

Quito, D.M., 9 de septiembre de 2020

CASO No. 804-15-EP

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

SENTENCIA

Tema: La Corte desestima una acción extraordinaria de protección propuesta por el director distrital del Ministerio de Educación, dado que la sentencia de 30 de marzo de 2015 dictada por la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Manabí no vulneró el derecho al debido proceso en las garantías de cumplimiento de normas y derechos y de motivación, ni el derecho a la seguridad jurídica de la entidad accionante.

I. Antecedentes procesales

1. El 11 de noviembre de 2014, mediante oficio No. 0538-13D09-2014, el Director Distrital 13D09 Paján del Ministerio de Educación dispuso la reubicación del personal administrativo de dicha entidad, ocupando distintas áreas de la Unidad Educativa Fiscal Paján, entre ellas, sus aulas de clase, aulas informáticas y su museo institucional.
2. El señor Miguel Ángel Cedeño Reyes y otros padres de familia de la Unidad Educativa Fiscal Paján presentaron ante el juez de la Unidad Judicial Multicompetente del cantón Paján, provincia de Manabí, una demanda de **acción de protección** en contra del Director Distrital 13D09 Paján del Ministerio de Educación. En su demanda, los accionantes impugnaron el oficio No. 0538-13D09-2014¹, alegando la vulneración del derecho a la educación de calidad de sus hijos.
3. El 08 de diciembre de 2014, el juez de la Unidad Judicial Multicompetente del cantón Paján declaró sin lugar la acción de protección, bajo el argumento de que se trataba de un *“asunto de carácter meramente administrativo”*. Inconformes con esta decisión, los accionantes interpusieron recurso de apelación.

¹ Dicho oficio señala: “Como es de su conocimiento en reunión mantenida el día Lunes 27 de octubre del 2014 en los predios de esta Institución, con el Coronel Manuel Rivadeneira Tello, Coordinador Zona 4 (Manabí-Santo Domingo de los Tsáchilas), se dispuso la reubicación física de las áreas que se encuentran ocupando las oficinas del edificio administrativo de esta Unidad Educativa, por lo que le solicito a usted se dé estricto cumplimiento a la disposición respetando el siguiente cronograma...”.

4. El 30 de marzo de 2015, la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Manabí dictó sentencia en la que aceptó el recurso de apelación. Por tanto, declaró con lugar la acción de protección, la vulneración del derecho a la educación y dispuso “*la suspensión*” del oficio impugnado y la desocupación de las instalaciones de la Unidad Educativa Fiscal Paján por parte de los funcionarios y empleados de la Dirección Distrital 13D09.²
5. El 24 de abril de 2015, el señor Luis Alberto López Párraga, en calidad de Director encargado del Distrito 13D09 Paján del Ministerio de Educación, presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de segunda instancia expedida el 30 de marzo de 2015.
6. El 16 de junio de 2015, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la presente acción extraordinaria de protección signada con el número de caso 804-15-EP.
7. El 05 de febrero de 2019 fueron posesionados ante el Pleno de la Asamblea Nacional, las juezas y jueces constitucionales Hernán Salgado Pesantes, Teresa Nuques Martínez, Agustín Grijalva Jiménez, Ramiro Ávila Santamaría, Alí Lozada Prado, Daniela Salazar Marín, Enrique Herrería Bonnet, Carmen Corral Ponce y Karla Andrade Quevedo.
8. De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 09 de julio de 2019, la sustanciación de la presente causa correspondió al juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez, quien avocó conocimiento de la misma mediante providencia de 31 de julio de 2020 y dispuso que los jueces demandados presenten un informe motivado sobre los argumentos y alegatos expuestos en la demanda, mismo que fue remitido a la Corte Constitucional.

