

Quito, D. M., 04 de septiembre de 2013

SENTENCIA N.º 010-13-SAN-CC

CASO N.º 0032-12-AN

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

La demanda se presentó en la Corte Constitucional, para el período de transición, el 05 de julio de 2012.

El secretario general (e) certificó que en referencia a la acción N.º 0032-12-AN, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional para el período de transición, conformada por los jueces Alfonso Luz Yunes, Nina Pacari Vega y Manuel Viteri Olvera, a través del auto dictado el 12 de septiembre de 2012, admitió a trámite la acción por cumplimiento de norma N.º 0032-12-AN.

El 6 de noviembre de 2012 se posesionaron ante el Pleno de la Asamblea Nacional los jueces de la Primera Corte Constitucional, integrada conforme lo dispuesto en los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República.

Mediante memorando N.º 019-CCE-SG-SUS-2012 del 17 de diciembre de 2012, el secretario general, Jaime Pozo, manifestó que conforme al sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión extraordinaria del 11 de diciembre de 2012, remite el caso N.º 0032-12-AN a la jueza ponente, doctora Tatiana Ordeñana Sierra.

El 01 de marzo de 2013 la jueza ponente avocó conocimiento de la causa. De conformidad con el artículo 57 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, dispuso que se notifique con la demanda al rector de la

Universidad de Guayaquil, y en virtud del artículo 86 numeral 3 de la Constitución, en concordancia con el artículo 32 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, se dé contestación a la demanda en la audiencia pública a llevarse a cabo el día 12 de marzo de 2013 a las 15:00.

De la solicitud y sus argumentos

El accionante, señor Sergio Marzo Vanegas, presidente de la Asociación de Profesores de la Universidad de Guayaquil, expone que el mes de enero de 2012 la Asociación de Profesores de la Universidad de Guayaquil requirió al doctor Carlos Cedeño Navarrete, rector de dicha institución de educación superior, el incremento en las remuneraciones de los profesores “equivalentes a la tasa de inflación del período fiscal anterior o al porcentaje del último incremento del salario mensual unificado”; requerimiento que se encuentra respaldado en la Disposición Transitoria Vigésima Sexta del Reglamento a la Ley Orgánica de Educación Superior.

Adicionalmente, menciona que el organismo superior de la universidad, es decir el Consejo Universitario, en sesión del 21 de marzo de 2012, conoció el informe presentado por la Dirección General Financiera de la Universidad y resolvió “por mayoría de votos que se incremente la remuneración al personal docente de la institución, a partir de abril del 2012 en el 5.41% y dependiendo de las disponibilidades se podría considerar algún incremento posterior”, sin que hasta la fecha se pague dicho incremento.

Con estos hechos, el accionante infiere que existe el reclamo previo que considera como requisito de la acción por incumplimiento de norma, y en el caso concreto, el mismo se verifica también de “...la comunicación que con fecha diciembre 7 del 2011 y 31 de enero de 2012, remitió la Asociación de Profesores de la Universidad de Guayaquil en la que le he observado al Doctor Carlos Cedeño Navarrete, rector, previniéndolo del cumplimiento de la norma citada, esto no ha tenido respuesta”.

Agrega además que no existe otro mecanismo judicial para exigir el cumplimiento de esta norma.

Pretensión

Por lo expuesto, solicita que el rector de la Universidad de Guayaquil cumpla con lo dispuesto en la cláusula Vigésima Sexta del Reglamento General de la Ley de

d

Educación Superior, incrementando las remuneraciones de los docentes de la universidad. Para el efecto, solicita que mediante sentencia se disponga:

- “1. La declaratoria de incumplimiento de norma;
2. Que la Universidad de Guayaquil cumpla la normativa aquí indicada y expida las respectivas órdenes con término para que se respete la misma y se proceda al pago de las diferencias de las remuneraciones que le corresponden a los docentes de la Universidad de Guayaquil de conformidad con la norma de obligatorio cumplimiento”.

Contestación en audiencia

A fojas 51 del expediente constitucional se observa que el 12 de marzo de 2013 se llevó a cabo la audiencia dispuesta en el auto dictado el 01 de marzo de 2013, a la que comparecieron el señor Sergio Marzo Vanegas, en calidad de legitimado activo; la abogada Geraldine Martín, en representación de la Procuraduría General del Estado, y el abogado Octavio Roca, en representación de la Universidad de Guayaquil, en calidad de legitimado pasivo.

Legitimado activo

La Universidad de Guayaquil es autónoma; tiene por obligación el cumplimiento de la ley, en respuesta al cabal cumplimiento de las funciones que desempeñan en calidad de docentes.

La Universidad de Guayaquil, como toda institución de educación superior, cuenta con las preasignaciones monetarias, realizadas por el Estado, que se basan en los criterios definidos para el presupuesto general del mismo, conforme a los aportes que cada una de estas instituciones genera como ingreso para el Estado, con su presupuesto anual.

La Universidad de Guayaquil organiza y genera su presupuesto de conformidad con el artículo 17 de la Ley Orgánica de Educación Superior, en función del ejercicio de la autonomía financiera y administrativa prevista para la referida institución, que pertenece al sector público. Esta autonomía es reglada.

En este sentido, el artículo 18 literal f íbidem, cuando se refiere al ejercicio de la autonomía en forma responsable, la expresa como “la libertad para elaborar, aprobar, ejecutar el presupuesto institucional y para el efecto en el caso de instituciones públicas como es la universidad de Guayaquil (...) Se observarán los parámetros establecidos por las normativas del sector público”; por tanto, se



puede inferir que es obligación de la Universidad de Guayaquil respetar las normas que están establecidas para el sector público. Sin embargo, la universidad recibe el fondo permanente de desarrollo politécnico, producto del presupuesto elaborado por la Universidad de Guayaquil, y en ejercicio de su autonomía, puede dar cumplimiento a la Disposición Transitoria Vigésima Sexta del Reglamento a la Ley Orgánica de Educación Superior.

Adicionalmente, manifiesta que la norma jurídica cuyo cumplimiento se demanda no es optativa sino de obligatorio cumplimiento; por ende, la Asociación de Docentes de Guayaquil ha requerido a la universidad –con el tiempo debido–, que en la aprobación del presupuesto del año 2012 se incluya este incremento salarial bajo el supuesto de que la Disposición Transitoria Vigésima Sexta del Reglamento a la Ley Orgánica de Educación Superior, rige desde septiembre de 2011; solicitud que no fue atendida, por lo que se presentó un segundo reclamo que tampoco fue contestado por parte de la Universidad. Sin embargo, ante la presión efectuada a esa institución, se convoca al Consejo Universitario, el que, en base a un informe de la Dirección Financiera de la Institución, resolvió el incremento del 5.41% que no se ha efectuado hasta el día de hoy, debiendo por ende disponerse el pago con efecto retroactivo.

Legitimado pasivo

El abogado Octavio Roca, en representación del señor Carlos Cedeño, rector de la Universidad de Guayaquil, expone sus fundamentos de hecho y de derecho en contestación a la demanda de incumplimiento propuesta por la Asociación de Docentes de la Universidad de Guayaquil, afirmando que en la demanda no se ha cumplido con lo dispuesto en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, artículo 55 numeral 2, con "...la obligación, clara, expresa y exigible que se requiere cumplir".

Adicionalmente, afirma que en el caso concreto se debe observar el artículo 50 de la Ley Orgánica de Educación Superior, norma que prevé que el rector de la Universidad de Guayaquil cumpla y haga cumplir la Constitución de la República del Ecuador, la ley, instrumentos normativos relacionados y el Estatuto de la Institución. En ese sentido, rechaza las expresiones y lo manifestado por el accionante que afirma que el rector no ha cumplido con la norma sin motivo alguno.

El incremento de remuneraciones tiene que seguir un procedimiento, desarrollado en la Constitución y la ley. El artículo 229 de la Constitución establece claramente cuál es el organismo rector de las remuneraciones, así como



también el artículo 51, literal a de la Ley Orgánica de Servicio Público, siendo este el Ministerio de Relaciones Laborales. Por ende, el incremento requerido tiene que ser regulado por el Ministerio de Relaciones Laborales.

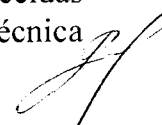
Dentro de este marco normativo, la Universidad de Guayaquil actuó conforme a derecho, como se desprende del oficio 486-R-2012 del 07 de agosto del 2012, en donde el rector de la Universidad de Guayaquil dirige una comunicación al ministro de Relaciones Laborales y solicita autorizar la fijación y resolución del incremento de remuneraciones del personal docente para el ejercicio fiscal 2013 en adelante.

A esta consulta respondió el Ministerio de Relaciones Laborales a través del oficio del 27 de febrero de 2013, y en lo principal recomienda a la Universidad de Guayaquil que en lo relacionado al personal docente, deberá acogerse a lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley Orgánica del Servicio Público; 70 de la Ley Orgánica de Educación Superior y Disposición Transitoria Vigésima Sexta del Reglamento a la ley ibídem.

El compareciente afirma que, de conformidad con el artículo 3, inciso segundo de la Ley Orgánica de Servicio Público, los profesores e investigadores de las escuelas politécnicas públicas son servidores públicos, encontrándose sujetos a un régimen propio que estará contemplado en el Reglamento de Carrera y Escalafón del Profesor e Investigador del Sistema de Educación Superior, cuerpo legal que fijará las normas que rigen el ingreso, promoción y estabilidad, evaluación, perfeccionamiento, escalas remunerativas, fortalecimiento institucional, jubilación y cesación de estos profesionales.

Por otra parte, el compareciente precisa que en los incisos cuarto y último del artículo en referencia, se prohíbe que los recursos provenientes del Estado financien fondos privados de jubilación complementaria, cesantía privada o cualquier fondo privado sea cual fuere su denominación. A esta situación agrega la Disposición Décima Octava de la Ley Orgánica de Servicio Público que establece el concepto de docente, y concluye que estos docentes son servidores públicos, y sus remuneraciones se sujetarán a lo que dispone el Ministerio de Relaciones Laborales al respecto.

Adicionalmente, menciona que el Consejo de Educación Superior emitió ya el Reglamento de Carrera y Escalafón para el Docente e Investigador del Sistema de Educación Superior, publicado el 6 de noviembre de 2012, estableciendo en su Disposición Transitoria Novena que: “las escalas remunerativas establecidas en este reglamento empezarán a regir en cada universidad y escuela politécnica



pública para el personal académico que cumpla con los requisitos de los distintos grados escalafonarios, una vez que se apruebe el reglamento interno de carrera del profesor e investigador”. Este último reglamento mencionado lo tiene el Consejo Universitario de la Universidad de Guayaquil, que elaboró el estatuto interno para regular el escalafón de los docentes e investigadores de la misma entidad.

El Reglamento de Carrera y Escalafón del Investigador y Docente del Sistema de Educación Superior prevé también, en el inciso segundo de la disposición ibídem: “En el caso de que la institución no cuente con los recursos económicos suficientes para aplicar las escalas remunerativas conforme al inciso anterior, el órgano colegiado académico superior podrá prorrogar la entrada en vigor de las escalas hasta por dos años, en virtud de los informes financieros de la unidad correspondiente y de la respectiva comisión especial determinada en la disposición transitoria tercera, esta resolución deberá ser aprobada por el consejo de educación superior”.

Con lo expuesto, el compareciente comenta que la universidad tiene la intención de cumplir, indicando que “el Consejo Universitario se reúne una vez ordinariamente cada mes, y en el mes de marzo estaba para conocimiento el reglamento de carrera y escalafón del sistema de educación superior, mas no lo pudo tratar, mas al día siguiente de esta audiencia lo va a tratar conforme se desprende del orden del día en el punto cuarto”.

Sin embargo, este proceso se desarrolla en concordancia con el artículo 18, literal f de la Ley Orgánica de Educación Superior, que dispone la observancia de los parámetros establecidos en las normas del sector público. Estas últimas, a criterio del compareciente, responden a aquellas que establece el Ministerio de Relaciones Laborales, así como también las que observa el Ministerio de Finanzas, conforme lo determina el artículo 132 literal a de la Ley Orgánica de Servicio Público, cuando se refiere a las competencias del Ministerio de Finanzas, indicando: “determinar los lineamientos y directrices generales de aplicación presupuestaria relacionados con los gastos de todas las entidades previstos en el artículo 3 de esta ley”.

Por tanto, el compareciente concluye que el incremento de los salarios de los profesores tiene que estar autorizado por el Ministerio de Finanzas –artículo 291 del Reglamento de la Ley Orgánica de Servicio Público– que es la institución pública llamada para: a) aprobar y expedir los distributivos de remuneraciones unificadas de las instituciones determinadas en el artículo 3 de la Ley Orgánica de Servicio Público, de conformidad con la escala de remuneraciones mensual



unificada y de sus reformas; y, b) analizar e informar y emitir dictámenes presupuestarios sobre los estudios técnicos relacionados a la gestión de las remuneraciones del sector público remitidos por el Ministerio de Relaciones Laborales.

Procuraduría General del Estado

La abogada Geraldine Martín comparece en representación de la Procuraduría General del Estado y afirma que la demanda no cumple con los requisitos básicos del artículo 93 de la Constitución, cuando –en el caso concreto– no existe una obligación de hacer o no hacer clara expresa y exigible. La Asociación de Profesores de la Universidad Estatal ha perseguido el cumplimiento de la Disposición Transitoria Vigésima Sexta del Reglamento a la Ley Orgánica de Educación Superior, que se refiere a los incrementos en las remuneraciones de los docentes de la universidad y que serán equivalentes a la tasa de inflación del período fiscal anterior o al porcentaje de remuneraciones unificadas, etc.

A su criterio, la Disposición Transitoria Vigésima Sexta del Reglamento a la Ley Orgánica de Educación Superior no “manda” porque no establece que “las universidades incrementarán el sueldo de los profesores”. Explica que de haber incrementos estos solo podrán llegar hasta los márgenes registrados en la inflación o porcentaje del último incremento mensual unificado.

En lo que se refiere a la autonomía alegada por el legitimado activo, expresa que los regímenes autónomos anteriormente estaban facultados a establecer sus propias escalas y grados de especialización en sus funcionarios, pero aquello ya no existe en la Constitución del 2008, instrumento que establece que cada uno de los organismos se encuentra en un sistema integrado.

En la actualidad, en el Ecuador se debe tener siempre presente el proceder de manera igualitaria, para lo cual existen órganos de control. Esta realidad manifiesta en las leyes se evidencia en la concatenación de las mismas, lo cual permite que las entidades autónomas puedan planificar su presupuesto y operación de manera autónoma, pero contando con el aval de los organismos superiores de control para poder ejecutar esas políticas. Así, la Universidad de Guayaquil, para poder realizar un incremento no lo puede hacer libremente –en un sentido amplio–, pues, en primer lugar, tendrá que someterse a la Disposición Transitoria Vigésima Sexta del Reglamento a la Ley Orgánica de Educación Superior, y al darse aquello, no podrá aplicarlo porque el Reglamento de Carrera y Escalafón del Profesor de Educación Superior ya fue expedido en enero de 2013.

Ante esto, para lo posterior, todo incremento tendrá que hacerse de acuerdo al Reglamento de Escalafón, mas no como antes se lo hacía acorde a la Disposición Transitoria Vigésima Sexta del Reglamento a la Ley Orgánica de Educación Superior, con unos parámetros generales como la inflación. Adicionalmente, el Ministerio de Relaciones Laborales es el que ejecuta los incrementos previo informe favorable del Ministerio de Finanzas, como lo dice el artículo 101 y 102 de la Ley Orgánica de Servicio Público, que se refiere otra vez al artículo 132 que establece que efectivamente las entidades son autónomas pero públicas, estando sometidas a la Ley Orgánica Servicio Público.

La compareciente concluye que el legitimado pasivo de esta acción de incumplimiento no termina siendo la Universidad de Guayaquil, sino el Ministerio de Relaciones Laborales, que no ha emitido el informe, junto al Ministerio de Finanzas, siempre y cuando la disposición cuyo cumplimiento se demanda tenga una obligación de hacer clara, precisa y exigible, tal como lo señala el artículo 45 numeral 2 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Finalmente, insiste en que en esta causa no hay una acción por incumplimiento constitucional, porque no hay como tal una orden de hacer, lo que hay es una interpretación extensiva de esta disposición Transitoria Vigésima Sexta, que no obliga a la universidad a incrementar sueldos, tan solo establece los parámetros. En este caso, la universidad ha hecho lo que tenía que hacer a través de su Consejo Directivo, que era solicitar al Ministerio de Relaciones Laborales y Ministerio de Finanzas los informes y trámite respectivo.

Texto de la norma cuyo cumplimiento se demanda

Disposición Transitoria Vigésima Sexta del Reglamento General de la Ley Orgánica de Educación Superior. Suplemento del Registro Oficial N.º 526 del 2 de septiembre de 2011

“Disposición Transitoria Vigésima Sexta.- Hasta la aprobación del Reglamento de Carrera y Escalafón del Profesor Investigador del Sistema de Educación Superior, los incrementos en las remuneraciones de los profesores serán equivalentes a la tasa de inflación del período fiscal anterior o al porcentaje del último incremento del salario mensual unificado”.



II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte Constitucional, es competente para conocer y resolver sobre las acciones por incumplimiento, de conformidad con lo previsto en los artículos 93 y 436 numeral 5 de la Constitución de la República, en concordancia con lo dispuesto en los artículos del 52 al 57 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y de acuerdo con el artículo 32 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

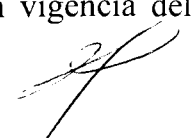
Análisis constitucional

El Reglamento a la Ley Orgánica de Educación Superior entró en vigencia el 02 de septiembre del 2011, conforme se desprende del suplemento del Registro Oficial N.º 256.

Posteriormente se emitió el “Reglamento de Carrera y Escalafón del Profesor e Investigador del Sistema de Educación Superior”, dado por el Consejo de Educación Superior el 31 de octubre de 2012, y reconsiderado mediante resolución adoptada en la Trigésima Octava Sesión Ordinaria de dicho Consejo el 07 de noviembre de 2012, y publicado en el suplemento del Registro Oficial N.º 881 del 29 de enero de 2013, mismo que en su Disposición Final establece que entrará en vigencia a partir de su publicación en la Gaceta Oficial del Consejo de Educación Superior, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial. Luego es publicada en una posterior codificación en el Registro Oficial N.º 54 el 08 de agosto de 2013.

De lo expuesto, se observa que en un primer momento el proceso para el incremento en las remuneraciones de los profesores se encontraba establecido en la Disposición Transitoria Vigésima Sexta del Reglamento para la Ley Orgánica de Educación Superior, misma que fue aplicable hasta que entró en vigencia el Reglamento de Carrera y Escalafón del Profesor e Investigador del Sistema de Educación Superior, a partir del cual se debe aplicar este último.

Para efectos del caso concreto, la presente acción tiene por requerimiento el cumplimiento del primer proceso, es decir, el previsto para el período que inicia desde la vigencia de la Disposición Transitoria Vigésima Sexta del Reglamento para la Ley Orgánica de Educación Superior, hasta la entrada en vigencia del



Reglamento de Carrera y Escalafón del Profesor e Investigador del Sistema de Educación Superior.

Con este antecedente aclarado, la Corte Constitucional procederá a efectuar el análisis de la Disposición Transitoria Vigésima Sexta del Reglamento a la Ley Orgánica de Educación Superior, y la verificación del cumplimiento exigido por parte del accionante frente a esta. Para esto, se expondrá un breve análisis de la acción por incumplimiento de norma, seguido por la construcción de problemas jurídicos y concluyendo con la respectiva decisión y sentencia.

De la acción por incumplimiento de norma

La acción por incumplimiento se encuentra prevista en el artículo 93 de la Constitución de la República, y el proceso a seguirse bajo esta garantía es el establecido en los artículos 52, 53, 54, 55, 56 y 57 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

En referencia al objeto y procedencia de la acción por incumplimiento de norma, la Corte Constitucional, para el período de transición, se pronunció de la siguiente manera:

“En el pasado no existió garantía constitucional semejante que vele por la eficacia del sistema jurídico. Precisamente por ello, se torna necesario determinar los presupuestos bajo los cuales puede operar.

En cuanto a su objeto: a) Garantizar la aplicación de las normas o actos administrativos de carácter general, cualquier que sea su naturaleza y jerarquía, que integran el sistema jurídico; y, b) Garantizar el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de Derechos Humanos.

En cuanto a los requisitos de procedibilidad: a) La norma cuyo cumplimiento se persigue debe contener una obligación de hacer o no hacer clara, expresa y exigible; b) Deberá verificarse que la norma, acto administrativo de carácter general, sentencia o informe de organismos internacionales de Derechos humanos no sea ejecutable por las vías judiciales ordinarias”¹.

¹ Sentencia N° 0002-09-SAN-CC. Corte Constitucional para el período de transición, del Ecuador.

Esta garantía dentro de la estructura constitucional vigente², y conforme el criterio desarrollado por esta Corte, responde a un proceso de conocimiento, es decir, que una vez activado por cualquier usuario del aparato de justicia constitucional, responderá con un pronunciamiento de fondo, siempre y cuando se hayan cumplido los requisitos de admisibilidad.

Adicionalmente, cabe agregar que esta garantía busca el cumplimiento del ordenamiento jurídico, actos administrativos que tengan efectos generales e informes o sentencias de organismos internacionales, con la única exigencia de que concuerden con el marco constitucional actualmente vigente en el Ecuador.

Dentro de estos parámetros se procede con el planteamiento de los siguientes problemas jurídicos:

1. ¿Existe una obligación de hacer o no hacer clara, expresa y exigible en la Disposición Transitoria Vigésima Sexta del Reglamento a la Ley Orgánica de Educación Superior?
2. La Universidad de Guayaquil ¿cumplió con las obligaciones prescritas en la Disposición Transitoria Vigésima Sexta del Reglamento a la Ley Orgánica de Educación Superior?

Problemas jurídicos

¿Existe una obligación de hacer o no hacer clara, expresa y exigible en la Disposición Transitoria Vigésima Sexta del Reglamento a la Ley Orgánica de Educación Superior?

Previo a responder el problema jurídico planteado, es necesario especificar brevemente la utilidad de una disposición transitoria, para lo cual se expone lo siguiente: “El objeto de las disposiciones transitorias es facilitar el tránsito al régimen jurídico previsto por la nueva regulación”³.

Una vez determinado el objeto de una disposición transitoria, y en este caso la Vigésima Sexta del Reglamento a la Ley Orgánica de Educación Superior, se procede con la identificación de la obligación que se desprende de la misma, conforme al esquema propuesto por esta Corte⁴ en una de sus sentencias y que

² Artículo 86, numeral 6, de la Constitución de la República.

³ García P. *Manual de Técnica Legislativa*. Civitas. Octubre 2011. Pamplona - España. Pg. 137

⁴ Sentencia 001-13-SAN-CC. Corte Constitucional del Ecuador.

responde a la observancia de los elementos: i) el titular; ii) el obligado y, iii) el contenido.

En la disposición transitoria referida se encuentra lo siguiente:

- i) El titular.- “los profesores” de instituciones públicas de educación superior.
- ii) El obligado.- Este factor no se encuentra manifiesto en forma explícita en el texto de la disposición antes referida. Por tanto, es imprescindible observar en forma sistémica la norma donde se encuentra la disposición transitoria y el contexto que abarca la misma. Así, se encuentra que en el Reglamento a la Ley Orgánica de Educación Superior no se establece con precisión el régimen laboral aplicable al personal docente de las instituciones de educación superior. Sin embargo, en el considerando sexto del mismo se refiere a la justificación de este instrumento reglamentario, misma que se limita al desarrollo de la Ley Orgánica de Educación Superior.

Por tanto, para establecer e identificar al obligado es necesario recurrir a la Ley Orgánica de Educación Superior, que en el artículo 70 estipula: “El personal de las instituciones y organismos públicos del Sistema de Educación Superior son servidores públicos, cuyo régimen laboral se regirá por la Ley de Servicio Público de conformidad con las reglas generales, salvo el caso de los obreros que se regulan por el Código de Trabajo.”

En el caso concreto se refiere al incremento salarial de los docentes de la Universidad de Guayaquil, esta última siendo una institución de educación superior pública, configura el supuesto del artículo antes citado, y de conformidad con el artículo 102 de la Ley Orgánica de Servicio Público⁵, la institución que determina las escalas de las remuneraciones unificadas es el Ministerio de Relaciones Laborales con dos requisitos: un estudio técnico realizado por el Ministerio de

⁵ Artículo 102.- (...) Los rangos de valoración entre los distintos niveles funcionales y grupos ocupacionales que integran las escalas de remuneraciones mensuales unificadas, se establecerán previo estudio técnico por parte del Ministerio de Relaciones Laborales y el dictamen favorable del Ministerio de Finanzas, acorde a lo establecido en el literal c) del artículo 132 de esta Ley” *Ley Orgánica del Servicio Público*. Suplemento del Registro Oficial N° 294, publicado el 6 de octubre de 2010.

“Artículo 132.- (...) Además de las atribuciones legales, que en materia de gastos de personal se encuentran establecidas en la ley, el Ministerio de Finanzas ejercerá las siguientes atribuciones: c) Emitir el dictamen presupuestario correspondiente, posterior al estudio y análisis del Ministerio de Relaciones Laborales, relacionados con gastos de personal de las instituciones del Estado en los casos establecidos en la presente ley. *Ibidem*.”

Relaciones Laborales, y un dictamen favorable emitido por el Ministerio de Finanzas.

Lo antes expuesto concuerda con los artículos 48 y 50 de la Ley Orgánica de Educación Superior, que prescribe la obligación del Rector, como representante legal de la universidad pública, de cumplir con la Constitución y la ley; atribución que debe ser ejercida bajo la observancia de la autonomía reconocida a las instituciones de educación superior públicas, conforme al artículo 17 *ibídem*, principio que implica el ejercicio y desarrollo de relaciones de reciprocidad y cooperación, entre las universidades públicas con otras instituciones del Estado⁶.

La Ley Orgánica de Servicio Público determina el proceso de las escalas de remuneraciones y las modificaciones a esta figura, mismo que es liderado por el Ministerio de Relaciones Laborales bajo el cumplimiento de los requisitos: estudio técnico previo y dictamen presupuestario, emitidos por las respectivas carteras de Estado.

Entonces, en relación al obligado de la Disposición Transitoria Vigésima Sexta del Reglamento a la Ley Orgánica de Educación Superior, se encuentra que es una obligación que corresponde al rector, en su calidad de representante legal de la universidad pública y por ende con la responsabilidad de cumplir con la Constitución y la ley, debiendo liderar las acciones y diligencias necesarias para cumplir a cabalidad sus deberes, procurando una cooperación y reciprocidad eficiente entre la universidad pública con otras instituciones del Estado.

- iii) El contenido.- Conforme se desprende de la Disposición Transitoria Vigésima Sexta del Reglamento a la Ley Orgánica de Educación Superior, esta norma persigue el incremento de los salarios de los profesores de las instituciones de educación superior. El cumplimiento de este factor se encuentra previsto para el futuro, conforme se desprende de la acción y el tiempo de conjugación que ha merecido en la misma: “serán”.

⁶ “Artículo 17.- (...) El estado reconoce a las universidades y escuelas politécnicas autonomía académica, administrativa, financiera y orgánica, acorde con los principios establecidos en la Constitución de la República. En el ejercicio de autonomía responsable, las universidades y escuelas politécnicas mantendrán relaciones de reciprocidad y cooperación entre ellas y de estas con el Estado y la sociedad; además observarán los principios de justicia, equidad, solidaridad, participación ciudadana, responsabilidad social y rendición de cuentas.” *Ley Orgánica de Educación Superior*. Suplemento del Registro Oficial N° 298, publicado el 12 de octubre de 2010.

Adicionalmente, se encuentra el límite para la ejecución del incremento salarial, que debe ser “equivalentes a la tasa de inflación del período fiscal anterior o al porcentaje del último incremento del salario mensual unificado.”

También se encuentra en forma específica que este proceder se llevará a cabo desde la fecha que entra en vigencia el Reglamento a la Ley Orgánica de Educación Superior, que contiene la disposición transitoria exigida, hasta la aprobación del Reglamento de Carrera y Escalafón del Profesor Investigador del Sistema de Educación Superior.

Como se puede observar, el incremento salarial se encuentra dirigido a los profesores de las instituciones de educación superior de carácter público, mismo que se realiza en base a la tasa de inflación registrada en el período fiscal anterior o al porcentaje del último incremento del salario mensual unificado.

Esta acción se debió realizar desde el momento en que entró en vigencia la Disposición Transitoria Vigésima Sexta del Reglamento a la Ley de Educación Superior, hasta la aprobación del Reglamento de Carrera y Escalafón del Profesor Investigador del Sistema de Educación Superior y bajo la normativa prevista en la Ley Orgánica de Servicio Público, conforme se especificó en el anterior punto ii) de esta sentencia, debiendo contar con la intervención y coordinación del rector de la institución pública de educación superior.

Por lo expuesto, a partir del análisis de los elementos extraídos de la norma cuyo cumplimiento se reclama, tales como: el contenido del enunciado normativo, los destinatarios y el obligado a realizar el acto, se concluye que la obligación contenida en la Disposición Transitoria Vigésima Sexta del Reglamento a la Ley Orgánica de Educación Superior es una obligación de hacer, que contiene especificaciones claras y exigibles por parte de los docentes de las instituciones públicas de educación superior.

La Universidad de Guayaquil ¿cumplió con las obligaciones prescritas en la Disposición Transitoria Vigésima Sexta del Reglamento a la Ley Orgánica de Educación Superior?

A fojas 20 y 21 del expediente constitucional se encuentran los requerimientos realizados el 07 de diciembre de 2011 y el 31 de enero de 2012 por parte del hoy

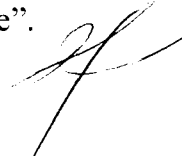
accionante, Asociación de Profesores de la Universidad de Guayaquil, y dirigidos al rector.

En respuesta a estos requerimientos, conforme se desprende del expediente constitucional, a fojas 22, en el oficio circular N.º 38, suscrito el 22 de marzo de 2012 por el señor Carlos Cedeño Navarrete, en calidad de rector de la Universidad de Guayaquil, expone:

“El H. Consejo Universitario, en sesión ordinaria permanente de 1 de febrero, cuya sesión se reinstaló el 14 de marzo de 2012 y fue reconsiderada el 21 de marzo de 2012, resolvió aprobar, por mayoría de votos, que se incremente la remuneración actual al personal docente de la Institución, a partir de abril de 2012, en base al informe de la Dirección General Financiera del 5.41% y que, dependiendo de las disponibilidades, se podría considerar algún incremento posterior. Además se envíe una comunicación a los Ministerios respectivos, cumpliendo con las disposiciones vigentes”.

Posteriormente, a fojas 51 del expediente se encuentra el oficio N.º 486R-2012 suscrito el 7 de agosto de 2012, por el señor Carlos Cedeño Navarrete, rector de la Universidad de Guayaquil, dirigido al ministro de Relaciones Laborales. En lo principal, se comunica al Ministerio en mención acerca del incremento del 5.41% en las remuneraciones de los docentes aprobado por el Consejo Universitario de la Universidad de Guayaquil, y para ejecutar lo decidido expresa que “el Departamento Financiero realizará el estudio correspondiente para su financiamiento en el Presupuesto Institucional”. Y, al mismo tiempo, en virtud del artículo 3 numeral 4 de la Ley Orgánica del Servicio Público, requiere al Ministerio de Relaciones Laborales que autorice “la fijación y resolución del incremento de remuneraciones del personal docente, para el ejercicio fiscal 2013 en adelante para su financiamiento”.

Frente a este requerimiento, a fojas 52 del expediente se encuentra el oficio N.º 0979 suscrito por la señora Sylvia Paola Gómez Paredes, en calidad de viceministra del Servicio Público del Ministerio de Relaciones Labores, quien en lo principal expone que, de conformidad con el artículo 51, literal a de la Ley Orgánica de Servicio Público, “el Ministerio de Relaciones Laborales ejercerá la rectoría en materia de remuneraciones del sector público”, concluyendo que: “La Universidad de Guayaquil en lo que respecta al personal docente deberá acogerse a lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley Orgánica del Servicio Público, artículo 70 de la Ley Orgánica de Educación Superior y Vigésima Sexta Disposición Transitoria del Reglamento de aplicación al personal docente”.



De conformidad con el artículo 70 de la Ley Orgánica de Educación Superior, el régimen laboral para aplicar al ámbito docente universitario responde a la Ley Orgánica de Servicio Público y al Código de Trabajo, según corresponda. Ahora, en lo referente a las remuneraciones, esto se encuentra desarrollado en el título IX de Ley Orgánica de Servicio Público, en el que se establecen las atribuciones y distintos niveles de intervención de los respectivos ministerios.

Sin embargo, de la revisión del expediente, esta Corte Constitucional no observa la emisión de informes o dictámenes por parte de los ministerios correspondientes, en relación al incremento en la remuneración de los profesores de la Universidad de Guayaquil en los términos del presente caso, lo que evidencia el incumplimiento de la Disposición Transitoria Vigésima Sexta del Reglamento a la Ley Orgánica de Educación Superior, siendo responsabilidad del rector de la Universidad ejercer las acciones y coordinaciones pertinentes, debiendo requerir y gestionar todos los trámites necesarios –hasta su culminación– que permitan dar un cabal cumplimiento a la normativa que le impone obligaciones, sin ser admisible que el goce y materialización de derechos se vea interrumpido o limitado por trámites o circunstancias de índole administrativa.

De lo expuesto, esta Corte evidencia la vulneración al derecho constitucional a la seguridad jurídica, previsto en el artículo 82 de la Constitución de la República, en el sentido de que existe una norma previa, clara y exigible a la fecha cuyo cumplimiento se solicitó.

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:

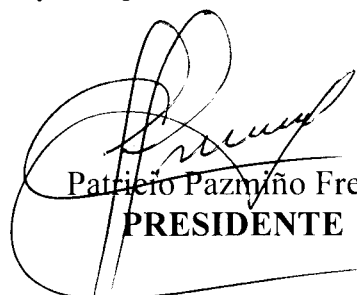
SENTENCIA

1. Declarar vulnerado el derecho constitucional a la seguridad jurídica previsto en el artículo 82 de la Constitución de la República.
2. Aceptar la acción por incumplimiento planteada por el señor Sergio Marzo Vanegas, en calidad de representante de la Asociación de Profesores de la Universidad de Guayaquil y, en consecuencia, declarar el incumplimiento de la norma contenida en la Disposición Transitoria Vigésima Sexta del Reglamento a

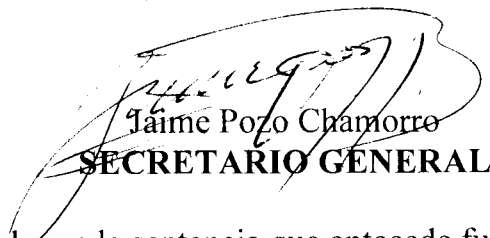
la Ley de Educación Superior, publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 526 del 02 de septiembre de 2011.

3. Disponer que el rector de la Universidad de Guayaquil realice de manera inmediata todas las diligencias y trámites necesarios ante las autoridades administrativas pertinentes, quienes de igual manera deberán de manera ágil y sin dilaciones según les corresponda, para materializar el cumplimiento de lo dispuesto en la Disposición Transitoria Vigésima Sexta del Reglamento a la Ley de Educación Superior, por el período que estuvo vigente hasta la aprobación del Reglamento de Carrera y Escalafón del Profesor Investigador del Sistema de Educación Superior, debiendo informar a esta Corte sobre las medidas tomadas y su cumplimiento en el término de treinta días.

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

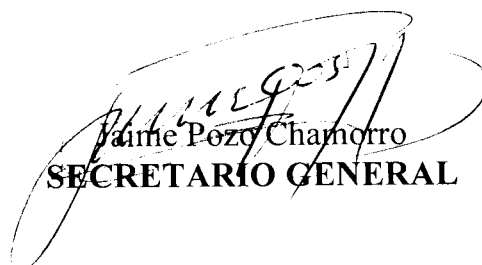


Patricio Pazmiño Freire
PRESIDENTE



Jaime Pozo Chamorro
SECRETARIO GENERAL

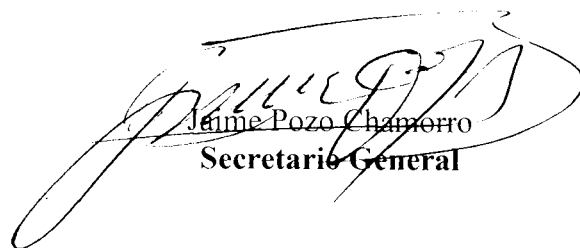
Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con ocho votos de los señores jueces y señoras juezas: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia del juez Alfredo Ruiz Guzmán, en sesión ordinaria del 04 de septiembre de 2013. Lo certifico.



Jaime Pozo Chamorro
SECRETARIO GENERAL

CASO No. 0032-12-AN

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el juez Patricio Pazmiño Freire, presidente de la Corte Constitucional, el día miércoles 11 de septiembre de dos mil trece.- Lo certifico.



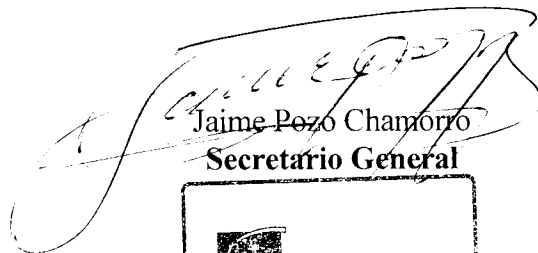
Jaime Pozo Chamorro
Secretario General

JPCH/lcca

CASO NRO. 0032-12-AN

RAZÓN.- Siento por tal que, en la ciudad de Quito, a los once días del mes de septiembre del dos mil trece, se notificó con copia certificada de la sentencia Nro. 010-13-SAN-CC de 04 de septiembre de 2013, a los señores: Sergio Marzo Vanegas, presidente de la Asociación de Profesores de la Universidad de Guayaquil, APUG, al correo electrónico: corporacionargudo@hotmail.com; Carlos Cedeño Navarrete, rector de la Universidad de Guayaquil, en la casilla constitucional 579; y, procurador general del Estado, en la casilla constitucional 018; conforme constan los documentos adjuntos.- Lo certifico.-

JPCH/LFJ



Jaime Pozo Chamorro
Secretario General

