



Quito D.M., 06 de febrero de 2020.

CASO No. 1138-11-EP

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

Sentencia

Tema: En la presente sentencia se analiza si la decisión adoptada por la Primera Sala Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, en el proceso de acción de protección N°. 358-2011 vulneró derechos constitucionales del accionante a la tutela judicial efectiva, debido proceso en la garantía de la motivación y seguridad jurídica.

I. Antecedentes Procesales

1. El arquitecto Jorge Francisco Tello Cevallos presentó una demanda de acción de protección en contra del alcalde, administrador general y director metropolitano de Recursos Humanos del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, solicitando que se deje sin efecto la acción de personal por medio de la cual se removió del cargo que venía desempeñando como especialista de gestión de la Administración zonal Valle de los Chillos.
2. El Juzgado Noveno de lo Civil de Pichincha, en sentencia de 12 de abril de 2011 resolvió aceptar la demanda planteada y dispuso dejar sin efecto la remoción que la Dirección de Recursos Humanos del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito ha impuesto al accionante y disponer su reintegro. Los accionados interpusieron recurso de apelación de la sentencia.
3. La Primera Sala de lo Laboral de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, en sentencia del 23 de mayo de 2011 resolvió aceptar el recurso de apelación y revocar la sentencia subida en grado que aceptó la acción de protección.
4. El arquitecto Jorge Francisco Tello Cevallos, el 20 de junio de 2011, presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de segunda instancia.
5. Mediante auto de 29 de noviembre de 2011, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, conformada por la jueza constitucional Nina Pacari Vega y los jueces constitucionales Alfonso Luz Yunes y Patricio Pazmiño Freire admitió a trámite la acción extraordinaria de protección propuesta.
6. En virtud del sorteo realizado por el Pleno del Organismo el 19 de enero de 2012, correspondió el conocimiento de la causa al Dr. Edgar Zárate Zárate, quien avocó conocimiento el 30 de agosto de 2012, en calidad de juez sustanciador.

7. En virtud del resorteo de la causa, llevado a cabo el 03 de enero de 2013, correspondió el conocimiento de la causa al Dr. Manuel Viteri Olvera, quien avocó conocimiento de la causa el 18 de junio de 2013 en calidad de juez sustanciador y solicitó a los jueces demandados que presenten un informe debidamente motivado sobre los argumentos que fundamentan su demanda.
8. 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.
9. De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 19 de marzo de 2019, la sustanciación de la presente causa correspondió a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, quien avocó conocimiento el 05 de julio de 2019.
10. Esta Corte Constitucional observa la falta de celeridad de los anteriores jueces de la Corte Constitucional, al haber admitido el caso mediante auto de 29 de noviembre de 2011 y no haber resuelto la causa.

II. Alegaciones de las partes

De la parte accionante

11. De la revisión de la demanda presentada, se observa que el accionante indica que se ha vulnerado sus derechos a la tutela judicial efectiva, imparcial y expedita, al debido proceso, a la defensa, a la motivación, y a la seguridad jurídica contenidos en los artículos 75; 76 numeral 7 literales a) y l) y 82 de la Constitución.
12. También señala que el administrador general del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, para removerle del puesto de Especialista de Gestión Zonal realizó una mala interpretación del artículo 47 de la Ley Orgánica de Servicio Público. Pues indica que la remoción de su nombramiento presenta vicios manifiestos de nulidad porque ha sido resuelto arbitrariamente, esto es, sin fundamento o suficiente motivación, considera que era indispensable explicar claramente cuáles son los hechos que considera probados, cuál es la prueba que se invoca, qué valoración recibe, qué relación existe entre tales hechos y lo que el acto dispone.
13. Indica además el accionante que la norma jurídica contenida en el artículo 83 de la Ley Orgánica de Servicio Público señala taxativamente los supuestos de libre remoción, sin que el cargo que venía desempeñando como especialista de gestión zonal, se encuadre en este artículo.
14. Dice que, ni en la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito, ni en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización se señala el puesto de especialista de gestión zonal como de libre remoción.
15. La pretensión del accionante es que se determine que la sentencia dictada por los jueces de la Primera Sala de lo Laboral de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, dictada en este proceso, ha violado sus derechos constitucionales y



como consecuencia se acepte su acción extraordinaria de protección ordenando la reparación integral.

De la parte accionada

16. A fojas 17 y 18 consta el informe presentado por los doctores Julio Arrieta Escobar, en calidad de juez presidente y Óscar Gonzalo Chamorro Gonzáles y Katerine Muñoz Subía, jueces titulares que conformaron la Primera Sala Laboral de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, en este documento señalaron que:
17. Los jueces que conocieron y resolvieron esta causa, en aquella época consideraron que la acción de personal impugnada emitida por el Distrito Metropolitano de Quito goza de legitimidad, ejecutoriedad, validez y eficacia; presunción de legitimidad que considera que toda decisión emanada del poder público está enmarcada en el respectivo ordenamiento jurídico, en consecuencia todo acto administrativo es válido hasta que la autoridad competente declare lo contrario, esto es anule o decida la ilegalidad de tal acto, por petición expresa del administrado, quien en uso de su facultad constitucional y legal puede recurrir en sede administrativa o jurisdiccional a impugnar las resoluciones públicas que vulneren sus derechos.
18. Indican además que el artículo 173 de la Constitución de la República contempla que los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial, en igual sentido lo establece el artículo 31 del Código Orgánico de la Función Judicial, así como el artículo 69 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva.