II. Competencia

9. El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto

² La sentencia referida dispuso: “...se declara la violación del derecho a la educación y al buen vivir, como derechos principales analizados a través de esta sentencia. Como reparación integral se ordena bajo los parámetros de lo contenido en el artículo 226 de la Constitución Vigente: 1) La suspensión inmediata del contenido total del Oficio N° 0538-13D09-2014, de fecha Paján, 11 de noviembre del 2014, emitido por el Economista Rogelio Giler Zambrano,-Director Distrital 13D09 PAJÁN-EDUCACIÓN y consecuentemente se ordena la desocupación inmediata de las instalaciones ocupadas por los funcionarios y empleados de la Dirección Distrital 13D09 PAJÁN-EDUCACIÓN. 2) Declarar vulnerado (sic) los derechos de educación y buen vivir, que para este caso concreto están ligados, en donde el segundo depende del primero, ya que entre los fines de la educación están la contribución al desarrollo integral, autónomo, sostenible e independiente de las personas para garantizar la plena realización individual y la realización colectiva que permita en el marco del Buen Vivir o Sumak Kawsay; y, la promoción del desarrollo científico y tecnológico”.

por los artículos 94 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE), 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

III. Alegaciones de las partes

a. Por la parte accionante

10. La entidad accionante señala que la sentencia impugnada vulneró su derecho al debido proceso en las garantías de la motivación y de cumplimiento de normas y derechos de las partes; y el derecho a la seguridad jurídica (art. 76 num. 1 y 7 lit. 1 y art. 82 de la CRE).

11. Sobre la motivación, el representante de la entidad transcribe disposiciones jurídicas e indica que *“los jueces integrantes de la Sala de lo Penal de la ciudad de Portoviejo, fundan su decisión en un considerando de orden abstracto, proclamando una línea de jurisprudencia inexistente cuando en la sentencia que se impugna manifiestan que su fallo es uniforme o coherente con las resoluciones dictadas por la Corte Nacional de Justicia; empero, en esta no se menciona como habría correspondido, la gaceta judicial o el registro oficial en el que se encuentran recogidos”*.

12. Manifiesta que los jueces debieron haber declarado la improcedencia de la acción de protección ya que no contaban con *“elementos claros”* aportados por los accionantes. Agrega que los jueces se limitaron a *“expresar que existe el derecho a la educación vulnerado cuando el mismo no ha sido vulnerado porque en ningún caso en concreto se han suspendido las clases o no se les ha permitido a los estudiantes asistir la Unidad Educativa”*.

13. Sobre la seguridad jurídica, indica que se ha irrespetado el artículo 145 numeral 4 del Reglamento de la Ley Orgánica de Educación Intercultural que manifiesta: *“Los inmuebles que forman parte del patrimonio de las instituciones educativas fiscales son propiedad del Ministerio de Educación, y su administración y uso se debe hacer de conformidad con la normativa específica que para el efecto emita el Nivel Central de la Autoridad Educativa Nacional”*. Además, el accionante considera que conforme el 38 de la Ley de Modernización del Estado y los artículos 31 y 217 del COFJ, vigentes a esa época, la vía de impugnación era la vía contencioso administrativa.

14. Sobre el debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, señala que los jueces que emitieron la decisión impugnada declararon con lugar la acción de protección a pesar de que la misma trataba cuestiones de legalidad que debían tramitarse en sede contencioso administrativa.

15. Finalmente, solicita que se deje sin efecto la sentencia de segunda instancia impugnada.

b. Por las autoridades judiciales demandadas

16. En su informe motivado, el doctor José Alberto Ayora Toledo, juez integrante de la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Manabí, señaló que en la sentencia impugnada *“consta (...) un amplio análisis de los derechos vulnerados (...) la Acción de protección siempre será la vía adecuada y eficaz para la protección de dichos derechos, en tal sentido (...) la Sala encontró vulneración de los derechos constitucionales alegados por los accionantes (...) el fallo constitucional (...) cumple con los principios de motivación y comprensión efectiva, pues en la Sentencia se ha referido sobre los argumentos y razones relevantes expuestas por los accionantes y la entidad accionada”*.

IV. Análisis del caso

17. Para resolver este caso, la Corte considera necesario determinar si la sentencia impugnada vulneró el derecho al debido proceso en las garantías de la motivación y de cumplimiento de normas y derechos de las partes, además del derecho a la seguridad jurídica.

Sobre el debido proceso en la garantía de la motivación

18. El derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, consagrado en el artículo 76 numeral 7 literal 1 de la Constitución, obliga a los jueces, al menos, a enunciar las normas o principios en los que se funda la decisión y a explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. En la sentencia No. 1285-13-EP/19, este Corte determinó además que la motivación, en el caso de las garantías jurisdiccionales, implica un *“análisis para verificar la existencia o no de vulneración a los derechos”*.

19. Al respecto, el representante de la entidad accionante alega que la sentencia de segunda instancia no está motivada principalmente porque realiza referencias indeterminadas a precedentes de la Corte Nacional de Justicia.

20. De la revisión integral de la decisión impugnada, la Corte verifica que la misma no hace referencia a precedentes o resoluciones emitidas por la Corte Nacional de Justicia, como señala el accionante. Más bien, esta Corte además observa que la sentencia impugnada, en sus puntos quinto y sexto, enunció los fundamentos jurídicos referentes al derecho a la educación (art. 26 CRE) y a la acción de protección (art. 88 CRE y 40 y siguientes de la LOGJCC).

21. A partir de la valoración de los hechos presentados, los jueces provinciales accionados señalaron que:

El Juez de primera instancia, declara sin lugar la acción de protección, considerando que se trata de un asunto meramente administrativo, que no cumple con todos y cada uno de los requisitos que en forma imperativa lo señala el Art. 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (...)

Del análisis de los derechos, principios y garantías citados a lo largo de esta resolución, al confrontarse con los hechos relatados en el petitorio demuestran sin duda la existencia de la violación por parte de los legitimados pasivos de varios postulados constitucionales, tales como el derecho a la educación y al buen vivir.

22. De manera contraria a la decisión del juez de primera instancia, los jueces provinciales accionados estimaron que la acción de protección era la vía idónea, en tanto, *“en el caso de nuestra atención, la vía ordinaria principalmente la contenciosa administrativa no es adecuada ni eficaz, tomando en consideración el tiempo que lleva la sustanciación y resolución de aquellos procesos y la urgencia con la que se necesita solucionar el caso de los accionantes, además la presente acción lo que trata es de reparar los derechos violentados y que son de rango Constitucional por lo que deben ser restituidos por vía acción Constitucional”*.

23. Con estos argumentos, los juzgadores accionados resolvieron *“declarar vulnerado los derechos de educación y buen vivir”* y dejaron sin efecto el oficio impugnado, ordenando *“la desocupación inmediata de las instalaciones [de la Unidad Educativa] ocupadas por los funcionarios y empleados de la Dirección Distrital 13D09 PAJAN-EDUCACIÓN”*.

24. En virtud de estas consideraciones, la Corte observa que la sentencia impugnada sí enuncia los fundamentos jurídicos, en tanto enuncia los artículos 26 de la Constitución y 88 y 40 de la LOGJCC, explica la pertinencia de la aplicación de los mismos a los hechos, al verificar la procedencia de la acción de protección en el caso concreto, y analiza las vulneraciones de derechos alegadas.

25. En síntesis, no existen elementos jurídicos suficientes que denoten afectación al derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación, conforme ha sido alegado por el accionante en su demanda de acción extraordinaria de protección.

Sobre el debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos

26. El artículo 76 numeral 1 de la Constitución establece el derecho de las personas a ser juzgadas en cumplimiento de las normas y los derechos de las partes.

27. En relación con una presunta vulneración a este derecho, el representante de la entidad accionante señala que la acción de protección no debía ser aceptada, pues trataba sobre cuestiones de legalidad y la vía idónea para impugnar el acto administrativo emitido por el Director Distrital era la vía contencioso administrativa, de acuerdo con lo establecido en la Ley de Modernización del Estado y el Código Orgánico de la Función Judicial.

