

Quito, D.M., 30 de septiembre de 2020

CASO No. 179-15-EP

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

SENTENCIA

Tema: Esta sentencia analiza una acción extraordinaria de protección presentada en contra de una sentencia en jurisdicción contencioso administrativa, en donde se declara el silencio administrativo positivo en contra del Ministerio de Educación. La institución accionante alega la vulneración de los derechos al debido proceso y a la seguridad jurídica.

I. Antecedentes procesales y procedimiento

1. El 27 de marzo de 2012, Cumandá Guillermina Enderica Brito presentó una demanda en sede contencioso-administrativa, para que se declare el silencio administrativo con respecto a su petición de que se le reconozcan valores pendientes de pago en función de sus años de antigüedad como miembro del magisterio nacional al ser docente del Colegio Benigno Malo, de conformidad al Acuerdo de habilitación de tiempo de servicio¹, expedido por el entonces Ministerio de Educación y Cultura, en su favor.
2. Con fecha 12 de noviembre de 2012, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 3 con sede en la ciudad de Cuenca, dictó sentencia aceptando la demanda y declarando que el silencio administrativo ha operado en favor de la demandante, disponiendo que se proceda con el pago de los haberes que correspondan.
3. Tanto la rectora del Colegio Benigno Malo, como la asesora jurídica de la Dirección Provincial de Educación del Azuay, interpusieron recurso de casación el 20 y el 30 de noviembre, respectivamente; los cuales fueron negados por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 3, en fechas 29 de noviembre y 5 de diciembre de 2012, debido a que, al ser el silencio administrativo un juicio de ejecución y no de conocimiento, el prenombrado recurso era improcedente de acuerdo con la entonces vigente Ley de Casación.

¹ Foja 72 del expediente procesal.

4. Ante dicha negativa, las mismas recurrentes propusieron recursos de hecho, los cuales fueron concedidos. El 10 de noviembre de 2014, el Tribunal de Conjuces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, mediante auto, inadmitió los recursos de hecho presentados, y por consiguiente los de casación, toda vez que los libelos son imprecisos en su formulación y no satisfacen las exigencias de admisibilidad establecidas en los artículos 2 y 6 de la entonces vigente Ley de Casación.

5. El 13 de enero de 2015, el Ministro de Educación solicitó que se aclare el auto de inadmisión, lo cual fue negado mediante auto de 5 de enero de 2015.

6. El 30 de enero y el 2 de febrero de 2015, el Director Distrital de Educación Cuenca – Sur y el Ministro de Educación, en su orden, presentaron demandas de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 12 de noviembre de 2012 dictada por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, dentro del proceso No. 191-2012.

7. El 21 de abril de 2015, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, integrada por los entonces jueces constitucionales Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra y Alfredo Ruiz Guzmán, admitió a trámite únicamente la acción extraordinaria de protección presentada el 2 de febrero de 2015 por el Ministro de Educación, signada con el número de caso 0179-15- EP. Así, negligentemente, la Sala omitió realizar un pronunciamiento en la fase de admisión sobre la otra demanda de acción extraordinaria de protección. Luego del sorteo de rigor, se asignó la sustanciación del proceso a la entonces jueza constitucional Wendy Molina Andrade, quien nunca avocó conocimiento de la causa.

8. El día 5 de febrero de 2019, entraron en funciones los actuales miembros de la Corte Constitucional. El 9 de julio de 2019, en el sorteo realizado en el Pleno del organismo se asignó la sustanciación de la causa a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce.

9. El 22 de julio de 2020, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó el informe remitido por la jueza ponente respecto a la necesidad de pronunciarse sobre la admisibilidad de la acción extraordinaria de protección presentada por el Director Distrital de Educación Cuenca – Sur.

10. El 31 de julio de 2020, el Tercer Tribunal de Sala de Admisión de la Corte Constitucional inadmitió a trámite la demanda presentada por el Director Distrital de Educación Cuenca – Sur, disponiendo que se continúe con la sustanciación de la causa No. 179-15-EP, respecto de la demanda que fue admitida a trámite el 21 de abril de 2015.

11. El 9 de septiembre de 2020, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa y ordenó notificar al legitimado activo, al Procurador General del Estado y a la accionante del proceso original; así como a los jueces del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 3 con sede en la ciudad de Cuenca, a quienes se les dispuso presentar un informe de descargo debidamente motivado sobre los argumentos que

fundamentan la demanda de acción extraordinaria de protección. Hasta la presente fecha no se ha dado respuesta a lo solicitado.

II. Competencia de la Corte Constitucional

12. 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, 429 y 437 de la Constitución de la República; y 60 al 64 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

III. Decisión judicial impugnada

13. La decisión impugnada es la sentencia de 12 de noviembre de 2012 dictada por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 3, dentro del proceso No. 191-2012, que en lo principal resolvió: “(...) *se acepta la demanda y se declara que ha operado a favor de la recurrente, en cuanto a la petición formulada, el silencio administrativo positivo y como consecuencia se dispone que se proceda a la liquidación de los haberes que correspondan por este rubro*”.

IV. Alegaciones de las partes

Del Ministerio de Educación.

14. La entidad accionante señala que la decisión judicial impugnada vulnera los derechos constitucionales establecidos en el artículo 76 números (1) y (3) sobre el debido proceso, en las garantías de que corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes; y de que sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento; así como en el derecho a la seguridad jurídica. Se acusa también la inobservancia de los artículos 226 y 424 de la Constitución².

15. Solicita que se declare la vulneración de derechos constitucionales, se deje sin efecto la sentencia impugnada y se ordene la reparación integral, declarando sin lugar la demanda que dio inicio al proceso contencioso administrativo.

² Art. 226.- Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución.

Art. 424.- La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica.

La Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público.

16. Específicamente, el Ministerio de Educación considera que la referida sentencia vulnera los derechos en mención, al declarar que operó el silencio administrativo y dar paso a la liquidación de haberes de la docente demandante.

De los jueces accionados.

17. Pese al requerimiento formal realizado por la jueza sustanciadora, los jueces del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 3 no presentaron el informe de descargo.

V. Análisis constitucional

18. El Ministerio de Educación aduce que se ha violentado la garantía del debido proceso contemplada en el número 1³ del artículo 76 de la Constitución, por cuanto, a su decir, se habría dado una inconsistencia procesal al aplicarse el artículo 38 de la entonces vigente Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, norma que asegura no era pertinente al caso, por cuanto: “(...) *en los procedimientos tratándose de juicios de ejecución no amerita sino liquidar los valores que supuestamente correspondían y en los juicios de conocimiento declarar el derecho reclamado*”; por lo que cuestiona que en el proceso se haya abierto la causa a prueba.

19. Asimismo, esgrime el argumento de que se inobservó el trámite procesal que correspondía y, por tanto, se conculcó la garantía prevista en el número 3⁴ del referido artículo constitucional al aplicarse indebidamente en la sentencia el artículo 28 de la Ley de Modernización del Estado⁵ en detrimento del artículo 206 del Estatuto del

³ Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas:

1. Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes. (...)

⁴ Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: (...)

3. Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza; ni se le aplicará una sanción no prevista por la Constitución o la ley. Sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento.

⁵ Art. 28.- DERECHO DE PETICION.- Todo reclamo, solicitud o pedido a una autoridad pública deberá ser resuelto en un término no mayor a quince días, contados a partir de la fecha de su presentación, salvo que una norma legal expresamente señale otro distinto. En ningún órgano administrativo se suspenderá la tramitación ni se negará la expedición de una decisión sobre las peticiones o reclamaciones presentadas por los administrados. En todos los casos vencido el respectivo término se entenderá por el silencio administrativo, que la solicitud o pedido ha sido aprobada o que la reclamación ha sido resuelta en favor del reclamante. Para este efecto, el funcionario competente de la institución del Estado tendrá la obligación de entregar, a pedido del interesado, bajo pena de destitución, una certificación que indique el vencimiento del término antes mencionado, que servirá como instrumento público para demostrar que el reclamo, solicitud o pedido ha sido resuelto favorablemente por silencio administrativo, a fin de permitir al titular el ejercicio de los derechos que correspondan. (...)

Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva⁶, que establecía plazos para resolver procedimientos administrativos, por lo que estima que “(...) *la alegación de la actora de que el Ministerio de Educación contestó extemporáneamente es errónea y suponemos indujo al error a los señores jueces que emitieron el fallo (...)*”.

20. Es indiscutible que la Constitución de la República dispone con claridad que el debido proceso comprende, entre otros aspectos, el garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes; así como la observancia del trámite propio de cada procedimiento; todo esto en aras de impedir la arbitrariedad de los poderes públicos. Sin embargo, la simple inaplicación de preceptos legales no constituye *per se* un aspecto que amerite el pronunciamiento de este Organismo; pues la jurisprudencia constitucional ha expresado que existe mérito para ello en una acción extraordinaria de protección, siempre que la inaplicación de normas infraconstitucionales acarree la transgresión de derechos constitucionales⁷.

21. En el caso de marras no se vislumbra que la alegada inaplicación normativa haya producido la transgresión de preceptos constitucionales, sino por el contrario, se pone de manifiesto la discrepancia de la institución accionante con el proceder de los jueces al recibir la causa a prueba para contar con elementos para resolver; así como con el análisis judicial del derecho de petición a partir de la ley precitada, y no en función de la norma infra legal que invoca la entidad accionante, así como su desacuerdo con el trámite procesal y los plazos que se le aplicó. Por lo cual, no es pertinente que esta Corte haga valoraciones sobre los asertos de la demanda, pues éstos no conciernen al análisis de la garantía jurisdiccional incoada. De ahí que se descarta la violación del derecho al debido proceso y de la garantía de la observancia del trámite propio de cada procedimiento en los términos del libelo del Ministerio de Educación.

22. Sobre la vulneración del derecho a la seguridad jurídica, la institución accionante asevera: “(...) *habiéndose vulnerado el debido proceso, lo cual ha sido demostrado fehacientemente, consecuentemente también se ha vulnerado el derecho a la seguridad jurídica (...)*”.

23. Esta Corte ha señalado que todas las garantías básicas del derecho al debido proceso establecidas en el artículo 76 de la Constitución de la República, son autónomas; lo cual no niega la posibilidad de una interrelación entre garantías y derechos, empero, el accionante debe argumentar sobre la derivación inmediata de la violación de las garantías del debido proceso en una vulneración a otros derechos constitucionales⁸, en la especie, del derecho a la seguridad jurídica. Como en el caso en análisis no se cuenta

⁶ Art. 206.- Plazo.- En los procedimientos de los órganos y entidades sometidos al presente estatuto de la Función Ejecutiva el plazo máximo para resolver cada uno de dichos procedimientos será el de dos meses contados a partir de la recepción de la petición o reclamo como máximo, salvo que una ley especialmente establezca un plazo diferente para la resolución de un procedimiento por parte de los citados órganos y entidades.(...)

⁷ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 2034-13-EP/19.

⁸ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencias No. 1733-13-EP/19, 1713-12-EP/20, 22-14-EP/20 y 71-14-EP/20, de 18 de diciembre de 2019, 10 de enero, 21 de febrero y 1 de julio de 2020, respectivamente.

con ningún argumento en esa línea, este Organismo se abstiene de hacer consideraciones adicionales.

24. En lo que atañe a la inobservancia de los artículos 226 y 424 de la Constitución de la República, conforme a la jurisprudencia de esta Corte⁹, se considera que en las normas generales sobre las competencias y potestades de las instituciones estatales y de los servidores públicos, así como en el principio de supremacía constitucional; al no referirse a derechos específicos que puedan ser demandados en la Corte Constitucional a través de una acción extraordinaria de protección, no es pertinente hacer un examen de dichas argumentaciones.

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 propuesta.
2. Devolver el expediente a la judicatura de origen.
3. Notifíquese, publíquese, cúmplase 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 30 de septiembre de 2020.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

⁹ Véase las sentencias de la Corte Constitucional del Ecuador, No. 742-13-EP/19 de 4 de diciembre de 2019, párr. 29; y No. 1035-12-EP/20 de 22 de enero de 2020, párr. 12.