ LOGJCC, artículo 62; Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, artículo 23.