28. Sobre este cargo la Corte recuerda a la entidad accionante que la acción de protección es una garantía que opera directamente frente a posibles vulneraciones de derechos constitucionales (art. 88 CRE y 39 LOGJCC). Esto significa que para presentar una acción de protección no se requiere agotar vías o recursos en sede

administrativa ni en sede judicial, pues la acción de protección no tiene una naturaleza residual.

29. Lo dicho ha sido expresado por esta Corte en la sentencia No. 1754-13-EP/19: *“la acción de protección tiene por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución; por consiguiente, es una acción directa e independiente, que bajo ningún concepto puede ser residual y exigir el agotamiento de otras vías o recursos para poder ser ejercida”*. Por ello, independientemente de que el acto administrativo pueda ser impugnado en sede contenciosa administrativa, la acción de protección es la garantía idónea si se alegan vulneraciones a derechos constitucionales como en el caso concreto.

30. En este sentido, la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes no se vulnera cuando mediante una acción de protección los jueces analizan y resuelven sobre vulneraciones a derechos constitucionales, como efectivamente sucedió en el caso bajo análisis. Consecuentemente, la Corte no estima que las autoridades judiciales vulneraron el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos al tramitar y aceptar de manera motivada la acción de protección en el proceso originario. Tampoco existe una vulneración a esta garantía al conceder una acción de protección mediante la cual se impugna un acto administrativo, si en la misma se analizan vulneraciones a derechos constitucionales.

31. Por lo expuesto, la Corte desecha el cargo relativo a la vulneración del debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos, alegado por el accionante.

Sobre la seguridad jurídica

32. El artículo 82 de la Constitución 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”*. De acuerdo con lo señalado en la sentencia No. 989-11-EP/19, las personas deben *“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”*.

33. En relación con la seguridad jurídica, la entidad accionante manifiesta en su demanda que los jueces de instancia habrían inobservado el artículo 145 numeral 4 del Reglamento de la Ley Orgánica de Educación Intercultural que manifiesta que la administración de los inmuebles de las instituciones educativas fiscales debe estar regulada de acuerdo con la normativa que emita el Ministerio de Educación, en su nivel central.

34. La Corte destaca que la acción extraordinaria de protección no habilita a esta magistratura a realizar un pronunciamiento sobre la falta o inadecuada aplicación de las normas infra constitucionales, si de ello no deviene un problema que afecte directa y gravemente derechos constitucionales. Los meros desacuerdos frente a la aplicación de

disposiciones infra constitucionales que realizan los jueces no evidencian *per se* una vulneración a derechos constitucionales, en particular de la seguridad jurídica. Adicionalmente, la Corte, en la sentencia 1763-12-EP/20, señaló que *“para que se produzca una vulneración al derecho a la seguridad jurídica es necesario que las transgresiones normativas tengan una trascendencia constitucional consistente, sobre todo, en una afectación a uno o varios derechos constitucionales del accionante distintos a la seguridad jurídica”*, cuestión que no se desprende del caso bajo análisis.

35. Por ello, la Corte considera que es improcedente emitir un pronunciamiento sobre la aplicación del artículo 145 numeral 4 del Reglamento de la Ley Orgánica de Educación Intercultural en el caso concreto, al resolver la presente acción extraordinaria de protección. Sin perjuicio de aquello, de la revisión de la decisión impugnada y del expediente procesal no se observan elementos que pudiesen haber lesionado el derecho a la seguridad jurídica de la entidad accionante, en su dimensión procesal, pues los juzgadores que emitieron la decisión impugnada aplicaron el artículo 88 de la Constitución y 39 y siguientes de la LOGJCC para tramitar la acción de protección.

36. En suma, la Corte considera que, de los argumentos esgrimidos por la parte accionante, tampoco se evidencia una vulneración 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 presentada por el señor Luis Alberto López Párraga, director encargado del Distrito 13D09 Paján del Ministerio de Educación.
2. Disponer la devolución del expediente a la judicatura 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 9 de septiembre de 2020.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL