



Quito D. M., 21 de febrero de 2018

SENTENCIA N.º 057-18-SEP-CC

CASO N.º 1644-12-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El abogado Juan Fernando Salazar Granja, en calidad de ministro de relaciones laborales (s); y, el abogado Jaime Cevallos Álvarez, en su condición de director regional 1 de la Procuraduría General del Estado (e), presentaron acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada por la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, de 04 de julio de 2012, las 09:54, en la que se confirmó la decisión de primera instancia, y, se aceptó la acción de protección N.º 07121-2012-0200.

El 17 de octubre de 2012, la Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición certificó, de conformidad con lo establecido en el inciso segundo del artículo 17 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, que en referencia a la presente acción no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

De conformidad con lo establecido en los artículos 25 y 27 del Régimen de Transición de la Constitución de la República, el 06 de noviembre de 2012, fueron posesionados los jueces y juezas de la primera Corte Constitucional ante la Asamblea Nacional.

Mediante auto de fecha 16 de enero de 2013, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por los jueces constitucionales Alfredo Ruiz Guzmán, Antonio Gagliardo Loor, y, Ruth Seni Pinoargote admitió a trámite la

acción extraordinaria de protección propuesta por el ministro de relaciones laborales.

Por medio de auto de 06 de junio de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por los jueces constitucionales Pamela Martínez Loayza, Ruth Seni Pinoargote y Alfredo Ruiz Guzmán, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección propuesta por la Procuraduría General del Estado.

En virtud del sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión extraordinaria de 03 de febrero de 2013, el abogado Alfredo Ruiz Guzmán, juez sustanciador de la causa, a través de la providencia de 12 de septiembre de 2017, avocó conocimiento del caso N.º 1644-12-EP y dispuso que se ponga en conocimiento de las partes la recepción del proceso.

Decisión judicial impugnada

Sentencia dictada por la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de El Oro el 04 de julio de 2012:

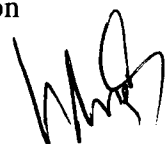
VISTOS: Avocamos conocimiento de la presente causa los señores Conjueces Provinciales de la Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de El Oro (...); en el juicio N° 200-2012-SP, que se sigue contra el ABG. JOSE FRANCISCO VACAS DAVILA, MINISTRO DE RELACIONES LABORALES. Para resolver el recurso de Apelación de la sentencia que resuelve aceptar la Acción de Protección, interpuesto por el accionado Abg. José Francisco Vacas Dávila, Ministro de Relaciones Laborales, dictado por la señora Jueza Segundo de Trabajo de El Oro. Para resolver, se considera: PRIMERO: No se observan vicios ni omisiones de solemnidad sustancial que puedan influir en la decisión de la causa, por lo que se declara su validez. SEGUNDO: De fs. 132 a 137 de autos, la Abg. Madeleyne Soldiarnar Sarango Salazar, propone la presente Acción de Protección Constitucional, en los siguientes términos: Que el acto administrativo es el contenido en la resolución expedida dentro del expediente administrativo de Sumario Administrativo N°3-2011-SA-DTH, de fecha 14 de febrero del 2012, a las 09h30 en el que el exministro de Relaciones Laborales señor Richard Espinoza Guzmán, dispone sancionar con la destitución de su cargo, según lo determina el literal e) del Art. 43 de la Ley Orgánica del





Servicio Público, a la Abg. Madeleyne Soldiamar Sarango Salazar; que la Dirección Administrativa del Talento Humano elabore la Acción de Personal respectiva, para la notificación a la Abg. Madeleyne Sarango, conforme lo establece el Art. 98 del Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público y a la dirección de secretaria general del ministerio de relaciones laborales, resolución que violenta las garantías del debido proceso y la seguridad jurídica, establecidas en la Constitución de la República, puesto que la destituyen de un cargo que a la fecha ya no lo ejercía, en virtud de que ya no era funcionaria pública (...). En el contenido de la resolución cuestionada, esta se fundamenta en el hecho de que la accionante ha renunciado al cargo que ejercía y que el Ministerio no ha aceptado tal renuncia, situación que es totalmente falsa, que este argumento lo utilizan porque han cometido un error al iniciar sumario administrativo cuando ya había fenecido su contrato; que nunca renunció a su cargo, de tal forma no existe en el proceso o en autos prueba alguna y tampoco existe la no aceptación de su renuncia, por lo que esta afirmación no probada ni demostrada, ha sido una aseveración absurda del Ministerio para validar un sumario ilegal (...). CUARTO: Dentro de la correspondiente Audiencia Oral, Pública y Contradictoria, celebrada en esta Sala Penal, para resolver el Recurso de la Sentencia que resuelve aceptar la acción de protección, interpuesto por el accionado Abg. José Francisco Vacas Dávila, Ministro de Relaciones Laborales; se concede el uso de la palabra al recurrente, quien a través de su defensor (...). A continuación interviene el Dr. Vicente Naranjo, en representación de la accionante (...). QUINTO: Resolución: Previo a emitir la resolución pertinente, es importante destacar lo que sigue: El Art. 75 de la Constitución de la República del Ecuador, nos enseña que toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses y más derechos que se encuentran garantizados en esta norma, lo que se encuentra en concordancia con las garantías contenidas en el siguiente Art. 76, que concuerda a su vez con las garantías normativas indicadas en los Arts. 84 y 85 del mencionado Estatuto Constitucional; a su vez, nos remitimos al texto del Art.88 de la misma Constitución, que establece claramente el objeto de la acción de protección, respecto al amparo directo y eficaz de los derechos y garantías reconocidos, quedando facultado todo ciudadano a interponer su acción cuando exista vulneración de tales derechos, por actos u omisiones que provengan de cualquier autoridad pública no judicial, contra políticas públicas cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales, (...); para establecer la procedencia de la acción propuesta que reclama el accionante es necesario indicar que la definición de la acción en buena parte depende del alcance y contenido que esta garantía tenga en cada Constitución y el desarrollo constitucional de cada país. Esta realidad ha determinado el que unos expertos consideren a la acción de protección como una acción subsidiaria o alternativa y otros como la que surge de nuestra

Constitución como una acción de naturaleza principal, de mayor jerarquía y totalmente independiente. Guillermo Cabanellas (...) Su objetivo es claro, el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en nuestra Constitución, teniendo como fin reparar el daño causado, hacerlo cesar si se está produciendo o para prevenirlo si es que existe la presunción o indicios claros de que el acto ilegítimo puede producirse. En el caso sub judice, la accionante Abg. Madeleyne Soldiमार Sarango Salazar, manifiesta que el acto administrativo dictado mediante resolución expedida dentro del expediente administrativo de Sumario Administrativo N°3-2011-SA-DTH, de fecha 14 de febrero del 2012, a las 09h30 en el que el exministro de Relaciones Laborales señor Richard Espinoza Guzmán, dispone sancionar con la destitución de su cargo, según lo determina el literal e) del Art. 43 de la Ley Orgánica del Servicio Público, viola sus derechos constitucionales, en razón de que por decisión unilateral el Ministerio de Relaciones laborales, representado por el Ministro señor Dr. Richard Espinoza Guzmán ha resuelto dar por terminada las relaciones laborales contenidas en el contrato de trabajo que los unía y es así que el 13 de diciembre del 2011 deja de laborar en Ministerio de Relaciones Laborales en la provincia de El Oro, debemos analizar los dos actos administrativos expresados, y que efectos jurídicos producen para las partes; entonces nos preguntamos ¿la decisión unilateral del Ministro de Relaciones Laborales de dar por terminadas las relaciones contractuales antes de concluir el plazo del contrato de prestación de servicios con la accionantes es una sanción o una decisión?. Es una sanción, es decir si vemos del proceso el Ministerio de Relaciones Laborales, conocía de presuntas irregularidades en el desempeño del cargo de inspector de la accionante Madelyne Sarango Salazar y producto de ello inicia un sumario administrativo, con el propósito de sancionar a la infractora de acuerdo a lo establecido en la Ley de Servicio Público, pero acto seguido resuelve unilateralmente dar por terminado las relaciones laborales contenidas en el contrato firmado con la accionante, este acto administrativo conlleva una sanción que es la de terminar las relaciones laborales, es decir deja de pertenecer al servicio público en esa dependencia la accionante. Posteriormente el Ministerio de Relaciones Laborales, a través del Ministro de Relaciones Laborales señor Richard Espinoza Guzmán, concluye el sumario administrativo N°3-2011-SA-DTH, antes referido y con fecha 14 de febrero del 2012, a las 09h30 dispone sancionar con la destitución de su cargo, por encuadrar su conducta a lo que determina el literal e) del Art. 43 de la Ley Orgánica del Servicio Público, osea destituye del cargo a la accionante dos meses después de haber dejado de pertenecer al sector público por una sanción del mismo Ministerio. En esta parte debemos analizar el principio constitucional establecido en el art. 76, numeral 7, literal i, que señala “Nadie podrá ser juzgado más de una vez por la misma causa y materia...”. El principio del Nom Bis In Idem, puede darse el caso de que un hecho sea materia de una acumulación de sanciones, es decir, se materializa la sanción





tanto en la vía administrativa como jurisdiccional, al estar en ambos ámbitos previstos y sancionados. Sobre el particular, compartimos la opinión expuesta por Santamaría Pastor (...) El concepto fundamental de este Principio es, impedir que una persona pueda ser sancionada de manera sucesiva, simultánea o reiterada por un hecho que fue sancionado por otra autoridad administrativa o una judicial, específicamente en el ámbito penal. Sobre el particular Morón Urbina, indica lo siguiente, “La incorporación de este principio sancionador presupone la existencia de dos ordenamientos sancionadores en el Estado que contienen una doble tipificación de conductas: el penal y el administrativo, y, además, admiten la posibilidad que dentro del mismo régimen administrativo exista doble incriminación de conductas. Precisamente este principio intenta resolver la concurrencia del ejercicio de poderes punitivos o sancionadores mediante la exclusión de la posibilidad de imponer sobre la base de los mismos hechos dos o más sanciones administrativas o una sanción administrativa y otra de orden penal.” De acuerdo a ello, el Nom Bis In Idem, no permite la acumulación de sanciones contra el individuo, porque de ser así, se estaría vulnerado el Principio de Tipicidad que es fundamental para la aplicación del derecho administrativo sancionador, por lo que nos encontramos en la colisión de normas de diferente normativa (la penal y la administrativa), porque ambas sancionan los mismos supuestos. En tal virtud y por las consideraciones expuestas esta Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, “ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA”, Resuelve: Confirmar en todas sus partes la sentencia dictada por la Jueza Segundo de Trabajo de El Oro, declarando con lugar la presente Acción de Protección presentada por la Abg. Madeleyne Soldiamar Sarango Salazar, declarando sin lugar el sumario administrativo N°3-2011-SA-DTH, instaurado en contra de la prenombrada profesional, así como todos sus efectos surgidos de dicho Sumario Administrativo y por ende de su resolución, restableciendo los derechos de la accionante a la situación anterior a la violación de los mismos, por parte del señor Ministro de Relaciones Laborales... (sic).

Argumentos presentados en la demanda

En relación a la demanda presentada por el abogado Juan Fernando Salazar Granja en calidad de ministro de relaciones laborales (s).

El accionante refiere que con la expedición de la sentencia emitida por la Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, con fecha 4 de julio de 2012, las 09:54, se vulneraron los derechos constitucionales del

Ministerio de Relaciones Laborales cuando se pretende por la vía constitucional de una acción de protección resolver un hecho generado a través de un acto administrativo de mera legalidad como lo es, el del sumario administrativo.

En este sentido, asegura que no cabe la consideración del fallo en el artículo 76, numeral 7 literal i) de la Constitución de la República, y, el principio “Nom Bis In Idem” (sic), considerando que la sentencia presupone un análisis jurídico aclaratorio, definible y amplio; y, que no obstante de admitir la supremacía de la Constitución en la sentencia precisamente no se recoge la fundamentación explicativa relacionada con la pertinencia que lo identifique en la causa.

Además, el legitimado activo advierte que los jueces de primera y segunda instancia apartados de la competencia que les concede a Constitución y la ley, conocieron y resolvieron de un hecho de mera legalidad que no tiene asidero en el escenario constitucional; asegurando que el sumario administrativo materia de la acción de protección cumple con el artículo 76 de la “Carta Mayor”, sin omisión alguna del contexto general del debido proceso.

Finalmente, expresa que la decisión objeto de la presente acción extraordinaria de protección “... por ser contraria a la Constitución de la Republica y violatoria de derechos y garantías fundamentales como se deja señalado, debe ser a través de esta Acción Extraordinaria de Protección enmendada en beneficio de la seguridad jurídica que requiere la administración pública...”.

Respecto de la demanda propuesta por el abogado Jaime Cevallos Álvarez, en calidad de director regional 1 de la Procuraduría General del Estado (E)

El legitimado activo señala que las decisiones dictadas tanto por la autoridad jurisdiccional de primer nivel como la de la Sala de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, desconocieron lo determinado por la Corte Constitucional por medio de su jurisprudencia en lo referente a que “la acción de protección no puede suplir a la justicia ordinaria ni administrativa”.

Seguidamente, el accionante expresa que los jueces de la Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, al conformar la sentencia





dictada por el Juzgado Segundo Provincial de Trabajo, contiene absurdas e ilegales aseveraciones, carente de motivación lógica y jurídica.

Así también, refiere que la sentencia objeto de la presente garantía jurisdiccional, misma que en base a los asertos esgrimidos se puede colegir que el acto administrativo que supuestamente vulneró el derecho al trabajo debió ser conocido por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

De igual forma, manifiesta que el sumario administrativo causa de la acción de protección recoge y cumple precisamente con el artículo 76 de la Constitución; e, insiste que la Corte Provincial de Justicia de El Oro no tenía competencia para conocer asuntos de mera legalidad, y, que éstos resolvieran en franco irrespeto a la reserva legal del Estado garantizado en el artículo 226 de la Constitución de la República.

Identificación de los derechos presuntamente vulnerados por la decisión judicial

Del contenido de las acciones extraordinarias de protección presentadas por el Ministerio de Relaciones Laborales y la Procuraduría General del Estado, se desprende que la alegación principal de vulneración de derechos constitucionales en ambas se da respecto al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, consagrado en el artículo 76 numeral 7, literal 1) de la Constitución de la República del Ecuador y por conexidad el derecho a la seguridad jurídica y tutela judicial efectiva, recogidos en los artículos 82 y 75 de la Norma Suprema.

Pretensión concreta

En atención a lo mencionado, los accionantes solicitan a los jueces de esta Corte Constitucional:

Declaran que se ha violado la seguridad jurídica, el debido proceso y la tutela judicial efectiva del Ministerio de Relaciones Laborales, derechos constitucionales consagrados en la Carta Fundamental (...); y, se ordene se reparen íntegramente los derechos de esta Cartera de Estado por parte de la Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de El Oro ...

Informes presentados

Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de El Oro

De la revisión del expediente constitucional, se evidencia que no se encuentra aparejado al mismo, informe de descargo alguno presentado por la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, no obstante de encontrarse debidamente notificada conforme se desprende a foja 29 del expediente constitucional.

Procuraduría General del Estado

Conforme obra a foja 13 del expediente constitucional, consta el escrito presentado por el abogado Marcos Arteaga Valenzuela, en calidad de director nacional de patrocinio, delegado del procurador general del Estado, señalando la casilla constitucional N.º 18 para recibir notificaciones que correspondan.

Terceros con interés

A foja 15 del expediente constitucional, reposa el escrito presentado por la señora Madeleyne Sarango Salazar, quien señala como casilla constitucional N.º 710, para los fines pertinentes.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte Constitucional

El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador, según las atribuciones establecidas en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 191, numeral 2, letra d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y artículo 3, numeral 8, letra c) y 46 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección.





Naturaleza jurídica, alcances y efectos de la acción extraordinaria de protección

Según lo señalado en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, la acción extraordinaria de protección procede contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, que se encuentren firmes o ejecutoriadas, cuando el recurrente demuestre que en el juzgamiento se ha violado, por acción u omisión, el debido proceso u otros derechos reconocidos en la Constitución.

La acción extraordinaria de protección es una garantía jurisdiccional excepcional que tiene por objeto proteger los derechos constitucionales de las personas, en contra de cualquier vulneración que se produzca mediante sentencias, autos definitivos o resoluciones con fuerza de sentencia, que se encuentren firmes o ejecutoriados. Así, esta acción nace y existe para garantizar y defender el respeto de los derechos constitucionales a través del análisis que la Corte Constitucional realiza respecto de las decisiones judiciales.

Análisis constitucional

Tomando en consideración que los argumentos principales de los accionantes, describen de manera principal la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación, reconocido en el artículo 76, numeral 7, literal I) de la Constitución de la República, esta Corte sistematizará el análisis de la causa por medio de la formulación del siguiente problema jurídico:

Determinación del problema jurídico

La sentencia dictada el 4 de julio de 2012, por la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, ¿vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, reconocido en el artículo 76, numeral 7, literal I) de la Constitución de la República del Ecuador?

Resolución del problema jurídico

La sentencia dictada el 4 de julio de 2012, por la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, ¿vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, reconocido en el artículo 76, numeral 7, literal l) de la Constitución de la República del Ecuador?

Los accionantes basan su argumento en que la sentencia impugnada no recoge la fundamentación explicativa relacionada con la pertinencia de la acción de protección, así como, que la decisión, contiene “absurdas e ilegales aseveraciones”, producto de una carencia de motivación lógica y jurídica; y que a su criterio, deviene en una vulneración de su derecho constitucional al debido proceso, en la garantía de la motivación, contenido en el artículo 76 numeral 7, literal l) de la Constitución de la República del Ecuador.

En este sentido, el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación se encuentra reconocido en el artículo 76 numeral 7, literal l) de la Constitución de la República, en los siguientes términos:

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 (...)

7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: (...)

l) 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 de 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.

Al respecto, el Pleno de la Corte Constitucional en la sentencia N.º 056-17-SEP-CC, emitida dentro del caso N.º 0216-12-EP, señaló que

La motivación como principio y garantía constitucional es parte sustancial del debido proceso y pretende asegurar que las decisiones emanadas del poder público, a más de enunciar los hechos, las normas y confrontarlos entre sí, sean





el resultado de la aplicación de la lógica y argumentación jurídica. De ahí que la disposición constitucional transcrita consagra a la motivación de las resoluciones de los poderes públicos con el fin de asegurar la racionalidad de las decisiones de los órganos estatales y evitar posibles arbitrariedades en las que se puede incurrir a través de fallos infundados...

Es decir, que la motivación implica el hecho que todas las sentencias, autos o resoluciones emitidos por las autoridades públicas, tienen que ser totalmente entendibles, claras, coherentes, y, correctamente argumentadas, respecto del caso que ha sido puesto a su conocimiento, evitando de esta manera la existencia de algún tipo de arbitrariedad al momento de su decisión.

Por otra parte, a fin que las decisiones judiciales cumplan con la garantía de la motivación, éstas deben cumplir con tres requisitos, siendo estos de razonabilidad, lógica y comprensibilidad, conforme lo ha advertido en innumerables ocasiones el Pleno del Organismo, en la sentencia N.º 227-12-SEP-CC, emitida en el caso N.º 1212-11-EP:

Para que determinada resolución se halle correctamente motivada es necesario que la autoridad que tome la decisión exponga la razones que el derecho le ofrece para adoptarla. Dicha exposición debe hacérsela de manera **razonable, lógica y comprensible**, así como mostrar cómo los enunciados normativos se adecuan a los deseos de solucionar los conflictos presentados. Una decisión **razonable** es aquella fundada en los principios constitucionales. La decisión **lógica**, por su lado, implica coherencia entre las premisas y la conclusión, así como entre ésta y la decisión. Una decisión **comprensible**, por último debe gozar de claridad en el lenguaje, con miras a su fiscalización por parte del gran auditorio social, más allá de las partes en conflicto. (énfasis añadido).

Al respecto, una vez establecido cuales son los parámetros para que una decisión se encuentre debidamente motivada, la Corte Constitucional procederá con la verificación del test de motivación en la sentencia objeto de la presente acción extraordinaria de protección.

Razonabilidad

El primer parámetro establecido por esta Corte Constitucional, para cumplir con la motivación, es la razonabilidad, y, dentro de la sentencia N.º 159-17-SEP-CC,

dictada dentro del caso N° 0767-09-EP, este Organismo señaló: “Este elemento hace referencia a la determinación y especificación de las fuentes del derecho que toma el juzgador desde el ordenamiento jurídico, con la finalidad de sustentar su decisión conforme a derecho”.

Es decir, que la razonabilidad refiere a la utilización de las fuentes de derecho por parte de la autoridad judicial a fin de obtener su decisión, ya sea para radicar su competencia para el conocimiento de la acción o recurso puesto en su conocimiento, así como también para sustentar sus afirmaciones y conclusiones.

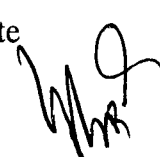
Continuando con el análisis del caso *sub judice*, la sentencia emitida por la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, en su considerando primero dice: “No se observan vicios ni omisiones de solemnidad sustancial que puedan influir en la decisión de la causa, por lo que se declara su validez”.

A continuación, en el apartado segundo, la Sala de lo Penal, realiza un resumen del contenido de la acción de protección y su decisión materia del recurso de apelación. Del considerando cuarto, se observa que el mismo contiene las intervenciones realizadas por las partes en la audiencia pública.

En el apartado quinto, las autoridades jurisdiccionales refieren a lo previsto por el constituyente en los artículos 75, 76, y, 88 de la Constitución de la República, así por ejemplo señalan:

El artículo 75 de la Constitución de la República del Ecuador, nos enseña que toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses y más derechos que se encuentran garantizados en esta norma, lo que se encuentra en concordancia con las garantías contenidas en los Art. 84 y 85 del mercado Estatuto Constitucional; a su vez, nos remitimos al texto del Art. 88 de la misma Constitución, que establece claramente el objeto de la acción de protección, respecto al amparo directo y eficaz de los derechos y garantías reconocidos quedando facultado todo ciudadano a interponer su acción cuando exista vulneración de tales derechos...

Continuando con el análisis del caso *sub judice* y en atención a lo señalado, así como también de la revisión integral de la decisión objeto de estudio, este





Organismo evidencia que los jueces que integran la Sala de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, no identificaron con claridad la fuente de derecho con la cual radicaron su competencia para el conocimiento y resolución de la acción de protección puesta en su conocimiento.

Si bien es cierto que los jueces concentraron su decisión en la normativa constitucional sobre la acción de protección, sin embargo, están también en la obligación, de establecer bajo que normativa tienen la competencia para conocer y resolver esta garantía constitucional, conforme lo determinan el artículo 178 de la Constitución de la República del Ecuador, y, artículo 168 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Al respecto, y en armonía con lo manifestado en párrafos precedentes la Corte Constitucional, en la sentencia N.º 254-17-SEP-CC, caso N.º 1174-16-EP, señaló: "... el parámetro objeto de estudio guarda relación con la identificación de las fuentes de derecho empleadas por la o las autoridades en su decisión así, por ejemplo, aquellas relacionadas con su competencia ..."

Por lo anotado, en la sentencia de 04 de julio de 2012, dictada por la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, se concluye el incumplimiento del parámetro de la razonabilidad por parte de los jueces accionados.

Lógica

Continuando con el análisis del test de motivación, la Corte Constitucional se refirió al requisito de la lógica en la sentencia N.º 159-17-SEP-CC, dictada dentro del caso N.º 0767-09-EP, en los siguientes términos:

De tal manera que, la condición lógica impone que la resolución guarde la respectiva coherencia y armonía entre las distintas partes de razonamiento, siendo que, lo que se dice en la parte expositiva, motiva y dispositiva, siga el respectivo hilo conductor y sustente y se corresponda con la decisión final a la que se arriba, lo cual, deberá justificarse a través de una sólida argumentación...

En este contexto y en armonía con lo manifestado en párrafos precedentes, se advierte del contenido del fallo objeto de la presente garantía jurisdiccional que las autoridades jurisdiccionales en el considerando segundo, procedieron a realizar un resumen de los antecedentes de la acción de protección puesta en su conocimiento, así como también de la decisión de primera instancia; y, en el apartado cuarto, refieren a las intervenciones realizadas por las partes procesales en la audiencia pública.

A continuación, en el considerando quinto inician con la definición y objeto de la acción de protección, para posteriormente analizar la decisión y el acto administrativo impugnado:

... debemos analizar los dos actos administrativos expresados, y que efectos jurídicos producen para las partes; entonces nos preguntamos ¿la decisión unilateral del Ministro de Relaciones Laborales de dar por terminadas las relaciones contractuales antes de concluir el plazo del contrato de prestación de servicios con la accionantes es una sanción o una decisión?. Es una sanción, es decir si vemos del proceso el Ministerio de Relaciones Laborales, conocía de presuntas irregularidades en el desempeño del cargo de inspector de la accionante Madelyne Sarango Salazar y producto de ello inicia un sumario administrativo, con el propósito de sancionar a la infractora de acuerdo a lo establecido en la Ley de Servicio Público, pero acto seguido resuelve unilateralmente dar por terminado las relaciones laborales contenidas en el contrato firmado con la accionante, este acto administrativo conlleva una sanción que es la de terminar las relaciones laborales, es decir deja de pertenecer al servicio público en esa dependencia la accionante. Posteriormente el Ministerio de Relaciones Laborales, a través del Ministro de Relaciones Laborales señor Richard Espinoza Guzmán, concluye el sumario administrativo N°3-2011-SA-DTH, antes referido y con fecha 14 de febrero del 2012, a las 09h30 dispone sancionar con la destitución de su cargo, por encuadrar su conducta a lo que determina el literal e) del Art. 43 de la Ley Orgánica del Servicio Público, osea destituye del cargo a la accionante dos meses después de haber dejado de pertenecer al sector público por una sanción del mismo Ministerio ...

Seguidamente, proceden a examinar el principio constitucional contenido en el artículo 76, numeral 7 literal i), y, aseguran que la terminación anticipada de la relación laboral, y, la decisión del sumario administrativo instaurado en contra de la accionante, constituiría una doble sanción administrativa:





En esta parte debemos analizar el principio constitucional establecido en el art. 76, numeral 7, literal i, que señala “Nadie podrá ser juzgado más de una vez por la misma causa y materia...”. El principio del *Nom Bis In Idem*, puede darse el caso de que un hecho sea materia de una acumulación de sanciones, es decir, se materializa la sanción tanto en la vía administrativa como jurisdiccional, al estar en ambos ámbitos previstos y sancionados. Sobre el particular, compartimos la opinión expuesta por Santamaría Pastor, que indica lo siguiente, “b) El principio que examinamos supone, en primer lugar, la exclusión de la posibilidad de imponer en base a los mismos hechos dos o más sanciones administrativas o una sanción administrativa y otra de orden penal; esta regla prohibitiva surge históricamente como reacción a la práctica criminal del Estado absoluto y, por su evidencia, no ha sido apenas objeto de refrendo en los textos legales.” El concepto fundamental de este Principio es, impedir que una persona pueda ser sancionada de manera sucesiva, simultánea o reiterada por un hecho que fue sancionado por otra autoridad administrativa o una judicial, específicamente en el ámbito penal. De acuerdo a ello, el *Nom Bis In Idem*, no permite la acumulación de sanciones contra el individuo, porque de ser así, se estaría vulnerado el Principio de Tipicidad que es fundamental para la aplicación del derecho administrativo sancionador, por lo que nos encontramos en la colisión de normas de diferente normativa (la penal y la administrativa), porque ambas sancionan los mismos supuestos...

Con base en los argumentos citados en los considerandos precedentes, las autoridades jurisdiccionales decidieron:

En tal virtud y por las consideraciones expuestas esta Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, “ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA”, Resuelve: Confirmar en todas sus partes la sentencia dictada por la Jueza Segundo de Trabajo de El Oro, declarando con lugar la presente Acción de Protección presentada por la Abg. Madeleyne Soldiarnar Sarango Salazar, declarando sin lugar el sumario administrativo N°3-2011-SA-DTH, instaurado en contra de la prenombrada profesional, así como todos sus efectos surgidos de dicho Sumario Administrativo y por ende de su resolución, restableciendo los derechos de la accionante a la situación anterior a la violación de los mismos, por parte del señor Ministro de Relaciones Laborales...

Así también, este Organismo observa que los juzgadores, en la decisión objeto de estudio refieren que es necesario saber si: “¿la decisión unilateral del Ministerio

de Relaciones Laborales de dar por terminadas las relaciones contractuales antes de concluir el plazo del contrato de prestación de servicios con la accionantes es una sanción o una decisión?"; y, a su criterio aseguran que la decisión de dar por terminada la relación laboral es una "sanción".

Continúan diciendo que bajo la justificación que la institución con base a las "presuntas irregularidades en el desempeño del cargo de inspector de la accionante Sarango Salazar", tomaron la decisión de iniciar un sumario administrativo, y, a la par dar por terminado de manera anticipada el contrato ocasional que mantenían con la mencionada trabajadora, producto de la "doble sanción".

Luego detallan el principio constitucional "Nadie podrá ser juzgado más de una vez por la misma causa y materia...", contenido en el artículo 76, numeral 7, literal i); y, advierten que de acuerdo al principio <Nom Bis In Idem> (sic):

... no permite la acumulación de sanciones contra el individuo, porque de ser así, se estaría vulnerando el Principio de Tipicidad que es fundamental para la aplicación del derecho administrativo sancionador, por lo que nos encontramos en la colisión de normas de diferente normativa (la penal y la administrativa), porque ambas sancionan los mismos supuestos...

Ahora bien, de lo expuesto esta Corte Constitucional advierte que en ningún considerando de la decisión judicial objeto de estudio tuvo lugar un ejercicio intelectual destinado a verificar, de forma previa, razonada y argumentada, la vulneración de derechos que corresponda garantizar por medio de la acción de protección propuesta.

Toda vez que conforme se desprende, el argumento principal de las autoridades jurisdiccionales se centró única y exclusivamente a determinar la existencia de doble sanción por la terminación anticipada de contrato como el inicio del sumario administrativo que conllevó a la destitución de la accionante, situación que también fue expuesta por el juez de primera instancia.

Además que, al afirmar que la decisión de dar por terminada la relación laboral es una "sanción", porque a criterio de los jueces, la institución pública conocía de





presuntas irregularidades de la accionante, y, con base a ello fue su decisión de concluir de manera anticipada el contrato, sin ni siquiera realizar un mínimo estudio, análisis o argumento que defienda su posición, frente a la figura de contrato suscrito por la inspectora con el Ministerio de Relaciones Laborales, a fin de saber y entender si en efecto, estaría frente al supuesto de una sanción.

Finalmente, la Sala señaló el principio “*Non bis in ídem*”, sin embargo, no desarrolló un sostenido análisis respecto que si la terminación anticipada del contrato, y, la destitución a causa del sumario administrativo son el resultado y corresponden a una doble sanción.

Ante lo cual, esta Corte Constitucional evidenció que la sentencia de 4 de julio de 2012, dictada por la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, en primer lugar, bajo el argumento que la entidad sabía de las presuntas irregularidades de la funcionaria pública, refirió la existencia de una doble sanción por parte de la institución pública; y, concluyó que por la coexistencia de una doble sanción, se vulneró el principio “*Non bis in ídem*”, sin que se advierta un debido examen constitucional sobre la esencia de cada “sanción”, además, que conste un análisis con fundamentos de hecho y de derecho de cómo la “doble sanción”, pudo en el caso concreto afectar a los derechos constitucionales de la actora de la acción de protección.

Por lo expuesto, la sentencia de la Sala de Apelación, trae consigo un análisis incompleto de los hechos que justifique las razones en las que se fundamentaron los jueces para declarar la vulneración de los derechos constitucionales, lo que deriva a que la decisión no cumpla con el parámetro de la lógica.

Comprensibilidad

Respecto del último requisito de la motivación tenemos la comprensibilidad, éste se relaciona al correcto y adecuado uso del lenguaje y la coherencia, claridad en la exposición de las ideas de las partes procesales a lo largo del texto para llegar a la decisión final, con el objetivo que los argumentos expuestos, así como el fallo sea entendido no sólo por los intervinientes en el proceso, sino también por el público en general.

En el presente caso, se ha verificado que la decisión impugnada no ha sido razonable al no haberse establecido la competencia de los juzgadores, para conocer la acción de protección; por otro lado, la falta de coherencia respecto de la conducta de las autoridades jurisdiccionales con la naturaleza de la garantía jurisdiccional puesta en su conocimiento, deviene en virtud de la interdependencia existente entre los parámetros previstos para la existencia de una debida motivación, en el incumplimiento del parámetro objeto de análisis.

En este sentido, esta Corte Constitucional una vez que ha determinado la inobservancia de los parámetros previstos para la existencia de una debida motivación, determina que en el caso *sub judice*, se ha configurado por parte de la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, la vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, contenida en el artículo 76 numeral 7 literal I) de la Constitución de la República del Ecuador.

Consideraciones adicionales de la Corte Constitucional

De conformidad con las atribuciones establecidas en el artículo 429 y numeral 1 del artículo 436 de la Constitución de la República, este Organismo está en la obligación de garantizar la eficacia de los derechos constitucionales. Para ello, una vez que se ha determinado que la sentencia de segunda instancia incurrió en vulneraciones de derechos constitucionales, es fundamental que esta Corte se pronuncie respecto de una posible vulneración de derechos en la sentencia emitida en primera instancia dictada el 17 de mayo de 2012, por el Juzgado Segundo de Trabajo de El Oro, dentro de la acción de protección N.º 2012-0132, con el objeto de determinar si procede o no dejarla en firme, o en su defecto, corresponde reparar directamente las violaciones incurridas por ambas instancias.

En este sentido, la Corte Constitucional del Ecuador en la sentencia N.º 175-15-SEP-CC, emitida dentro del caso N.º 1865-12-SEP-CC, señaló:

Tomando en consideración que la Corte Constitucional es el máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia, a través del conocimiento y resolución de la acción extraordinaria de protección le corresponde velar por los derechos constitucionales y la supremacía de la Constitución, no solo en su dimensión subjetiva, sino también





en su dimensión objetiva(...) [Esta Corte] para garantizar el uso adecuado de la garantía jurisdiccional de la acción de protección, la observancia de los precedentes jurisprudenciales emitidos por este Organismo, y para evitar una dilación innecesaria dentro de la tramitación del caso en examen, estima necesario pronunciarse también respecto de si existió una vulneración a los derechos constitucionales alegados por el accionante dentro del proceso [de acción de protección]...

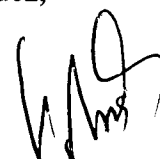
Por tanto, este Organismo procederá al estudio de la decisión de primera instancia, a fin de determinar la existencia o no de la vulneración de derechos constitucionales; y, para ello planteará y analizará el siguiente problema jurídico:

¿La sentencia emitida el 17 de mayo de 2011, por el Juzgado Segundo del Trabajo de El Oro, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, reconocido en el artículo 76, numeral 7, literal l) de la Constitución de la República del Ecuador?

En este sentido, al analizar el primer problema jurídico, este Organismo Constitucional ya determinó el marco normativo y jurisprudencial relacionado con el derecho objeto de análisis, por lo tanto, se procede a realizar el examen de la sentencia de primera instancia, para efectos de lo cual se considera pertinente hacer referencia a su contenido:

VISTOS: Comparece la Ab. MADELEYNE SODIAMAR SARANGO SALAZAR e interpone ACCION DE PROTECCIÓN, respecto de la resolución expedida por el Ministerio de Relaciones Laborales, a través de su anterior Ministro de Relaciones Laborales, dentro del expediente de Sumario Administrativo N° 3-2011-SA-DTH, de fecha 14 de febrero del 2012 a las 09h30, en el que dispone o resuelve: 1.- Sancionar con la destitución de su cargo según lo determina el literal e) del Art. 43 de la Ley Orgánica del Servicio Público, a la Ab. Madeleyne Soldiamar Sarango Salazar; 2.- Que la dirección Administrativa del Talento Humano, elabore la Acción de Personal respectiva, para la notificación a la Ab. Madelyne Soldiamar Sarango Salazar, conforme lo establece el Art. 98 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Servicio Público y a la Dirección de Secretaría General del Ministerio de Relaciones Laborales, solicitando se suspendan sus efectos y se le conceda la reparación integral y restablecimiento de sus derechos conculcados, la reparación del daño moral, por los sufrimientos y las aflicciones causadas en su contra de conformidad con lo dispuesto en el Art. 18 de la Ley Orgánica de

Garantías Constitucionales y Control Constitucional, aclarando que debe también especificarse que queda suspendida la ejecución y los efectos que pueda producir la acción de personal signada con el N° 0301324 que viene unida a la Resolución, que tiene fecha 17 de febrero del 2012.- Conforme a lo dispuesto en el Art. 87 de la Constitución de la República solicitó además se disponga la **SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN**, del acto administrativo contenido en la resolución expedida dentro del Expediente Administrativo de Sumario Administrativo N° 3-2011-SA-DTH, de fecha 14 de febrero del 2012 a las 09h30, con el objeto de evitar o hacer cesar la violación o amenaza de violación de sus derechos, medida que según lo que establece el Art. 226 de la Constitución vigente: “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 le sean atribuidas en la Constitución y la ley...” (...). Con estos antecedentes y siendo el estado de la presente Acción de Protección el de resolver, para hacerlo, se considera: **PRIMERO.-** No se advierte omisión de solemnidad sustancial alguna que pueda influir en la decisión de la causa, aparte de que en el procedimiento se han observado las disposiciones contenidas en el Art. 86 de la Constitución de la República del Ecuador en vigencia, por lo que, se declara válido este proceso que contiene una acción de protección; **SEGUNDO.-** En la audiencia pública celebrada en esta acción, se concede la palabra a la accionante quien a través de su defensor dice: Amparada en el Art. 88 de la Constitución de la República, he concurrido ante Ud., y he propuesto la presente acción de protección para que Ud., deje sin efecto la resolución expedida por el Ministerio de Relaciones Laborales dentro del Expediente Administrativo de Sumario Administrativo No. 3-2011-SADTH, de fecha 14 de febrero del 2012, a las 09h30, en la que se dispone sancionarme con la destitución del cargo que yo ejercía en el Ministerio de Relaciones Laborales de la Provincia de El Oro, decisión que en forma flagrante viola mis Derechos Constitucionales como ciudadana y obviamente esta acción de protección es con el propósito de que se adopten las medidas destinadas a cesar y evitar el daño que me podría causar si es que ésta resolución se ejecuta. He fundamentado mi acción de protección escénicamente en que dicha resolución viola el Art. 229 de la Constitución que establece con claridad a quien se le considera Servidor Público, disposición que tiene plena concordancia con el Art. 4 de la Ley Orgánica de Servicio Público, (...).- Seguidamente se concede la palabra al Abogado defensor de la parte demandada, quien dice: La parte accionante acude ante su autoridad y presenta acción de protección impugnando el acto administrativo contenido en la resolución expedida dentro del sumario administrativo N°. 3-2011 SA-DTH de fecha 14 de febrero de 2012 a las 09h30 (...) En general, Señor Juez es evidente que el reclamo propuesto por la accionante en su demanda no es materia de una acción de protección (...) Con tales premisas jurídicas, solicito señor juez,





desechar por improcedente la acción de protección propuesta, por la forma y por el fondo, en razón de ser una cuestión de requisitos y legalidad ajena a la naturaleza jurídica de la acción de protección, en general, señor juez es evidente que el reclamo propuesto por la accionante en su demanda no es procedente.- Seguidamente interviene la Abogada Representante del Director Regional de la Procuraduría General del Estado quien dice: Señora Jueza, comparezco a nombre y en representación del Ab., Jaime Cevallos Álvarez, de quien ofrezco poder de ratificación de gestiones de conformidad con los Arts. 3, literales a, c y d, y 5 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del estado con relación a lo que dispone el Art. 25 de su reglamento y a lo dispuesto en el Art. 237 de la Constitución de la República, numerales 1 y 2 (...). TERCERO.- Oídas que fueron las partes, se hacen las siguientes puntualizaciones: a) De conformidad con el Art. 88 de la Constitución de la República del Ecuador “La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial; contra políticas públicas cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales; y cuando la violación proceda de una persona particular, si la violación del derecho provoca daño grave, si presta servicios públicos impropios, si actúa por delegación o concesión, o si la persona afectada, se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación”; el acto administrativo contenido en la Resolución expedida dentro del Sumario Administrativo N° 3-2011-SADTH, de fecha 14 de febrero del 2012 a las 09h30, es expedida por el **MINISTRO DE RELACIONES LABORALES**, con fecha 14 de febrero de 2012; a las 09h30, mediante la cual se sanciona con la destitución de su cargo, según lo determina el literal e) del Art. 43 de la Ley Orgánica del Servicio Público a la Ab. Madeleyne Soldiamar Sarango Salazar; b) De la revisión de los documentos aparejados a la presente acción, específicamente las copias certificadas del expediente del sumario administrativo, dicha sanción ha sido emitida legítimamente por el **MINISTRO DE RELACIONES LABORALES**, autoridad competente para conocer el sumario administrativo de conformidad a lo previsto en el numeral 1 del Art. 154 de la Constitución de la República del Ecuador, en su calidad de autoridad nominadora, Resolución que es el resultado del mismo expediente; c) El defensor del accionado en su intervención en la audiencia Pública a fs. 269, 269 vta., expresa: “Dice la accionante que con memorándum N° 543-CGAF-MRL-2011, (...) se le notificó que se da por concluida su relación contractual con el Ministerio de Relaciones Laborales, a partir del martes 13 de diciembre del 2011 y que ello demuestra que desde el 13 de diciembre de 2011 (16h00) inclusive (...) ya no laboró.- Lo que no dice la accionante es que el sumario administrativo fue iniciado el 13 de diciembre de 2011 a las 08h45, (horas antes en que se notificó la terminación del contrato), para investigar hechos o actos ejecutados por ella

cuando ella si estaba en funciones, es decir se inicia el sumario administrativo y 9 horas después se la notifica con la terminación unilateral del Contrato Ocasional de Servicios Profesionales, (Renovación) el mismo que obra a fs.105, 105 vta., y 106 de los autos, continuando la sustanciación de dicho sumario cuando la demandante ya no ejercía ninguna función en el Ministerio de Relaciones Laborales; el mismo que concluye con la Resolución que obra desde fs.127 hasta fs. 129 del proceso, con fecha 14 de febrero del 2012; a las 09h30, al respecto es importante destacar, que en materia constitucional quien administra justicia debe proteger y hacer respetar de acuerdo con los derechos previstos en la Ley, sin aceptar interpretación o valoración de orden personal de alguna de las partes, los principios constitucionales reconocidos en nuestra jurisprudencia, de ahí que se estima que en la instauración del sumario administrativo, no se cumplió con lo que dispone el literal i) del numeral 7 del Art. 76 de la Constitución de la República del Ecuador, que reza “Nadie podrá ser juzgado más de una vez por la misma causa y materia” precepto constitucional que guarda estrecha armonía con el principio NON BIS IN IDEM, prohibición que encaja en la doble sanción de la cual ha sido objeto la demandante proteccionista, esto es con la terminación anticipada, unilateral del contrato de prestación de servicios ocasionales, y posteriormente se inicia un sumario administrativo, lo que contraviene este principio que tiene el carácter de derecho fundamental de aplicación directa e inmediata, destacando igualmente que el mismo cumple una función específica y clara: evitar que las personas sean sometidas por el Estado a permanentes y sucesivas investigaciones y sanciones a partir de un mismo comportamiento, colocándolas en estado de absoluta indefensión y de continua ansiedad e inseguridad; c) En cuanto a la alegación de la Institución demandada, así como de la Representante del Sr. Procurador General del Estado, Ab. Maritza Velásquez Chalén, prevista en el Art. 173 de la Constitución de la República del Ecuador en concordancia con el numeral 4 del Art. 42 de la Ley Orgánica de la Función Jurisdiccional y Control Constitucional que tratan de 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!” cabe señalar que el Art. 75 de la misma Carta Suprema establece: “ Toda persona tiene el derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad...” (las negrillas son del Juzgado) entonces ese derecho fundamental de tutela efectiva, imparcial y expedita al que se acoge la accionante, merece supremacía ante cualquier otra Ley de las mencionadas por la accionada, más aún cuando por efecto de su actuación reconoce, acepta y se somete a cualquier otra acción sea civil o penal, conforme así lo expresó en la audiencia pública a través de su Abogado patrocinador de esta acción de protección; d) Del análisis antes indicado de acuerdo con lo que dispone el inciso segundo del Art. 19 del Código Orgánico





de la Función Judicial, que textualmente dice: “... Sin embargo, en los procesos que versen sobre garantías jurisdiccionales, en caso de constatarse la vulneración de derechos que no fuera expresamente invocada por los afectados, las juezas y jueces podrán pronunciarse sobre tal cuestión en la resolución que expidieren, sin que pueda acusarse al fallo de incongruencia por este motivo” esta Autoridad estima que el Sumario Administrativo no debió sustanciarse, puesto que ya se dio administrativamente por terminado el Contrato Ocasional de Servicios Profesionales (Renovación) con la accionante proteccionista, como consecuencia de las investigaciones realizadas, y por ende las dos sanciones: terminación del contrato anticipadamente en forma unilateral y luego la destitución presentan identidad de causa, objeto y sujetos.- Por lo expuesto la suscrita Jueza del Juzgado Segundo Provincial de Trabajo de El Oro, “ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA” resuelve ACEPTAR la Acción de Protección de la Ab. MADELEYNE SOLDIAMAR SARANGO SALAZAR, dejando sin lugar el SUMARIO ADMINISTRATIVO N° 3-2011-SA-DTH, instaurado en contra de la prenombrada profesional, así como todos sus efectos como consecuencia de dicho Sumario Administrativo y por ende de su Resolución, restableciendo los derechos de la accionante a la situación anterior a la violación de los mismos, por parte del señor MINISTRO DE RELACIONES LABORALES.- NOTIFIQUESE.- (sic)

Ahora bien, una vez que se ha hecho referencia al contenido de la decisión dictada por la autoridad jurisdiccional de primer nivel, esta Corte Constitucional procederá a realizar el análisis correspondiente a la luz de los parámetros previstos para la existencia de una debida motivación, conforme lo referido en párrafos precedentes.

Razonabilidad

En este sentido, y en atención a lo manifestado *ut supra* respecto del parámetro objeto de estudio, este Organismo evidencia del contenido de la sentencia emitida por el Juzgado Segundo de Trabajo de El Oro, que en su considerando primero se determina: “No se advierte omisión de solemnidad sustancial alguna que pueda influir en la decisión de la causa, aparte de que en el procedimiento se han observado las disposiciones contenidas en el artículo 86 de la Constitución de la República del Ecuador en vigencia, por lo que, se declara válido este proceso que contiene una acción de protección”.

En el considerando segundo de la decisión de primera instancia, constan las partes principales de las exposiciones que hicieron las partes procesales en la audiencia pública.

En el apartado tercero, el juzgador inicia con la definición de la acción de protección establecida en el artículo 88 de la Constitución de la República, paralelamente, se refiere al acto administrativo materia de la acción, y, que el mismo ha sido conocido por autoridad competente, conforme el artículo 154 numeral 1 de la Constitución de la República del Ecuador.

A continuación, el operador de justicia señala que “... el sumario administrativo, no se cumplió con lo que dispone el literal i) del numeral 7 del Art. 76 de la Constitución de la República del Ecuador”. Para terminar el apartado, cita el artículo 75 de la Constitución, indicando que se encuentra garantizando el acceso gratuito a la justicia y tutela efectiva de la accionante; así también, el artículo 19 del Código Orgánico de la Función Judicial.

De lo expuesto, se puede advertir que de la misma manera que incurrió la Sala de la Corte Provincial de Justicia, en cuanto a la competencia, el juzgador de primer nivel, en sus considerandos no estableció la normativa respecto de su competencia para actuar, conocer y sustanciar la acción de protección materia de la presente garantía.

En el mismo sentido, el juzgador, ha basado su decisión en la Constitución de la República, y en el Código Orgánico de la Función Judicial, empero a ello, como se dijo en el párrafo anterior, no se estableció la fuente de derecho para justificar su competencia y por tanto conocer y resolver la garantía constitucional, conforme el artículo 178 de la Constitución de la República del Ecuador, y, artículo 167 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Por lo tanto, este Organismo Constitucional, verifica que la decisión de primera instancia, ha omitido la fuente de derecho respecto de su competencia como





autoridad judicial, lo que implica que la decisión no cumple con el parámetro de la razonabilidad.

Lógica

El requisito de la lógica según el test de motivación, y, de acuerdo a lo señalado por esta Corte Constitucional, requiere la existencia de una debida coherencia entre las premisas y de éstas con la decisión final.

En este sentido y conforme lo expuesto en párrafos precedentes, en la decisión emitida por el juez de trabajo de El Oro, al inicio de la misma, se observa que la autoridad jurisdiccional realiza un resumen respecto del contenido de la acción de protección propuesta, y, seguidamente, en el considerando segundo, realiza una transcripción de las partes principales de las intervenciones realizadas en la audiencia pública.

A continuación, en el considerando tercero, luego que se transcribe el artículo 88 de la Constitución de la República, el juzgador, puntualiza sobre el sumario administrativo, señalando:

... el acto administrativo contenido en la Resolución expedida dentro del Sumario Administrativo N° 3-2011-SA-DTH, de fecha 14 de febrero del 2012 a las 09h30, es expedida por el MINISTRO DE RELACIONES LABORALES, con fecha 14 de febrero de 2012; a las 09h30, mediante la cual se sanciona con la destitución de su cargo, según lo determina el literal e) del Art. 43 de la Ley Orgánica del Servicio Público a la Ab. Madeleyne Soldiamar Sarango Salazar; b) De la revisión de los documentos aparejados a la presente acción, específicamente las copias certificadas del expediente del sumario administrativo, dicha sanción ha sido emitida legítimamente por el MINISTRO DE RELACIONES LABORALES, autoridad competente para conocer el sumario administrativo de conformidad a lo previsto en el numeral 1 del Art. 154 de la Constitución de la República del Ecuador, en su calidad de autoridad nominadora, Resolución que es el resultado del mismo expediente..

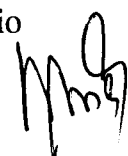
Posteriormente, en el mismo apartado, establece que el inicio del sumario administrativo no cumplió con el artículo 76 numeral 7 literal i) de la Constitución, al indicar:

... se estima que en la instauración del sumario administrativo, no se cumplió con lo que dispone el literal i) del numeral 7 del Art. 76 de la Constitución de la República del Ecuador (...), prohibición que encaja en la doble sanción de la cual ha sido objeto la demandante proteccionista, esto es con la terminación anticipada, unilateral del contrato de prestación de servicios ocasionales, y, posteriormente se inicia el sumario administrativo...

En cuanto a la alegación de los legitimados pasivos de la acción de protección, respecto de los actos administrativos, el juzgador estableció que la accionante se acogió al derecho fundamental de tutela efectiva, imparcial y expedita, de acuerdo al artículo 75 de la Constitución, y, para terminar, concluyó que no se debió sustanciar el sumario administrativo, al decir:

Del análisis antes indicado de acuerdo con lo que dispone el inciso segundo del Art. 19 del Código Orgánico de la Función Judicial, que textualmente dice: "...Sin embargo, en los procesos que versen sobre garantías jurisdiccionales, en caso de constatarse la vulneración de derechos que no fuera expresamente invocada por los afectados, las juezas y jueces podrán pronunciarse sobre tal cuestión en la resolución que expidieren, sin que pueda acusarse al fallo de incongruencia por este motivo" esta Autoridad estima que el Sumario Administrativo no debió sustanciarse, puesto que ya se dio administrativamente por terminado el Contrato Ocasional de Servicios Profesionales (Renovación) con la accionante proteccionista, como consecuencia de las investigaciones realizadas, y por ende las dos sanciones: terminación del contrato anticipadamente en forma unilateral y luego la destitución presentan identidad de causa, objeto y sujetos.- Por lo expuesto la suscrita Jueza del Juzgado Segundo Provincial de Trabajo de El Oro, "ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA" resuelve ACEPTAR la Acción de Protección de la Ab. MADELEYNE SOLDIAMAR SARANGO SALAZAR, dejando sin lugar el SUMARIO ADMINISTRATIVO N° 3-2011-SA-DTH, instaurado en contra de la prenombrada profesional, así como todos sus efectos como consecuencia de dicho Sumario Administrativo y por ende de su Resolución, restableciendo los derechos de la accionante a la situación anterior a la violación de los mismos, por parte del señor MINISTRO DE RELACIONES LABORALES

De lo expuesto en líneas anteriores, esta Corte Constitucional, evidenció que el Juzgado Segundo de Trabajo de El Oro, en un inicio determinó que el sumario





administrativo mediante el cual se sancionó con la destitución a la accionante, se emitió legalmente por parte del ministro de relaciones laborales, bajo el argumento que se trata de la autoridad competente para conocer un sumario administrativo de conformidad con el artículo 154 numeral 1 de la Constitución, y, en calidad de autoridad nominadora; acto seguido, consideró que la “instauración del sumario administrativo”, no cumplió con el artículo 76 numeral 7 del literal i) de la Constitución; contradiciendo sus dos argumentos en la sentencia.

Vale recordar que este Organismo Constitucional, estableció como parámetro de la lógica, la existencia de una debida coherencia en la estructura de la resolución, es decir, que exista una ordenación y concatenación de los elementos que integran la misma, a fin que permitan a la autoridad pública emitir conclusiones razonables, que tomen como consideración los hechos puestos a su conocimiento, así como las normas pertinentes al caso concreto¹.

De la sentencia dictada por el juez de instancia, en su conclusión aseguró que el sumario administrativo “no debió sustanciarse”; empero a ello, conforme se dijo en párrafos que anteceden, que el juez de trabajo de El Oro, refirió que el sumario administrativo se originó legalmente; para luego señalar que el sumario administrativo no cumplió con el principio “*Non Bis In Ídem*”; tomando en cuenta el afirmar que el mismo sumario administrativo es “legal”, “vulnera derechos constitucionales”, y, “nunca tuvo que iniciarse”; éstas situaciones, evidencian incoherencia entre la formulación de premisas y la decisión judicial, ocasionando que la sentencia judicial de primera instancia carezca del elemento lógico obligatorio para una adecuada y correcta motivación.

Por otra parte, en la decisión de primera instancia alude la existencia de doble sanción, la primera la terminación anticipada unilateral del contrato de prestación de servicios ocasionales; y, la segunda, el inicio del sumario administrativo que tuvo como fin la destitución, a criterio del juzgador lo que “presentan identidad de causa, objeto y sujetos”; para ello lo único que se observa en la sentencia, es una conclusión sobre la existencia de la doble sanción, sin que se hubiera

¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 229-15-SEP-CC, caso N.º 2045-13-EP.

realizado un análisis de cada actuación de la institución pública, que conlleve a determinar si en realidad la terminación anticipada, y, la destitución, comporten un tipo de sanción.

Así mismo, el criterio que el sumario administrativo fue legalmente sustanciado y, ahí mismo señalar que éste nunca tuvo que iniciarse, son dos situaciones contrapuestas. Para terminar la falta de análisis respecto de la existencia de doble sanción que a su criterio se ocasionó por la institución pública, sin considerar las justificaciones legales que dan origen a cada una de ellas.

En suma, este Organismo Constitucional, ante la existencia de una falta de coherencia entre premisas y de éstas con la decisión final así como también la ausencia de una debida carga argumentativa en su análisis, concluye que el parámetro objeto de análisis fue incumplido.

Comprensibilidad

El tercer requisito de la motivación es la comprensibilidad, que exige no sólo la claridad en el lenguaje que se emplea a lo largo de la decisión, a fin que el texto sea comprendido por las partes involucradas o cualquier ciudadano, sino también, la forma en que la autoridad jurisdiccional expone sus razonamientos y argumentos en su fallo.

De la revisión y estudio de la sentencia, como ya se dijo en los párrafos que anteceden, ésta no cumple con la razonabilidad ni la lógica, al no haber determinado su competencia, y, realizar conclusiones que no guardan relación con las premisas descritas en la decisión, es el resultado de la falta de comprensión de su contenido.

De la misma manera, la ausencia del análisis sobre la vulneración de los derechos constitucionales que se señaló en la acción de protección, por parte del juez, acaece que la decisión sea incompleta e incomprensible, trayendo consigo la inobservancia del parámetro de la comprensibilidad.





Por lo tanto, esta Corte Constitucional al haber determinado la inobservancia de los parámetros de razonabilidad, lógica y comprensibilidad, concluye que ha tenido lugar la vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, contenida en el artículo 76 numeral 7 literal I) de la Constitución de la República del Ecuador.

En este sentido, corresponde a la Corte Constitucional examinar la pretensión de la legitimada activa dentro de la acción de protección, con el objetivo de verificar si efectivamente está inmerso la vulneración de derechos constitucionales. Para lo cual, esta Corte planteará y resolverá el siguiente problema jurídico:

¿La resolución emitida por el Ministerio de Relaciones Laborales, vulneró el derecho a la seguridad jurídica contenido en el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador?

Una vez revisada la acción de protección, se determinó que la accionante refirió que el ministro de trabajo de ese entonces, con su resolución vulneró el derecho a la seguridad jurídica contenido en el artículo 82 de la Constitución de la República, "... al no considerar mi excepción de falta de legítimo contradictor, ya que al tenor de la ley y los presupuestos legales o las exigencias de derecho al no ser funcionaria pública no podía ser sancionada o demandada; es decir, faltó lo que la doctrina y la jurisprudencia a determinado como falta de legitimación pasiva...".

Por tanto, corresponde a esta Corte Constitucional analizar los hechos del caso en relación al derecho en mención.

En este sentido, el derecho a la seguridad jurídica contenido en el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador, establece: "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".

Al respecto, esta Corte Constitucional mediante sentencia N.º 091-17-SEP-CC dictada dentro del caso N.º 0813-12-EP, indicó que:

... la seguridad jurídica es un derecho constitucional relacionado con la observancia de las normas previas, claras y públicas por parte de las autoridades competentes y que tiene como objetivo impedir la realización de actividades arbitrarias por parte de los operadores de justicia con el fin de dotar de certeza jurídica a los ciudadanos y ciudadanas.

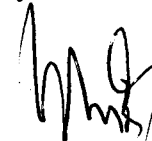
Así también, este Organismo, en la sentencia N.º 093-17-SEP-CC, emitida en el caso N.º 1120-13-EP señaló:

... es importante mencionar que la seguridad jurídica implica el respeto de las normas constitucionales y legales por parte de la autoridad competente, lo cual a su vez otorga tranquilidad en los ciudadanos, en el sentido de otorgarles certeza en cuanto a las normas que serán utilizadas dentro de un proceso, evitando de esta manera una actuación arbitraria por parte de los juzgadores respecto a la aplicación o interpretación de la normativa preestablecida.

En suma, la seguridad jurídica significa que las autoridades competentes al momento de emitir una decisión, esté inmerso consigo el respeto y observancia de normas previas, claras y públicas, con la finalidad de evitar arbitrariedades, así como, la debida interpretación otorgando de certeza jurídica a todos los ciudadanos.

En los argumentos la accionante manifiesta que, al haberse notificado con el inicio de sumario administrativo N.º 3-2011-SA-DTH, el 13 de diciembre de 2011, éste no procedía por cuanto en esa fecha por la propia decisión de la institución ya no era funcionaria pública; y, al no considerar la excepción de falta de legítimo contradictor en el sumario administrativo, se estaría vulnerando su derecho a la seguridad jurídica.

De la revisión de la resolución N.º 01 del sumario administrativo N.º 3-2011-SA-DTH seguido en contra de la abogada Madeleyne Soldiamar Sarango Salazar, de 14 de febrero de 2012; se verifica que el sumario administrativo tuvo como fecha de inicio el 12 de diciembre de 2011, cuando la trabajadora todavía pertenecía al Ministerio de Relaciones Laborales, y, su notificación al siguiente día (cuando se notificó con la terminación anticipada del contrato), a fin que la accionante ejerza su derecho a la defensa mediante la presentación y contradicción de pruebas y





argumentos que considere para refutar los cargos en su contra, y, lo hizo dentro del referido sumario.

Por otra parte, se debe considerar el contenido del artículo 44 de la Ley Orgánica de Servicio Público, que define al sumario administrativo como un proceso administrativo oral motivado, que el Ministerio de Trabajo puede iniciar al servidor público con el objeto de determinar el cometimiento o no de una falta administrativa grave e imponer la sanción correspondiente.

Es decir que la institución pública en atención al artículo 233 de la Constitución de la República tenía la facultad para iniciar el sumario administrativo para determinar la existencia o no del cometimiento de una falta de la trabajadora en el desempeño de sus funciones, y, con el análisis realizado por este Organismo, que el sumario administrativo se inició al momento que la accionante todavía pertenecía al Ministerio, no se determina vulneración del derecho a la seguridad jurídica.

Además, esta Corte Constitucional, verificó que la institución pública al momento de iniciar el sumario administrativo, a lo largo del procedimiento, hasta llegar a la decisión, lo realizó en observancia de las normas previas, claras y públicas, garantizando el derecho al debido proceso, derecho a la defensa, y, tutela judicial efectiva de la sumariada, sin que se hubiera realizado actuaciones arbitrarias por parte del Ministerio de Relaciones Laborales.

Por lo contrario, lo que se evidenció en el procedimiento administrativo, fue que la actora de la acción de protección, fue debidamente notificada, y, a continuación compareció y ejerció sus derechos constitucionales, no obstante de ello, la actora no puede basar su garantía constitucional en la vulneración de derechos constitucionales, únicamente por no estar de acuerdo con la decisión de la entidad pública.

Sobre la base de las consideraciones jurídicas expuestas, esta Corte concluye que el Ministerio de Relaciones Laborales, al ordenar el inicio del sumario administrativo, lo hizo al momento que la señora Sarango todavía era funcionaria pública y, en observancia a las normas jurídicas previas, claras y públicas, no

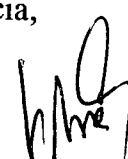
evidenciándose entonces la vulneración del derecho a la seguridad jurídica, previsto en el artículo 82 de la Constitución de la República.

III. 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 expide la siguiente

SENTENCIA

1. Declarar la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, consagrado en el artículo 76 numeral 7 literal 1) de la Constitución de la República.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección propuesta por el abogado Juan Fernando Salazar Granja, en calidad de ministro de relaciones laborales (S); y, el abogado Jaime Cevallos Álvarez, en calidad de director regional 1 de la Procuraduría General del Estado (E).
3. Como medidas de reparación integral, esta Corte Constitucional dispone:
 - 3.1. Dejar sin efecto la sentencia dictada el 04 de julio de 2012, a las 09:54, por la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de El Oro.
 - 3.2 Dejar sin efecto la sentencia dictada el 17 de mayo de 2012, a las 11:32, por el juez segundo de trabajo de El Oro.
4. Declarar que una vez realizado un análisis integral respecto a la vulneración de derechos constitucionales alegados en la acción de protección, en el caso *sub examine*, no existe afectación a los derechos de la accionante. En consecuencia, se dispone el archivo del proceso constitucional.





5. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Alfredo Ruiz Guzmán
PRESIDENTE

Jaime Pozo Chamorro
SECRETARIO GENERAL

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con nueve votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez Loayza, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Marien Segura Reascos, Ruth Seni Pinoargote, Roxana Silva Chicaíza, Manuel Viteri Olvera y Alfredo Ruiz Guzmán, en sesión del 21 de febrero del 2018. Lo certifico.

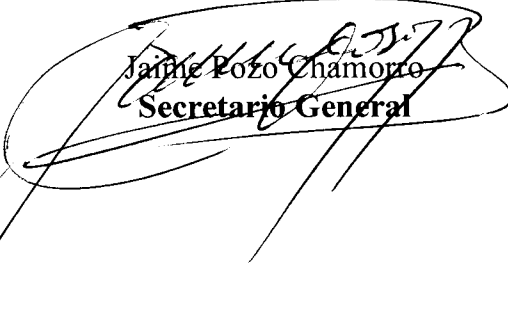
Jaime Pozo Chamorro
SECRETARIO GENERAL

JPCH/mbm



CASO Nro. 1644-12-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el señor Alfredo Ruíz Guzmán, presidente de la Corte Constitucional, el día viernes nueve de marzo del dos mil dieciocho.- Lo certifico.


Jaime Pozo Chamorro
Secretario General

JPCh/LFJ