

Quito, D.M., 17 de octubre de 2024

CASO 649-16-EP

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

SENTENCIA 649-16-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación en una sentencia de apelación dictada dentro de una acción de protección. Para ello, la Corte verificó que la sentencia impugnada si bien no contiene un análisis sobre las vulneraciones de derechos alegadas, cumplió el estándar de motivación exigible para la desestimación de casos de conflictos laborales entre el Estado y sus servidores públicos por tratarse de asuntos de índole infraconstitucional (negativa de pago de una liquidación).

1. Antecedentes procesales

1. El 20 de enero de 2016, José Edgar Jiménez Rosillo presentó una demanda de acción de protección en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Carlos Julio Arosemena Tola (“**GADM**”) en la que impugnó los oficios que negaron su solicitud de pago de liquidación (oficios 0597-A-GADM-CJAT, de 28 de agosto de 2015, y 655-A-GADM-CJAT, de 8 de octubre de 2015) porque las actas de entrega y recepción de bienes se presentaron muchos meses después de haber concluido su período como alcalde del cantón.¹
2. El 17 de febrero de 2016, el juez de la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Tena aceptó la acción y dispuso al GADM que en el plazo de ocho días pague al accionante la remuneración de mayo de 2014 y demás rubros que por ley le correspondan. En contra de esta decisión, el GADM interpuso recurso de apelación. El 9 de marzo de 2016, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Napo aceptó el recurso de apelación, revocó la sentencia de primera instancia y negó la acción de protección.
3. El 28 de marzo de 2016, José Edgar Jiménez Rosillo (“**accionante**”) presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la mencionada sentencia de apelación. El 23 de noviembre de 2016, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la demanda.

¹ El juicio se identificó con el número 15281-2016-00052.

2. Competencia

4. En los artículos 94 y 437 de la Constitución y el artículo 191.2.d de la LOGJCC, se establece la competencia de la Corte Constitucional para decidir sobre las acciones extraordinarias de protección en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia que han vulnerado derechos constitucionales.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Del accionante

5. En su demanda de acción extraordinaria de protección, el accionante solicitó que la Corte Constitucional declare que la decisión judicial impugnada vulneró sus derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en la garantía de la motivación y a la seguridad jurídica, previstos en los artículos 75, 76.7.1 y 82 de la Constitución de la República.

6. Como fundamentos de sus pretensiones, el accionante esgrimió los siguientes **cargos**:

6.1. La decisión judicial impugnada vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación porque en la sentencia impugnada no se habrían analizado las vulneraciones de derechos fundamentales que alegó. Así, en la sentencia impugnada se habría afirmado que sus pretensiones no podían ser tuteladas mediante una acción de protección.

6.2. La decisión judicial impugnada vulneró sus derechos a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica porque los jueces provinciales debieron considerar que la remuneración “y demás rubros es un DERECHO ADQUIRIDO puesto que no es una expectativa, ya que trabaj[ó] y conclu[yó] [su] periodo en el cual [fue] electo como alcalde del cantón Carlos Julio Arosemena Tola conforme lo determina el art. 4 y 110 de la Ley Orgánica del Servicio Público”.

3.2. Del tribunal de apelación

7. El 15 de diciembre de 2020, dos de los jueces que integraron el tribunal que emitió la sentencia impugnada remitieron el informe que les fue requerido e informaron que el juez restante ya no es servidor judicial. En dicho informe, principalmente, señalaron lo siguiente: (i) no se puede convertir a la acción de protección en un “mecanismo alternativo, sustitutivo, paralelo o complementario de los diversos procedimientos judiciales”; (ii) la demanda de acción de protección era improcedente porque “su pretensión era alcanzar el pago de las remuneraciones del mes de mayo de 2014 y más

beneficios de ley”; y, (iii) el acto administrativo impugnado determinó que el derecho del accionante había caducado, por lo que la impugnación de dicho acto administrativo le correspondía a la vía ordinaria por ser un asunto de mera legalidad.

4. Planteamiento y resolución del problema jurídico²

8. Esta Corte verifica que plantear un problema jurídico respecto del cargo detallado en el párrafo 6.2 *supra* implicaría resolver si la acción de protección era procedente o no. Este tipo de análisis, conocido como examen de mérito, en principio no corresponde a la acción extraordinaria de protección, pues este procede “excepcionalmente y de oficio”,³ es decir, por decisión de esta Corte y con independencia de los argumentos formulados en la demanda de acción extraordinaria de protección. En consecuencia, en esta sentencia no se formularán problemas jurídicos a partir del mencionado cargo.
9. En relación con el cargo sintetizado en el párrafo 6.1 *supra*, se plantea el siguiente problema jurídico: **¿Vulneró, la sentencia impugnada, el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación del accionante porque no habría examinado sus alegaciones de vulneración de derechos?**
10. El artículo 76.7.1 de la Constitución prevé la garantía de la motivación, en los siguientes términos:

Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia a su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.