Procuraduría General del Estado

19. El Dr. Jorge Badillo Coronado, en calidad de director nacional de Patrocinio subrogante, delegado del Procurador General del Estado, mediante escrito de 13 de septiembre de 2012 compareció señalando casilla constitucional.

Parte procesal del proceso originario

20. El abogado David Anda Godoy, procurador judicial de los señores alcalde y procurador síndico Metropolitano del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, con escrito de 06 de septiembre de 2012 compareció al proceso indicando en lo principal que la sola enunciación de derechos constitucionales no configura violación.
21. Añade que cuando el accionante presenta la acción de protección contra el acto administrativo objeto de la misma, en ningún momento demuestra violación de derechos constitucionales por parte de la autoridad demandada, se limita a expresar asuntos de mera legalidad que pueden ser resueltos ante la justicia ordinaria o mediante un proceso administrativo, pues entre sus principales argumentos se encuentra el establecer que el cargo del accionante no era de los que la ley considera de libre nombramiento y remoción.
22. Dice que no se ha cumplido los requisitos establecidos en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, puesto que esta vía no es la idónea.

157

3

23. Concluye indicando que la acción planteada, no demuestra que se han violentado derechos constitucionales del accionante, y que la sentencia dictada se encuentra debidamente motivada, ajustándose a la esencia de la acción de protección. Por lo que solicita se deseche la acción planteada y se llame la atención a los abogados patrocinadores por haber abusado del derecho y por haber patrocinado una acción indebidamente planteada.

III. Competencia

24. 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 de la Constitución, 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, "LOGJCC").

IV. Análisis del caso

25. El artículo 94 de la Constitución señala: "*La acción extraordinaria de protección procederá contra sentencias o autos definitivos en los que se haya violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución, y se interpondrá ante la Corte Constitucional (...)*". Por su parte, el artículo 58 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional dispone que "*La acción extraordinaria de protección tiene por objeto la protección de los derechos constitucionales y debido proceso en sentencias, autos definitivos, resoluciones con fuerza de sentencia, en los que se hayan violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución*".
26. Así, 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, mediante el control que realiza la Corte Constitucional a la actividad de los jueces en su labor jurisdiccional.

Problemas jurídicos planteados:

27. Las alegaciones del legitimado activo dentro de la presente acción extraordinaria de protección gira en torno a una supuesta vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en las garantías del derecho a la defensa y de motivación, y a la seguridad jurídica imputables a la Primera Sala de lo Laboral de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, dentro de la apelación de la acción de protección. En aquel sentido, esta Corte Constitucional determinará si se dio cumplimiento a estos derechos constitucionales, analizando el caso a partir de los requerimientos exigidos en la Carta Suprema, y la ley. Por lo que se realizará el análisis del caso a partir de la resolución de los siguientes problemas jurídicos:
- ¿La sentencia impugnada vulnera el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva imparcial y expedita?*
28. El derecho a la tutela judicial efectiva se encuentra previsto en el artículo 75 de la Constitución de la República. La Corte Constitucional ha dicho que la tutela judicial efectiva se traduce procesalmente como el derecho de petición, que impone obligaciones al Estado para su desarrollo, y la definió como la garantía frente al Estado para tener los debidos causes procesales con el fin de obtener una decisión legítima, motivada y



argumentada, sobre una petición amparada por la ley. Así, la Corte ha señalado que el derecho a la tutela judicial efectiva viabiliza todos los demás derechos constitucionales, a través de un sistema jurídico institucional encargado de dar protección judicial en todas las materias, en condiciones de igualdad y equidad.¹

29. En este contexto, la Corte Constitucional ha desarrollado el contenido de la tutela judicial efectiva y al hacerlo ha sostenido consistentemente que esta se compone de tres supuestos, a saber: 1. El acceso a la administración de justicia; 2. La observancia de la debida diligencia; y, 3. La ejecución de la decisión. Como parte de la tutela judicial efectiva, se reconoce a las partes el derecho a obtener una solución al conflicto, esto es una sentencia que resuelva sobre el fondo de la controversia de manera motivada.²
30. Con relación al parámetro de acceso a la justicia, se ha verificado que en el presente caso, el accionante ha tenido la oportunidad de acceder y activar el proceso de acción de protección conforme consta de los antecedentes antes expresados, sin que se hayan presentado trabas insalvables para impedir tal objetivo. Adicionalmente, se descarta el estudio de una eventual lesión al parámetro de ejecución de las decisiones judiciales, en la medida en que los argumentos del accionante no se han centrado en este punto concreto.
31. Respecto a la posible vulneración al parámetro de debida diligencia del derecho a la tutela judicial efectiva, no se observan por parte del accionante alegaciones concretas al respecto. Esta Corte no observa vulneraciones a la debida diligencia como parte del derecho a la tutela judicial efectiva, en el presente caso. Lo dicho sin perjuicio de su conexidad con el debido proceso en la garantía de la motivación, según lo señalado por este Organismo³; lo que será desarrollado en el siguiente problema jurídico.

¿La sentencia impugnada vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación?

32. Según lo ha dicho la Corte Constitucional, la motivación constituye una garantía concreta del derecho a la defensa y a su vez forma parte del espectro general del debido proceso, como uno de sus componentes primordiales. La garantía del derecho a recibir decisiones motivadas tiene necesariamente dos tipos de destinatarios conjuntos: 1) las partes del proceso o los requirentes de una petición de la que se espera una respuesta, pronunciamiento o decisión, lo cual configura la concepción endoprocesal de la motivación; y, 2) los ciudadanos en general, que indistintamente de tener calidad de peticionarios o de partes de un proceso, exigen el control democrático de las decisiones de las autoridades del poder público, como requisito de su legitimación, todo lo cual configura la concepción extraprocesal de la motivación.⁴
33. La motivación se comprende a través de una serie de aspectos a ser considerados y aplicados en su conjunto, a partir de los cuales, una vez identificados, será posible realizar

¹ Corte Constitucional del Ecuador sentencia N°. 1943-12-EP/19

² Sentencia ibidem

³ Corte Constitucional del Ecuador sentencia N°. 026-17-SEP-CC.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador sentencia N°. 280-13-EP/19

Sentencia No. 1138-11-EP/20
Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez

un juicio a cada caso concreto para verificar, de acuerdo a sus criterios, si se garantizó o no la motivación de una determinada decisión.

34. En el presente caso, la sentencia impugnada proviene de una acción de protección, garantía jurisdiccional de conocimiento que se encuentra consagrada en el artículo 88 de la Constitución de la República; y complementada por el artículo 39 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, cuerpo normativo que establece los principios rectores y reglas aplicables a las garantías jurisdiccionales.
35. La acción de protección tiene lugar sólo cuando se verifique una real vulneración de derechos constitucionales, con lo cual, le corresponde al juez verificar y argumentar si existe o no la vulneración de un derecho constitucional. Es a la autoridad jurisdiccional a quien le corresponde analizar caso a caso, sobre la base de un ejercicio de razonabilidad, los hechos y las pretensiones del actor para poder dilucidar si se trata de un caso de justicia constitucional o si por el contrario, por su naturaleza infraconstitucional su conocimiento le corresponde a la justicia ordinaria.
36. En este orden de ideas y en atención al acontecer procesal descrito en párrafos precedentes, esta Corte Constitucional evidencia que los jueces de la Primera Sala de lo Laboral de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, en su sentencia, llevaron a cabo un análisis de los hechos del caso y de la normativa que regula el desarrollo de la instituciones públicas, la administración de los recursos humanos y las remuneraciones del sector público, esto es la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público LOSCCA, y Ley Orgánica de Servicio Público LOSEP; así como también el Código Orgánico de la Función Judicial y el Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva.
37. Esta Corte observa que en el caso puesto a su conocimiento, como bien lo señalaron los jueces, el asunto objeto de controversia procede de la alegación por parte del accionante que la función que ha desempeñado no es de libre remoción, mientras que la parte accionada sostiene lo contrario, y adjunta documentación que así lo demostraría, asunto que se encontraba reglado por la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, y luego por la Ley de Servicio Público, por lo que, evidentemente el caso denota un conflicto infraconstitucional, según se puede observar de la propia argumentación de la demanda que dio origen a la acción de protección.
38. Al respecto, la Corte Constitucional, en reiteradas ocasiones ha señalado que si la controversia versa sobre la normativa infraconstitucional aplicable al caso, la persona afectada debe acudir a las instancias jurisdiccionales ordinarias competentes y no a la justicia constitucional, pues esta no se encuentra facultada para resolver problemas legales que no acarreen vulneraciones de derechos constitucionales.⁵
39. En el presente caso, al haber empleado la Sala, las normas de la Constitución de la República que regulan la acción y referirse a los derechos alegados como vulnerados, así como aquellas normas que rigen a los funcionarios públicos, como elementos para contextualizar su análisis constitucional, se desprende que existe conexión con el objeto

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 016-13-SEP-CC



de la acción de protección cuya finalidad es la protección de los derechos constitucionales.

40. En tal razón, al haber justificado la procedencia del recurso de apelación conforme lo exige el artículo 88 de la Constitución y al haberse pronunciado acerca de los derechos constitucionales alegados como vulnerados, el fallo emitido por los jueces de la Sala mantiene una adecuada carga argumentativa en su razonamiento y guarda una estrecha relación con las normas constitucionales invocadas, sin que se advierta vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

¿La sentencia impugnada vulnera la seguridad jurídica?

41. El artículo 82 de la Constitución de la República consagra el derecho a la seguridad jurídica en los siguientes términos: *“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”*
42. En este contexto, la Corte Constitucional en varios de sus fallos que integran su jurisprudencia, ha señalado que la seguridad jurídica es un derecho constitucional transversal a todo el ordenamiento jurídico, por cuanto garantiza el respeto a la Constitución como norma jerárquicamente superior y la aplicación de normas jurídicas previas, claras, públicas por parte de las autoridades competentes para ello.
43. La Corte Constitucional⁶ ha establecido que:
La Corte Constitucional, como guardiana de la Constitución, al resolver sobre vulneraciones a este derecho en acciones extraordinarias de protección, no le corresponde pronunciarse respecto de la correcta o incorrecta aplicación e interpretación de las normas infraconstitucionales, sino verificar si en efecto existió una inobservancia del ordenamiento jurídico, por parte de la autoridad judicial, que acarree como resultado una afectación de preceptos constitucionales.
44. Desde este punto de vista, la Corte Constitucional está impedida de efectuar un análisis que se limite únicamente a examinar la aplicación e interpretación de preceptos infraconstitucionales. Conforme lo expuso la Corte en la sentencia transcrita previamente, el aspecto medular, al estudiar una supuesta vulneración a la seguridad jurídica y al cumplimiento de las normas como garantía del debido proceso, será determinar si en definitiva existe una repercusión de orden constitucional.
45. En virtud de lo expuesto se observa que la decisión adoptada por la Corte Provincial de Pichincha, conforme se señaló en párrafos anteriores, corresponde con la naturaleza y alcance de la acción de protección consagrada en los artículos 88 de la Constitución de la República y 39 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; en concordancia con los precedentes emanados de esta Corte como máximo órgano de administración de justicia constitucional.

bx

46. Por lo tanto, la Corte colige que la Sala Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha al resolver el recurso de apelación dentro de la

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 2034-13-EP/19

7

Sentencia No. 1138-11-EP/20
Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez

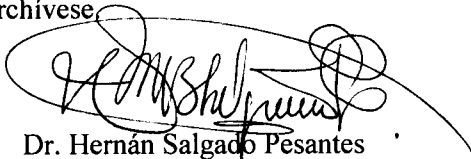
garantía de acción de protección, observó la normativa que regula y desarrolla la garantía de acción de protección y que resulta previa, clara y pública para el caso concreto, puesto que realizó un análisis constitucional, en función del cual determinó en lo principal que la acción de personal N°. 76-470 de 06 de enero de 2011, por la que se removió del cargo al accionante, ha sido realizada en virtud de las disposiciones conferidas por la Ley Orgánica de Servicio Público.

47. En tal virtud, no se advierte vulneración al derecho a la seguridad jurídica.

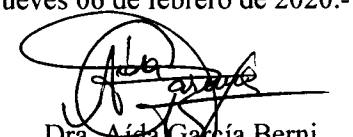
V. Decisión

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 planteada y archivar la causa
2. Disponer la devolución del expediente al juzgado de origen.
3. Notifíquese 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 Ávila 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 jueves 06 de febrero de 2020.- Lo certifico.


Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR

Caso Nro. 1138-11-EP

RAZÓN.- Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día jueves trece de febrero de dos mil veinte, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**


Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

AGB/MH



CASO Nro. 1138-11-EP

RAZÓN.- Siento por tal que, en la ciudad de Quito, a los catorce días del mes de febrero de dos mil veinte, se notificó con copia certificada de la **Sentencia de 06 de febrero de 2020**, a los señores: Jorge Francisco Tello Cevallos, en la casilla constitucional **363** (misma que fue devuelta, debido a que la casilla se encuentra sin alquilar); y, en el correo electrónico: sebas95alv@gmail.com; Procuraduría General del Estado, en la casilla constitucional **018**, Alcalde y Procurador Metropolitano del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, en la casilla constitucional **053**; y, a los Jueces de la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, en la casilla constitucional **680**; conforme consta de los documentos adjuntos. - **Lo certifico.** -



Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

AGB/MH



**CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR**

GUIA DE CASILLEROS CONSTITUCIONALES No. 105

ACTOR	CASILL A CONSTITUCIONAL	DEMANDADO O TERCER INTERESADO	CASILL A CONSTITUCIONAL	NRO. DE CASO	FECHA DE RESO. SENT. DICT. PROV. O AUTOS
GERENTE GENERAL DE LA EMPRESA PÚBLICA DE HIDROCARBUROS DEL ECUADOR EP PETROECUADOR	094 ✓	PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO	018 ✓	1710-14-EP	SENTENCIA DE 06 DE FEBRERO DE 2020
JORGE FRANCISCO TELLO CEVALLOS	363 sin alquilar	PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO	018 ✓	1138-11-EP	SENTENCIA DE 06 DE FEBRERO DE 2020
		ALCALDE Y PROCURADOR METROPOLITANO DEL MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO	053 ✓		
		JUECES DE LA PRIMERA SALA DE LO LABORAL, NIÑEZ Y ADOLESCENCIA DE LA CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE PICHINCHA	680 ✓		
RECTOR DE LA UNIVERSIDAD SAN GREGORIO DE PORTOVIEJO	258 sin alquilar	MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS	054 ✓	0006-13-IS	SENTENCIA DE 06 DE FEBRERO DE 2020
		PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO	018 ✓		
CARLOS MONTÚFAR, GONZALO MENDIETA, FARITH SIMÓN, DANIELA PÁEZ SALGADO Y MARÍA DEL MAR HEREDIA	487 sin alquilar	SECRETARÍA NACIONAL JURÍDICA DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR	001 ✓	0019-11-IN	SENTENCIA DE 06 DE FEBRERO DE 2020
		ASAMBLEA NACIONAL	015 ✓		
		PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO	018 ✓		
		PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO	018 ✓	1588-13-EP	SENTENCIA DE 06 DE FEBRERO DE 2020
		JUECES DE LA SALA CIVIL Y MERCANTIL DE LA CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE EL ORO	181 ✓		
		MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA	041 ✓		

Total de Boletas: (16) **DIECISÉIS**

Quito D.M., 14 de febrero de 2020

Marjorie Huica
SECRETARÍA GENERAL

CASILLEROS CONSTITUCIONALES
Recibido el día de hoy

14 FEB 2020

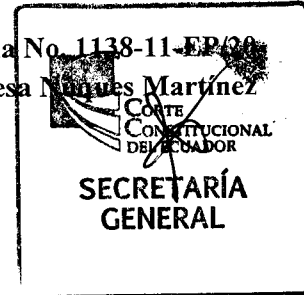
HORA: 16:30 TOTAL BOLETAS: 13 (trece)

_____ F.R.M.A



Sentencia No. 1138-11-EP/09

Jueza ponente: Teresa Nina Yunes Martínez



Quito D.M., 06 de febrero de 2020.

CASO No. 1138-11-EP

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

Sentencia

Tema: En la presente sentencia se analiza si la decisión adoptada por la Primera Sala Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, en el proceso de acción de protección N°. 358-2011 vulneró derechos constitucionales del accionante a la tutela judicial efectiva, debido proceso en la garantía de la motivación y seguridad jurídica.

I. Antecedentes Procesales

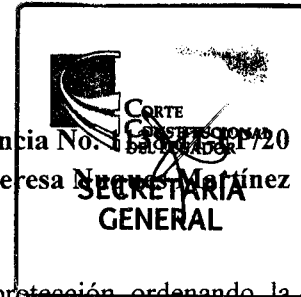
1. El arquitecto Jorge Francisco Tello Cevallos presentó una demanda de acción de protección en contra del alcalde, administrador general y director metropolitano de Recursos Humanos del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, solicitando que se deje sin efecto la acción de personal por medio de la cual se removió del cargo que venía desempeñando como especialista de gestión de la Administración zonal Valle de los Chillos.
2. El Juzgado Noveno de lo Civil de Pichincha, en sentencia de 12 de abril de 2011 resolvió aceptar la demanda planteada y dispuso dejar sin efecto la remoción que la Dirección de Recursos Humanos del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito ha impuesto al accionante y disponer su reintegro. Los accionados interpusieron recurso de apelación de la sentencia.
3. La Primera Sala de lo Laboral de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, en sentencia del 23 de mayo de 2011 resolvió aceptar el recurso de apelación y revocar la sentencia subida en grado que aceptó la acción de protección.
4. El arquitecto Jorge Francisco Tello Cevallos, el 20 de junio de 2011, presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de segunda instancia.
5. Mediante auto de 29 de noviembre de 2011, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, conformada por la jueza constitucional Nina Pacari Vega y los jueces constitucionales Alfonso Luz Yunes y Patricio Pazmiño Freire admitió a trámite la acción extraordinaria de protección propuesta.
6. En virtud del sorteo realizado por el Pleno del Organismo el 19 de enero de 2012, correspondió el conocimiento de la causa al Dr. Edgar Zárate Zárate, quien avocó conocimiento el 30 de agosto de 2012, en calidad de juez sustanciador.

7. En virtud del resorteo de la causa, llevado a cabo el 03 de enero de 2013, correspondió el conocimiento de la causa al Dr. Manuel Viteri Olvera, quien avocó conocimiento de la causa el 18 de junio de 2013 en calidad de juez sustanciador y solicitó a los jueces demandados que presenten un informe debidamente motivado sobre los argumentos que fundamentan su demanda.
8. 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.
9. De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 19 de marzo de 2019, la sustanciación de la presente causa correspondió a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, quien avocó conocimiento el 05 de julio de 2019.
10. Esta Corte Constitucional observa la falta de celeridad de los anteriores jueces de la Corte Constitucional, al haber admitido el caso mediante auto de 29 de noviembre de 2011 y no haber resuelto la causa.

II. Alegaciones de las partes

De la parte accionante

11. De la revisión de la demanda presentada, se observa que el accionante indica que se ha vulnerado sus derechos a la tutela judicial efectiva, imparcial y expedita, al debido proceso, a la defensa, a la motivación, y a la seguridad jurídica contenidos en los artículos 75; 76 numeral 7 literales a) y l) y 82 de la Constitución.
12. También señala que el administrador general del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, para removerle del puesto de Especialista de Gestión Zonal realizó una mala interpretación del artículo 47 de la Ley Orgánica de Servicio Público. Pues indica que la remoción de su nombramiento presenta vicios manifiestos de nulidad porque ha sido resuelto arbitrariamente, esto es, sin fundamento o suficiente motivación, considera que era indispensable explicar claramente cuáles son los hechos que considera probados, cuál es la prueba que se invoca, qué valoración recibe, qué relación existe entre tales hechos y lo que el acto dispone.
13. Indica además el accionante que la norma jurídica contenida en el artículo 83 de la Ley Orgánica de Servicio Público señala taxativamente los supuestos de libre remoción, sin que el cargo que venía desempeñando como especialista de gestión zonal, se encuadre en este artículo.
14. Dice que, ni en la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito, ni en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización se señala el puesto de especialista de gestión zonal como de libre remoción.
15. La pretensión del accionante es que se determine que la sentencia dictada por los jueces de la Primera Sala de lo Laboral de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, dictada en este proceso, ha violado sus derechos constitucionales y



como consecuencia se acepte su acción extraordinaria de protección ordenando la reparación integral.

De la parte accionada

16. A fojas 17 y 18 consta el informe presentado por los doctores Julio Arrieta Escobar, en calidad de juez presidente y Óscar Gonzalo Chamorro Gonzáles y Katerine Muñoz Subía, jueces titulares que conformaron la Primera Sala Laboral de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, en este documento señalaron que:
17. Los jueces que conocieron y resolvieron esta causa, en aquella época consideraron que la acción de personal impugnada emitida por el Distrito Metropolitano de Quito goza de legitimidad, ejecutoriedad, validez y eficacia; presunción de legitimidad que considera que toda decisión emanada del poder público está enmarcada en el respectivo ordenamiento jurídico, en consecuencia todo acto administrativo es válido hasta que la autoridad competente declare lo contrario, esto es anule o decida la ilegalidad de tal acto, por petición expresa del administrado, quien en uso de su facultad constitucional y legal puede recurrir en sede administrativa o jurisdiccional a impugnar las resoluciones públicas que vulneren sus derechos.
18. Indican además que el artículo 173 de la Constitución de la República contempla que los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial, en igual sentido lo establece el artículo 31 del Código Orgánico de la Función Judicial, así como el artículo 69 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva.

Procuraduría General del Estado

19. El Dr. Jorge Badillo Coronado, en calidad de director nacional de Patrocinio subrogante, delegado del Procurador General del Estado, mediante escrito de 13 de septiembre de 2012 compareció señalando casilla constitucional.

Parte procesal del proceso originario

20. El abogado David Anda Godoy, procurador judicial de los señores alcalde y procurador síndico Metropolitano del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, con escrito de 06 de septiembre de 2012 compareció al proceso indicando en lo principal que la sola enunciación de derechos constitucionales no configura violación.
21. Añade que cuando el accionante presenta la acción de protección contra el acto administrativo objeto de la misma, en ningún momento demuestra violación de derechos constitucionales por parte de la autoridad demandada, se limita a expresar asuntos de mera legalidad que pueden ser resueltos ante la justicia ordinaria o mediante un proceso administrativo, pues entre sus principales argumentos se encuentra el establecer que el cargo del accionante no era de los que la ley considera de libre nombramiento y remoción.
22. Dice que no se ha cumplido los requisitos establecidos en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, puesto que esta vía no es la idónea.

3

23. Concluye indicando que la acción planteada, no demuestra que se han violado derechos constitucionales del accionante, y que la sentencia dictada se encuentra debidamente motivada, ajustándose a la esencia de la acción de protección. Por lo que solicita se deseche la acción planteada y se llame la atención a los abogados patrocinadores por haber abusado del derecho y por haber patrocinado una acción indebidamente planteada.

III. Competencia

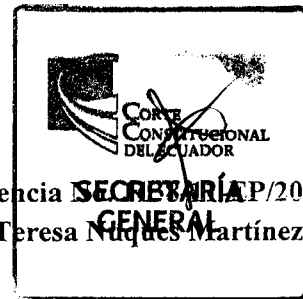
24. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94 de la Constitución, 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, "LOGJCC").

IV. Análisis del caso

25. El artículo 94 de la Constitución señala: "*La acción extraordinaria de protección procederá contra sentencias o autos definitivos en los que se haya violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución, y se interpondrá ante la Corte Constitucional (...)*". Por su parte, el artículo 58 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional dispone que "*La acción extraordinaria de protección tiene por objeto la protección de los derechos constitucionales y debido proceso en sentencias, autos definitivos, resoluciones con fuerza de sentencia, en los que se hayan violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución*".
26. Así, 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, mediante el control que realiza la Corte Constitucional a la actividad de los jueces en su labor jurisdiccional.

Problemas jurídicos planteados:

27. Las alegaciones del legitimado activo dentro de la presente acción extraordinaria de protección gira en torno a una supuesta vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en las garantías del derecho a la defensa y de motivación, y a la seguridad jurídica imputables a la Primera Sala de lo Laboral de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, dentro de la apelación de la acción de protección. En aquel sentido, esta Corte Constitucional determinará si se dio cumplimiento a estos derechos constitucionales, analizando el caso a partir de los requerimientos exigidos en la Carta Suprema, y la ley. Por lo que se realizará el análisis del caso a partir de la resolución de los siguientes problemas jurídicos:
¿La sentencia impugnada vulnera el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva imparcial y expedita?
28. El derecho a la tutela judicial efectiva se encuentra previsto en el artículo 75 de la Constitución de la República. La Corte Constitucional ha dicho que la tutela judicial efectiva se traduce procesalmente como el derecho de petición, que impone obligaciones al Estado para su desarrollo, y la definió como la garantía frente al Estado para tener los debidos causes procesales con el fin de obtener una decisión legítima, motivada y



argumentada, sobre una petición amparada por la ley. Así, la Corte ha señalado que el derecho a la tutela judicial efectiva viabiliza todos los demás derechos constitucionales, a través de un sistema jurídico institucional encargado de dar protección judicial en todas las materias, en condiciones de igualdad y equidad.¹

29. En este contexto, la Corte Constitucional ha desarrollado el contenido de la tutela judicial efectiva y al hacerlo ha sostenido consistentemente que esta se compone de tres supuestos, a saber: 1. El acceso a la administración de justicia; 2. La observancia de la debida diligencia; y, 3. La ejecución de la decisión. Como parte de la tutela judicial efectiva, se reconoce a las partes el derecho a obtener una solución al conflicto, esto es una sentencia que resuelva sobre el fondo de la controversia de manera motivada.²
30. Con relación al parámetro de acceso a la justicia, se ha verificado que en el presente caso, el accionante ha tenido la oportunidad de acceder y activar el proceso de acción de protección conforme consta de los antecedentes antes expresados, sin que se hayan presentado trabas insalvables para impedir tal objetivo. Adicionalmente, se descarta el estudio de una eventual lesión al parámetro de ejecución de las decisiones judiciales, en la medida en que los argumentos del accionante no se han centrado en este punto concreto.
31. Respecto a la posible vulneración al parámetro de debida diligencia del derecho a la tutela judicial efectiva, no se observan por parte del accionante alegaciones concretas al respecto. Esta Corte no observa vulneraciones a la debida diligencia como parte del derecho a la tutela judicial efectiva, en el presente caso. Lo dicho sin perjuicio de su conexidad con el debido proceso en la garantía de la motivación, según lo señalado por este Organismo³; lo que será desarrollado en el siguiente problema jurídico.

¿La sentencia impugnada vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación?

32. Según lo ha dicho la Corte Constitucional, la motivación constituye una garantía concreta del derecho a la defensa y a su vez forma parte del espectro general del debido proceso, como uno de sus componentes primordiales. La garantía del derecho a recibir decisiones motivadas tiene necesariamente dos tipos de destinatarios conjuntos: 1) las partes del proceso o los requirentes de una petición de la que se espera una respuesta, pronunciamiento o decisión, lo cual configura la concepción endoprocésal de la motivación; y, 2) los ciudadanos en general, que indistintamente de tener calidad de peticionarios o de partes de un proceso, exigen el control democrático de las decisiones de las autoridades del poder público, como requisito de su legitimación, todo lo cual configura la concepción extraprocésal de la motivación.⁴
33. La motivación se comprende a través de una serie de aspectos a ser considerados y aplicados en su conjunto, a partir de los cuales, una vez identificados, será posible realizar

¹ Corte Constitucional del Ecuador sentencia N°. 1943-12-EP/19

² Sentencia ibídem

³ Corte Constitucional del Ecuador sentencia N°. 026-17-SEP-CC.

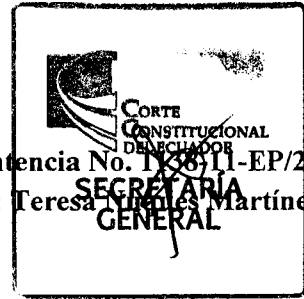
⁴ Corte Constitucional del Ecuador sentencia N°. 280-13-EP/19

Sentencia No. 1138-11-EP/20
Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez

un juicio a cada caso concreto para verificar, de acuerdo a sus criterios, si se garantizó o no la motivación de una determinada decisión.

34. En el presente caso, la sentencia impugnada proviene de una acción de protección, garantía jurisdiccional de conocimiento que se encuentra consagrada en el artículo 88 de la Constitución de la República; y complementada por el artículo 39 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, cuerpo normativo que establece los principios rectores y reglas aplicables a las garantías jurisdiccionales.
35. La acción de protección tiene lugar sólo cuando se verifique una real vulneración de derechos constitucionales, con lo cual, le corresponde al juez verificar y argumentar si existe o no la vulneración de un derecho constitucional. Es a la autoridad jurisdiccional a quien le corresponde analizar caso a caso, sobre la base de un ejercicio de razonabilidad, los hechos y las pretensiones del actor para poder dilucidar si se trata de un caso de justicia constitucional o si por el contrario, por su naturaleza infraconstitucional su conocimiento le corresponde a la justicia ordinaria.
36. En este orden de ideas y en atención al acontecer procesal descrito en párrafos precedentes, esta Corte Constitucional evidencia que los jueces de la Primera Sala de lo Laboral de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, en su sentencia, llevaron a cabo un análisis de los hechos del caso y de la normativa que regula el desarrollo de las instituciones públicas, la administración de los recursos humanos y las remuneraciones del sector público, esto es la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público LOSCCA, y Ley Orgánica de Servicio Público LOSEP; así como también el Código Orgánico de la Función Judicial y el Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva.
37. Esta Corte observa que en el caso puesto a su conocimiento, como bien lo señalaron los jueces, el asunto objeto de controversia procede de la alegación por parte del accionante que la función que ha desempeñado no es de libre remoción, mientras que la parte accionada sostiene lo contrario, y adjunta documentación que así lo demostraría, asunto que se encontraba reglado por la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, y luego por la Ley de Servicio Público, por lo que, evidentemente el caso denota un conflicto infraconstitucional, según se puede observar de la propia argumentación de la demanda que dio origen a la acción de protección.
38. Al respecto, la Corte Constitucional, en reiteradas ocasiones ha señalado que si la controversia versa sobre la normativa infraconstitucional aplicable al caso, la persona afectada debe acudir a las instancias jurisdiccionales ordinarias competentes y no a la justicia constitucional, pues esta no se encuentra facultada para resolver problemas legales que no acarreen vulneraciones de derechos constitucionales.⁵
39. En el presente caso, al haber empleado la Sala, las normas de la Constitución de la República que regulan la acción y referirse a los derechos alegados como vulnerados, así como aquellas normas que rigen a los funcionarios públicos, como elementos para contextualizar su análisis constitucional, se desprende que existe conexión con el objeto

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 016-13-SEP-CC



de la acción de protección cuya finalidad es la protección de los derechos constitucionales.

40. En tal razón, al haber justificado la procedencia del recurso de apelación conforme lo exige el artículo 88 de la Constitución y al haberse pronunciado acerca de los derechos constitucionales alegados como vulnerados, el fallo emitido por los jueces de la Sala mantiene una adecuada carga argumentativa en su razonamiento y guarda una estrecha relación con las normas constitucionales invocadas, sin que se advierta vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

¿La sentencia impugnada vulnera la seguridad jurídica?

41. El artículo 82 de la Constitución de la República consagra el derecho a la seguridad jurídica en los siguientes términos: *“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”*
42. En este contexto, la Corte Constitucional en varios de sus fallos que integran su jurisprudencia, ha señalado que la seguridad jurídica es un derecho constitucional transversal a todo el ordenamiento jurídico, por cuanto garantiza el respeto a la Constitución como norma jerárquicamente superior y la aplicación de normas jurídicas previas, claras, públicas por parte de las autoridades competentes para ello.
43. La Corte Constitucional⁶ ha establecido que:
La Corte Constitucional, como guardiana de la Constitución, al resolver sobre vulneraciones a este derecho en acciones extraordinarias de protección, no le corresponde pronunciarse respecto de la correcta o incorrecta aplicación e interpretación de las normas infraconstitucionales, sino verificar si en efecto existió una inobservancia del ordenamiento jurídico, por parte de la autoridad judicial, que acarree como resultado una afectación de preceptos constitucionales.
44. Desde este punto de vista, la Corte Constitucional está impedida de efectuar un análisis que se limite únicamente a examinar la aplicación e interpretación de preceptos infraconstitucionales. Conforme lo expuso la Corte en la sentencia transcrita previamente, el aspecto medular, al estudiar una supuesta vulneración a la seguridad jurídica y al cumplimiento de las normas como garantía del debido proceso, será determinar si en definitiva existe una repercusión de orden constitucional.
45. En virtud de lo expuesto se observa que la decisión adoptada por la Corte Provincial de Pichincha, conforme se señaló en párrafos anteriores, corresponde con la naturaleza y alcance de la acción de protección consagrada en los artículos 88 de la Constitución de la República y 39 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; en concordancia con los precedentes emanados de esta Corte como máximo órgano de administración de justicia constitucional.

46. Por lo tanto, la Corte colige que la Sala Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha al resolver el recurso de apelación dentro de la

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 2034-13-EP/19

Sentencia No. 1138-11-EP/20
Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez

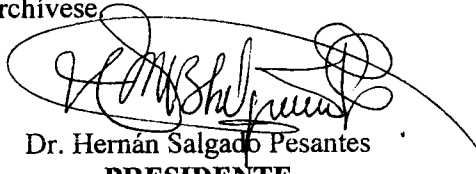
garantía de acción de protección, observó la normativa que regula y desarrolla la garantía de acción de protección y que resulta previa, clara y pública para el caso concreto, puesto que realizó un análisis constitucional, en función del cual determinó en lo principal que la acción de personal N°. 76-470 de 06 de enero de 2011, por la que se removió del cargo al accionante, ha sido realizada en virtud de las disposiciones conferidas por la Ley Orgánica de Servicio Público.

47. En tal virtud, no se advierte vulneración al derecho a la seguridad jurídica.

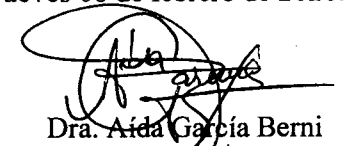
V. Decisión

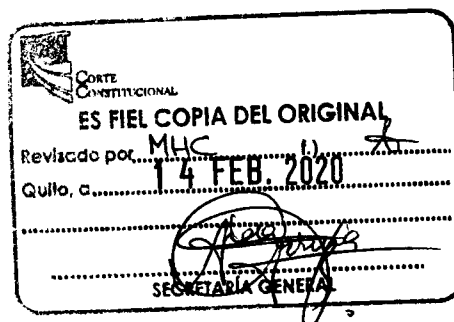
En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. Desestimar la acción extraordinaria de protección planteada y archivar la causa
2. Disponer la devolución del expediente al juzgado de origen.
3. Notifíquese y archívese.


Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

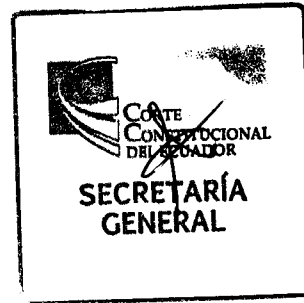
Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Ávila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrera Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes, en sesión ordinaria de jueves 06 de febrero de 2020.- Lo certifico.


Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL





CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR

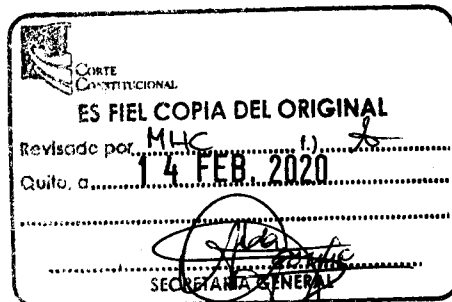


Caso Nro. 1138-11-EP

RAZÓN.- Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día jueves trece de febrero de dos mil veinte, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

AGB/MH



Zimbra:

marjorie.huilca@cce.gob.ec

NOTIFICACIÓN DE LA SENTENCIA DE 06 DE FEBRERO DE 2020, DENTRO DEL CASO 1138-11-EP

De : Marjorie Huilca <marjorie.huilca@cce.gob.ec>

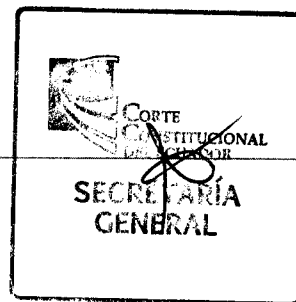
vie., 14 de feb. de 2020 16:11

Asunto : NOTIFICACIÓN DE LA SENTENCIA DE 06 DE FEBRERO DE 2020, DENTRO DEL CASO 1138-11-EP

📎 1 ficheros adjuntos

Para : sebas95alv@gmail.com

Para o CC : relatoria <relatoria@cce.gob.ec>



📎 **1138-11-EP-sentencia.pdf**
568 KB