11. Para determinar la vulneración o no de la mencionada garantía, cabe recordar que el accionante impugnó los oficios que negaron el pago de su liquidación⁴ porque, a juicio del GADM, la acción para exigir dicho pago habría caducado, de conformidad con el artículo 91 de la Ley Orgánica del Servicio Público.⁵ Además, en la demanda de acción de protección, el accionante alegó la vulneración de sus derechos al debido proceso en la garantía de la motivación y a la remuneración.

² Esta Corte ha señalado reiteradamente que en una sentencia de acción extraordinaria de protección los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante. Por todas, véase el párrafo 16 de la sentencia 1967-14-EP/20, de 13 de febrero de 2020.

³ CCE, sentencia 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párrafos 55 y 56.

⁴ Expediente judicial 15281-2016-00052. En las hojas 4 y 5 consta el oficio 40-DPS-GADMCJAT-2015 de 25 de agosto de 2015, y en las hojas 10 a 13, el oficio 655-A-GADM-CJAT de 8 de octubre de 2015.

⁵ LOSEP, artículo 91: “Caducidad de derechos.- Los derechos a demandar contemplados en esta Ley a favor de la servidora y servidor público caducarán en el término de noventa días, contados desde la fecha en que pudieron hacerse efectivos, salvo que tuvieren otro término especial para el efecto”.

12. En este contexto, la sentencia impugnada⁶ citó doctrina, jurisprudencia y normas constitucionales y legales para distinguir actos que –en sus palabras– “conllevan elementos de mera legalidad y los que contienen vulneración de derechos constitucionales”, luego citó los artículos 39, 40 y 42 de la LOGJCC, relativos al objeto y a las causales de procedencia e improcedencia de la acción de protección, para, finalmente, analizar el caso concreto y concluir lo siguiente:

12.1. La negativa de una solicitud de pago de una liquidación por haber caducado la acción no es un asunto grave o urgente, pues

la estructura del perjuicio irremediable está determinada por el cumplimiento concurrente de varios elementos como son: la inminencia que exige medidas inmediatas, la urgencia que tiene el sujeto de derecho por salir de ese perjuicio inminente y la gravedad de los hechos, que hace evidente la imposterabilidad del amparo directo y eficaz de los derechos como mecanismo necesario para la protección efectiva e inmediata de los derechos fundamentales.

12.2. El pago de la liquidación podía exigirse en la vía contencioso-administrativa y

la desidia, incuria o negligencia en la utilización de los mecanismos que el sistema judicial proporciona para buscar la protección de los derechos fundamentales, no puede convertirse en un pretexto para hacer uso de la acción de protección, pues sería tanto como vaciar las competencias propias del juez natural en la jurisdicción constitucional, inoperancia que al ser injustificada deviene en la declaratoria de improcedencia de la acción planteada; más aún, cuando existe la argumentación del legitimado pasivo que ha operado el fenómeno de la caducidad. [...] Las anteriores reflexiones de estirpe procesal, han sido las que han llevado a este Tribunal a declarar la improcedencia de la acción de protección [...] lo cual no debe ser entendido como un parámetro absoluto [...] Así las cosas, la acción de protección no es la vía procesal idónea para lograr el pago de la remuneración y beneficios de ley reclamados y que dice adeuda la entidad Municipal, entonces, al tratarse de un acto administrativo dictado por la entidad Municipal accionada que indica que ha caducado el reclamo o derecho acorde al Art. [sic] 91 de la Ley Orgánica de Servicio Público; y, de sentirse inconforme bien puede acceder a la justicia ordinaria a fin de hacer efectivos tales derechos que según el legitimado activo han sido vulnerados.

12.3. No corresponde al juez constitucional efectuar “diligencias y audiencias de procedimiento ordinario para determinar derechos laborales del proponente, efectuando liquidaciones en base a simples argumentos esgrimidos por el legitimado activo”; y,

⁶ La sentencia impugnada consta en el siguiente link: http://doc.corteconstitucional.gob.ec:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/201c6576-94e9-4bd3-b01e-26443baa62a7/acto_impugnado_0649-16-ep.pdf?guest=true.

12.4. Por existir una vía adecuada y eficaz, la contencioso-administrativa, se verificó la causal de improcedencia de la acción de protección prevista en el artículo 40.3 de la LOGJCC.

- 13.** Como se puede verificar en virtud del párrafo anterior, si bien la sentencia impugnada esgrimió razones en las que subsumió hechos en normas jurídicas, estas razones no se refieren a las vulneraciones de derechos alegadas por el accionante. Por lo tanto, se ha comprobado el elemento fáctico del cargo del accionante y resta por establecer si este hecho efectivamente implica una vulneración de la garantía de la motivación.
- 14.** En la mayoría de casos, efectivamente, esta situación implicaría la vulneración de la mencionada garantía porque, según la jurisprudencia de esta Corte, las decisiones judiciales que resuelven acciones de protección deben contener, entre otros aspectos, un análisis para verificar la existencia o no de vulneraciones a los derechos invocados por la parte accionante.⁷ Sin embargo, en los párrafos 42 y 43 de la sentencia 2006-18-EP/24, la Corte también determinó que los jueces que conozcan acciones de protección referentes a conflictos laborales entre el Estado y sus servidoras y servidores públicos, previamente a cumplir con su obligación de analizar las vulneraciones de derechos, deben verificar la procedencia de la vía constitucional con base en la siguiente regla:

[C]uando se impugnan actos administrativos sobre conflictos laborales entre el Estado y sus servidoras y servidores públicos, como por ejemplo, la terminación de contratos de servicios ocasionales, finalización de nombramientos provisionales, homologación salarial, supresión de partidas, liquidación, entre otras, el conocimiento del caso corresponde por regla general a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, a menos que [...], el caso se refiera a asuntos que comprometan notoria o gravemente la dignidad o autonomía del servidor, como por ejemplo en casos de evidente discriminación, o en los excepcionalísimos que requieran una respuesta urgente por las circunstancias que lo rodean.

- 15.** En esta línea, en el párrafo 65 de la sentencia 556-20-EP/24, la Corte determinó que los jueces que conocen este tipo de acciones de protección deben, al menos, considerar lo siguiente:
- i) Las y los jueces constitucionales deben explicar por qué la vía contencioso-administrativa sería adecuada y eficaz para resolver el caso concreto a la luz de las circunstancias específicas que lo rodean. Para ello, no basta afirmar de forma general que la vía contencioso-administrativa está prevista en la ley para los conflictos laborales “de mera legalidad” con el Estado.

⁷CCE, sentencia 1158-17-EP/21, de 20 de octubre 2021, párrafo 103.1.

- ii) Lo que deben examinar las y los jueces es si el caso se enmarca en uno de los supuestos previstos en la sentencia 2006-18-EP/24 para que proceda la acción de protección en un conflicto laboral con el Estado. Es decir, las y los jueces deben razonar si el caso se refiere o no a asuntos que comprometan notoria o gravemente la dignidad o autonomía del servidor o servidora, como por ejemplo en casos de evidente discriminación, o casos excepcionales que por las circunstancias que los rodeen requieran una respuesta urgente.
- iii) Si, por el contrario, encuentran que el caso se enmarca en un supuesto de excepción, entonces las y los jueces deben concluir que la AP es la vía adecuada y eficaz y deben pronunciarse sobre la existencia de las violaciones de derechos alegadas.⁸
16. Como el presente caso corresponde a un conflicto laboral entre un ex alcalde y el Estado, los jueces constitucionales debían evaluar la procedencia de la vía, como en efecto lo hicieron. Así, de la síntesis de la sentencia impugnada que consta en el párrafo 12 *supra*, esta Corte verifica que el tribunal de apelación identificó que el conflicto versaba sobre el pago de una liquidación y no sobre un asunto que comprometa notoria o gravemente la dignidad o autonomía del accionante, también precisó que el accionante no expuso alguna situación particular por la que, en ese momento, se requería una respuesta urgente y, finalmente, sostuvo que la vía contencioso administrativa era la adecuada y eficaz porque los actos administrativos impugnados determinaron la caducidad del derecho del accionante para reclamar su liquidación y porque no le corresponde a un juez constitucional efectuar “diligencias y audiencias de procedimiento ordinario para determinar derechos laborales del proponente”. En consecuencia, el tribunal cumplió con su deber de motivar la improcedencia de la vía y, por ende, no estaba obligado a analizar las alegadas vulneraciones de derechos constitucionales.⁹
17. Por todo lo dicho, se descarta la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

5. 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 **649-16-EP**.

2. Disponer la devolución de los expedientes a las judicaturas de origen.

⁸ CCE, sentencia 556-20-EP/24, 13 de junio de 2024, párrafo 65.

⁹ Un examen similar se realizó en la sentencia 930-20-EP/24. En la mencionada sentencia se desestimó la acción extraordinaria de protección al concluir que la sentencia de segunda instancia no vulneró el derecho de la accionante al debido proceso en la garantía de motivación pues, si bien dicha sentencia no contenía un análisis sobre las vulneraciones de derechos alegadas, cumplió el estándar de motivación exigible para la desestimación de casos de conflictos laborales entre el Estado y sus servidores públicos.

3. Notifíquese, publíquese y archívese.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 17 de octubre de 2024; sin contar con la presencia de los jueces constitucionales Carmen Corral Ponce y Richard Ortiz Ortiz, por uso de licencias por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL