



Guayaquil, 11 de octubre de 2017

SENTENCIA N.º 334-17-SEP-CC

CASO N.º 0240-12-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

La presente acción extraordinaria de protección fue presentada por Gonzalo Efrén Berrú Cueva, Dolores Emperatriz Celi Guerrero, Marco Antonio Robles Orellana, Mario Rodrigo González Obando, Darwin Colón Izquierdo Mesones, Grecia Beatriz Tapia Flores, Brígida Benítez Garrochamba, Jimmy Lester Tomalá Fajardo y Hermel Enrique Castillo Bustamante, por sus propios y personales derechos, en contra de la sentencia dictada el 30 de diciembre de 2011 a las 08:05, por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Zamora Chinchipe, dentro de la acción de protección N.º 19111-2011-0499.

Según lo establecido en el tercer inciso del cuarto artículo innumerado agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, el 8 de febrero de 2012, la Secretaría General certificó que en referencia a la acción N.º 0240-12-EP, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por los jueces constitucionales Nina Pacari Vega, Alfonso Luz Yunez y Patricio Herrera Betancourt, mediante auto emitido el 29 de febrero del 2012 a las 10:11, avocó conocimiento de la causa y admitió a trámite la presente acción extraordinaria de protección con el voto salvado del juez constitucional Patricio Herrera Betancourt.

De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, en sesión extraordinaria del 12 de abril de 2012, le correspondió al juez constitucional, Patricio Pazmiño Freire, sustanciar la presente causa.

El juez constitucional sustanciador mediante providencia del 18 de junio de 2012, a las 08:35, avocó conocimiento de la causa y notificó a las partes procesales la recepción del proceso para los fines correspondientes.

En virtud de lo señalado en los artículos 25 y 27 del Régimen de Transición de la Constitución de la República, el 6 de noviembre de 2012, fueron posesionados los jueces y juezas de la Primera Corte Constitucional ante la Asamblea Nacional.

De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión extraordinaria del 3 de enero de 2013, le correspondió a la jueza constitucional, Ruth Seni Pinoargote, sustanciar la presente causa.

Mediante providencia del 9 de septiembre de 2015 a las 12:20, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa y dispuso notificar a las partes procesales con el contenido del auto.

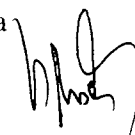
El 5 de noviembre de 2015, se posesionaron ante el Pleno de la Asamblea Nacional los jueces constitucionales Pamela Martínez Loayza, Roxana Silva Chicaíza y Francisco Butiñá Martínez, conforme lo dispuesto en los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República.

Mediante la Resolución N.º 004-2016-CCE, adoptada el 8 de junio de 2016, por el Pleno del Organismo, se designó a la abogada Marien Segura Reascos como jueza constitucional, y se dispuso que todos los procesos que se encontraban en el despacho del juez constitucional, Patricio Pazmiño Freire, pasen a conocimiento de la referida jueza.

Decisión judicial impugnada

Los accionantes presentaron la acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 30 de diciembre de 2011 a las 08:05, por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Zamora Chinchipe, dentro de la acción de protección N.º 19111-2011-0499, la cual, en su parte medular, señala lo siguiente:

VISTOS: (...) TERCERO: El Art. 436 de la Carta Fundamental, en sus numerales 2 y 4, determinan que entre las atribuciones de la Corte Constitucional están las de conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad por el fondo y por la forma contra actos normativos de carácter general emitidos por órgano y autoridades del Estado, y contra actos administrativos con efectos generales emitidos por autoridad pública, principio que lo ratifica el Art. 135 de la mencionada Ley Orgánica al expresar que procede la acción de inconstitucionalidad respecto de cualquier acto normativo administrativo de carácter general que vulnere normas constitucionales, con lo que se significa que cuando la violación de las normas constitucionales se ha originado en alguno de tales actos la acción pertinente y procedente es la inconstitucionalidad y no la acción de protección.- CUARTO: El Decreto No. 813 expedido por el Presidente de la





República, con el cual se reforma el Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público, es un acto normativo de carácter general cuya parte pertinente autoriza la cesación de funciones por compra de renuncias con indemnización, expresando que los servidores públicos deberán cumplir obligatoriamente con los preceptos aplicados por la administración, con lo que se ha dado lugar a conceptualizar esta situación como “la compra de renuncias obligatorias”, pese a que por definición racional y académica la renuncia es el desprendimiento de algo voluntariamente o la cesión de un derecho también por voluntad propia, incompatible con la obligatoriedad que significa imposición, forzamiento y sujeción.- QUINTO: El Art. 137 de la invocada Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, para mayor abundamiento, al referirse a la legitimación activa para el restablecimiento del derecho, señala que ese restablecimiento y la reparación integral derivada de la declaratoria de inconstitucionalidad, cuando a ello hubiere lugar, únicamente puede ser solicitada por la persona directamente lesionada en sus derechos, de manera que esta es la acción que los afectados Berrú, Celi, Robles, Obando, Izquierdo, Tapia, Benítez, Tomalá y Castillo debieron deducir, lo que por cierto pueden hacerlo en cualquier tiempo como lo señala el Art. 138 ibídem... ADMINISTRANDO JUSTICIA CONSTITUCIONAL Y POR MANDATO DE LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, se confirma la sentencia del primer nivel, subida en grado, sin costas ni honorarios que regular en ninguna de las instancias. Quedan a salvo las acciones que correspondan, sin que esta sentencia tenga el carácter de cosa juzgada en lo esencial, El señor Secretario Relator remita copia de este fallo, una vez ejecutoriado, a la Corte Constitucional. Hágase saber.

Detalle y fundamento de la demanda

Los accionantes en relación a la posible vulneración de derechos constitucionales, en lo principal, manifiestan:

Lo que impugnamos es el acto administrativo singular, contenido en las acciones de personal que fueron expedidas violentando los derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales (...) La ley Orgánica del Servicio Publico prevé que la planificación determine “(...) la situación histórica, actual y futura del talento humano, a fin de garantizar la cantidad y calidad de este recurso (...)” en cuya virtud, la capacitación, el incremento o disminución de personal, sus perfiles deben responder a estudios técnicos. Además, incorpora entre las causas para la destitución de un cargo público (art 49): la incapacidad probada en el desempeño, entre otras causas; las cuales se ajustan a las argumentaciones dadas públicamente por funcionarios de gobierno, en base a lo cual deberían haber procedido a mi destitución previo sumario administrativo en el que se me hubiera permitido ejercer mi derecho a la defensa en el marco del debido proceso.

Manifiestan que las acciones de personal con las cuales les cesaron en funciones por compra de renuncia obligatoria con indemnización son actos administrativos singulares, que afectan sus derechos.

Analizan lo que a su criterio, es el derecho a la seguridad jurídica, al debido proceso, y en relación al caso concreto, sostienen que la cesación de funciones se sustenta en una norma reglamentaria que atribuye a las instituciones del estado,

la facultad discrecional de formular planes de compras de renuncias obligatorias y que en el trámite de la acción de protección, el Banco Nacional de Fomento no pudo acreditar que la expedición de acciones de personal fueran el resultado de procesos de racionalización, optimización o reestructuración, y por lo tanto, se afectaron sus derechos, sin explicar los motivos relacionados a que el Banco de Fomento deba participar en el presente caso.

Sostienen que la Constitución es la norma suprema y que toda la normativa de inferior jerarquía debe guardar armonía con ella por lo que es inconstitucional cualquier restricción a la acción de protección. Que es evidente que los mecanismos ordinarios siempre están cargados de formalidades y no tienen comparación en cuanto a la celeridad procesal que confiere la acción de protección constitucional.

Consideran que a simple vista resulta claro que el objeto esencial de la acción de protección interpuesta tuvo como propósito el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la constitución que supuestamente fueron vulnerados mediante la expedición de un acto administrativo, que a criterio de los demandantes, afecta a los recurrentes y a nadie más, por lo que no se trata de una inconstitucionalidad.

Indican que la invocación de los juzgadores del artículo 40 de la Ley es desacertada, y que debía aplicarse el numeral 4 del artículo 11 de la Constitución.

Derechos constitucionales presuntamente vulnerados

Los accionantes sostienen que la decisión judicial objeto de esta acción, ha vulnerado principalmente su derecho a la seguridad jurídica y como consecuencia de ello, su derecho al trabajo, a la libre elección de trabajo, a la protección en contra del desempleo, a la irrenunciabilidad de los derechos, al honor, a la honra y dignidad, a la seguridad jurídica y al debido proceso.

Pretensión concreta

De conformidad con lo establecido en la demanda, los accionantes solicitan a la Corte Constitucional lo siguiente:

Con los fundamentos expuestos acudimos a la Corte Constitucional para solicitar que declare que la sentencia dictada en el caso No. 19111-2011-0499, por la Única Sala de la Corte Provincial Zamora Chinchipe de fecha 30 de diciembre de 2011, las 08h05 vulnera el derecho al trabajo, a la libre elección de trabajo, a la protección en contra del desempleo, a la irrenunciabilidad de los derechos, al honor, a la honra y dignidad, a la





seguridad jurídica, y al debido proceso al haber ratificado la sentencia pronunciada por el Juez Primero de lo Civil de Zamora Chinchipe de fecha 02 de diciembre de 2011, y declare la nulidad de la decisión judicial que provocó la violación de derechos reconocidos constitucionalmente y dispongan el restablecimiento del derecho al trabajo, al debido proceso, a la seguridad jurídica, esto es la procedencia de la Acción de Protección y reconozca el derecho a la reparación integral de los daños ocasionados con las Acciones de Personal expedidas por parte del Ministerio de Salud Pública.

De la contestación y sus argumentos

Jueces de la Corte Provincial de Justicia de Zamora Chinchipe

Mediante escrito presentado el 23 de julio de 2012, comparecen los doctores Manuel José Aguirre Aguirre, Bladimir Erazo Bustamante, Francisco Sánchez Fernández en su calidad de jueces de la Corte Provincial de Justicia de Zamora Chinchipe y emiten su informe motivado en los siguientes términos:

Manifiestan que cuando la violación de las normas constitucionales se ha originado en un acto administrativo o normativo de carácter general, la acción procedente es la de inconstitucionalidad y no la acción de protección, que ha sido la intentada sin éxito por los accionantes.

Aducen que el Decreto Ejecutivo N.º 813, es un acto normativo de carácter general en el que se autoriza la cesación de funciones de los servidores públicos por compra de renuncia obligatoria y con indemnización, cuestiones que no le compete calificar a la Corte Provincial de Zamora Chinchipe.

Ponen en relevancia el hecho de que a su criterio, la Corte Constitucional, en reclamos idénticos de los servidores públicos, ha inadmitido las acciones extraordinarias deducidas.

Sostienen que no han interpretado erróneamente el caso planteado sino que han cumplido con la Constitución y la ley vigente, sin que tenga que aplicar normas que rigen en Argentina, Perú y Colombia, sin que por ello se haya desconocido los derechos constitucionales de los accionantes.

Procuraduría General del Estado

Mediante escrito presentado el 19 de julio de 2012, comparecieron el doctor Marcos Arteaga Valenzuela en calidad de director nacional de Patrocinio de la Procuraduría General del Estado y delegado del procurador general del Estado, y en lo principal, señala casilla constitucional para futuras notificaciones,

adjuntando copia certificada de la acción de personal que acredita la calidad en la que comparece.

Ministerio de Salud Pública

Mediante oficio presentado el 15 de septiembre de 2015, compareció el abogado Alfredo Israel Zeas Neira en calidad de procurador judicial de la ministra de Salud Pública, y señaló casillero para futuras notificaciones.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 63 y 191 numeral 2 literal **d** de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, artículo 3 numeral 8 literal **c** y tercer inciso del artículo 46 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

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

La acción extraordinaria de protección establecida en el artículo 94 de la Constitución de la República, es una garantía jurisdiccional creada por el constituyente para 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. Así, esta acción nace y existe para garantizar y defender el respeto de los derechos constitucionales y el debido proceso. Por consiguiente, tiene como fin proteger, precautelar, tutelar y amparar los derechos de las personas que por acción u omisión, han sido vulnerados por decisiones judiciales que pongan fin a un proceso.

Esta garantía jurisdiccional procede en contra de sentencias, autos definitivos o resoluciones con fuerza de sentencia en los que por acción u omisión se haya violado el debido proceso u otros derechos constitucionales reconocidos en la Constitución, una vez que se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, a menos que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia de la persona titular del





derecho constitucional vulnerado, conforme lo previsto en el artículo 94 de la Constitución de la República.

De esta forma, la esencia de esta garantía es tutelar los derechos constitucionales, a través del análisis que este órgano de justicia constitucional realiza respecto de las decisiones judiciales.

Determinación del problema jurídico

Si bien los accionantes enuncian algunos derechos constitucionales como presuntamente vulnerados. Del relato de los hechos se desprende que las posibles vulneraciones giran en torno al contenido que esta Corte Constitucional le ha dado al derecho a la seguridad jurídica. En virtud de aquello, para la resolución de la presente causa, esta Corte estima necesario desarrollar el análisis a través de la resolución del siguiente problema jurídico:

La sentencia emitida el 30 de diciembre de 2011, por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Zamora Chinchipe, dentro de la acción de protección N.º 2011-0499, ¿vulneró el derecho a la seguridad jurídica reconocido en el artículo 82 de la Constitución de la República?

Argumentación del problema jurídico

La Constitución de la República ha previsto en el artículo 82, el derecho a la seguridad jurídica en los siguientes términos: “El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas, previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”.

Respecto del referido derecho, el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador en la sentencia N.º 040-15-SEP-CC, dictada dentro del caso N.º 0519-14-EP, señaló que “el derecho a la seguridad jurídica tiene como fundamento esencial la existencia de un ordenamiento jurídico previamente establecido, cuya observancia y correcta aplicación debe darse en los casos concretos por parte de las autoridades correspondientes”. En este sentido, las autoridades jurisdiccionales se encuentran en la obligación constitucional de adoptar sus resoluciones no solo en atención a las disposiciones normativas de naturaleza constitucional sino también en aquellas de naturaleza inferior.

Ahora bien y previo a continuar con el análisis constitucional, este Organismo estima oportuno señalar que la decisión objeto de la presente acción extraordinaria de protección tiene como antecedente inmediato la sentencia dictada el 2 de diciembre de 2011, por el Juzgado Primero de lo Civil de Zamora

Chinchipe, dentro de la acción de protección, presentada por Gonzalo Efrén Berrú Cueva, Dolores Emperatriz Celi Guerrero, Marco Antonio Robles Orellana, Mario Rodrigo González Obando, Darwin Colón Izquierdo Mesones, Grecia Beatriz Tapia Flores, Brígida Benítez Garrochamba, Jimmy Lester Tomalá Fajardo y Hermel Enrique Castillo Bustamante en contra del Ministerio de Salud Pública, que resolvió desechar la acción presentada, dejando a salvo el derecho de los accionantes para intentar la acción legal de la que se consideren asistidos.

Entonces, en el análisis del caso *sub judice*, se debe tener en cuenta que el artículo 88 de la Constitución de la República establece entre otros aspectos, que la acción de protección podrá presentarse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, de modo que este Organismo procederá a realizar su análisis sobre la actuación de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Zamora en el marco del derecho a la seguridad jurídica.

Para tal efecto, del contenido de la decisión objeto de la presente acción extraordinaria de protección, se desprende que la Sala de la Corte Provincial de Justicia de Zamora, en el considerando primero, declaró la validez procesal. En el considerando segundo se analiza la naturaleza de la acción de protección, en virtud del artículo 88 de la Constitución de la República y 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Así también, esta Corte observa del contenido de los considerandos tercero, cuarto y quinto de la decisión objetada, que la Sala de la Corte Provincial de Justicia de Zamora centró su análisis en lo establecido en los artículos 436 numerales 2 y 4 de la Constitución de la República, y artículo 135 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; así también, la Sala analiza la naturaleza del Decreto Ejecutivo N.º 813 expedido por el presidente de la República, en el marco de los alegatos hechos por los accionantes y del artículo 137 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. En este sentido, resalta lo manifestado por la Sala en el considerando sexto, que al identificar que el tema puesto a su conocimiento versa sobre aspectos que no son de sus competencia como es la aparente incompatibilidad de un decreto con una norma legal, realiza un análisis respecto al control abstracto de constitucionalidad de actos normativos y administrativos de carácter general, llegando a concluir que de acuerdo a la Constitución y de conformidad con lo establecido en el artículo 75 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, es un asunto de competencia de la Corte Constitucional.

En tal sentido, esta Corte recuerda que los conflictos relacionados con ejercicios de aplicación e interpretación de disposiciones normativas infraconstitucionales,





no competen a la justicia constitucional, toda vez que el ordenamiento jurídico ecuatoriano prevé la existencia de los intérpretes normativos correspondientes, jurisdicción ordinaria.

Así, se observa que la Primera y Única Sala de la Corte Provincial de Justicia de Zamora, al haber confirmado la sentencia subida en grado, observó y aplicó las normas jurídicas, claras, previas y públicas al caso puesto en su conocimiento, en virtud de la apelación presentada por Gonzalo Efrén Berrú Cueva, Dolores Emperatriz Celi Guerrero, Marco Antonio Robles Orellana, Mario Rodrigo González Obando, Darwin Colón Izquierdo Mesones, Grecia Beatriz Tapia Flores, Brígida Benítez Garrochamba, Jimmy Lester Tomalá Fajardo, y Hermel Enrique Castillo Bustamante, en contra de la sentencia dictada 02 de diciembre de 2011, por el Juzgado Primero de lo Civil de Zamora Chinchipe. Es decir, luego del análisis respecto de la afectación o no de derechos constitucionales, determinó que el objeto que se perseguía a través de la garantía jurisdiccional está relacionado con la aplicación de la normativa infraconstitucional, en la especie, el Decreto Ejecutivo N.º 813.

En ese orden de ideas, es importante recordar que la Corte Constitucional del Ecuador, en su jurisprudencia vinculante, contenida en la sentencia N.º 001-16-PJO-CC, caso N.º 0530-10-JP, ha señalado:

... existen circunstancias en las que, si bien la persona considera que se han afectado sus derechos, la conducta denunciada no ataca directamente a la faceta constitucional del mismo, sino que el derecho ha sido quebrantado en su dimensión legal que, si bien tiene siempre un trasfondo constitucional, pues todos los derechos se encuentran garantizados en la Constitución, no reclama la misma urgencia ni el mismo grado de celeridad que si se tratara de un derecho constitucional. Por el contrario, estos supuestos exigen la existencia de mecanismos, previstos en leyes especiales, que resultan convenientes para resolver sobre el asunto controvertido. De ahí que en esos casos, la vía adecuada y eficaz es la prevista en la justicia ordinaria, ya sea por ser expeditivo o porque confiere a la o al interesado algún beneficio particular que la acción de protección no contempla, haciendo más efectiva la tutela.

De igual manera, este Organismo estima oportuno mencionar que la Constitución de la República del Ecuador prevé la existencia de una diversidad de garantías constitucionales tendientes a la tutela y protección de los derechos reconocidos tanto en la Constitución de la República y en instrumentos internacionales de derechos humanos, así como también establece mecanismos tendientes al control de constitucionalidad de las actuaciones del poder público, contando las personas con un amplio catálogo de instrumentos procesales denominados garantías jurisdiccionales y mecanismos de control de constitucionalidad con el propósito de formular sus respectivas pretensiones, para lo cual deberá atender a las

prescripciones normativas que regulan su ejercicio en debida armonía con los principios de la administración de justicia constitucional.

Finalmente, este Organismo, en atención a lo expuesto en párrafos precedentes y una vez que se determinó que la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Zamora, observó y aplicó en debida forma las prescripciones normativas al caso puesto en su conocimiento, y toda vez que la pretensión real de los legitimados activos se circunscribió en alegaciones realizadas respecto de la constitucionalidad y legalidad del Decreto Ejecutivo N.º 813, publicado en el suplemento del Registro Oficial N.º 489 del 12 de julio de 2011, concluye que no ha tenido lugar vulneración del derecho a la seguridad jurídica.

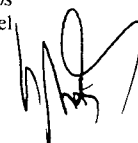
Otras consideraciones de la Corte

Los accionantes presentaron la acción de protección señalando que los actos administrativos emitidos por Ministerio de Salud Pública, a través de los cuales cesan en sus funciones a los hoy accionantes bajo la figura de “compra de renuncia obligatoria con indemnización”, se producen de manera arbitraria ya que se habrían expedido por una errónea interpretación y aplicación de normas constitucionales y legales aplicables para el caso concreto, las cuales habrían sido inobservadas por parte de las autoridades administrativas con lo cual se produciría una vulneración, principalmente del derecho a la seguridad jurídica.

Al respecto hay que manifestar que la denominada “compra de renuncia con indemnización” es una figura legal establecida en el artículo 47 literal k de la Ley Orgánica del Servicio Público¹ y regulada en el artículo innumerado del Reglamento General a Ley Orgánica del Servicio Público², introducido por el Decreto Ejecutivo N.º 813, publicado en el suplemento del Registro Oficial N.º 489 del 12 de julio del 2011, la cual se produce cuando la administración pública

¹ “Artículo 47 de la Ley Orgánica de Servicio Público.- Casos de cesación definitiva.- La servidora o servidor público cesará definitivamente en sus funciones en los siguientes casos: (...) k) Por compra de renunciaciones con indemnización;...”.

² “Artículo in numerado del reglamento general a la Ley Orgánica de Servicio Público.- Cesación de funciones por compra de renuncia con indemnización.- Las instituciones del Estado podrán establecer planes de compras de renunciaciones obligatorias con indemnización conforme a lo determinado en la letra k) del artículo 47 de la LOSEP, debidamente presupuestados, en virtud de procesos de reestructuración, optimización o racionalización de las mismas. El monto de la indemnización que por este concepto tendrán derecho a recibir las o los servidores, será de cinco salarios básicos unificados del trabajador privado por cada año de servicio y hasta por un valor máximo de ciento cincuenta salarios básicos unificados del trabajador privado en total, el cual se pagará en efectivo. Las servidoras y servidores públicos deberán cumplir obligatoriamente estos procesos aplicados por la administración. En el caso de la Provincia de Galápagos, el valor de la indemnización será calculado conforme a lo dispuesto en los numerales 1 y 2 de la Disposición General Primera de la LOSEP. Se considerará para el cálculo de las compensaciones y su correspondiente pago los años laborados en el sector público, así como la parte proporcional a que hubiere lugar. La compra de renunciaciones con indemnización no es aplicable para las y los servidores de libre nombramiento y remoción; con nombramientos provisionales, de período fijo, contratos de servicios ocasionales, ni para los puestos comprendidos dentro de la escala del nivel jerárquico superior”.





está llevando a cabo procesos de reestructuración, optimización o racionalización³.

En este sentido es potestad de la administración pública establecer los planes y programas de mejoras para la optimización y racionalización del servicio público, entre ellas el recurrir a esta potestad legal que tiene la administración pública como es la “compra de renuncia obligatoria con indemnización”.

Una de las garantías que evitan actuaciones arbitrarias y abusivas por parte de estas autoridades es la estricta sujeción a las normas que integran el ordenamiento jurídico vigente, el cual goza de presunción de constitucionalidad y por ende de legitimidad, mientras no se declare lo contrario.

Ahora bien, como se manifestó en líneas precedentes, la acción de protección es la garantía idónea y eficaz que procede cuando el juez efectivamente verifica una real vulneración de derechos constitucionales con lo cual no existe otra vía para la tutela de estos derechos que no sean las garantías jurisdiccionales.

Sin embargo, todas las vulneraciones al ordenamiento jurídico no necesariamente tienen cabida para el debate en la esfera constitucional ya que para conflictos en materia de legalidad existen las vías idóneas y eficaces dentro de la jurisdicción ordinaria.

En el caso *sub judice*, esta Corte observa que el caso puesto en su conocimiento, versa sobre un conflicto infraconstitucional relativo a la inconformidad con la interpretación de normas legales y reglamentarias que regulan la figura de “compra de renuncia obligatoria con indemnización” en concordancia con normas constitucionales, las cuales –de acuerdo a lo manifestado por los accionantes–, habrían sido inobservadas por parte de las autoridades administrativas con lo cual se produciría una vulneración de derechos constitucionales. En este sentido, el objeto principal que motiva la presentación de la acción de protección obedece a un conflicto entre normas infraconstitucionales relativas a la aplicación del Decreto Ejecutivo N.º 813, que contiene reformas al Reglamento General de la Ley Orgánica del Servicio Público.

Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado que si la controversia versa sobre la normativa infraconstitucional aplicable al caso, la persona afectada debe acudir a las instancias jurisdiccionales ordinarias competentes y no a la justicia

³ Artículo 227 de la Constitución de la República.- La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación...”

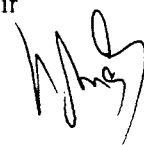
constitucional, pues esta no se encuentra facultada para resolver problemas legales que no acarreen vulneraciones de derechos constitucionales. Al respecto, este Organismo ha manifestado:

... como ya ha quedado establecido, la naturaleza de las garantías jurisdiccionales determina la tutela y protección de derechos constitucionales y del debido proceso; en aquel sentido, los conflictos que pudieren generarse respecto a la aplicación errónea o mala interpretación de las disposiciones normativas infra constitucionales no pueden ser objeto del análisis por parte de la justicia constitucional vía garantías jurisdiccionales de los derechos, puesto que para ello existen los intérpretes normativos competentes. (...) existen mecanismos jurisdiccionales ordinarios para la tutela de derechos subjetivos cuando su objeto central de análisis parta de cuestiones de legalidad. Siendo así, es claro que la acción de protección no puede reemplazar a los mecanismos ordinarios de justicia previstos en la Constitución para la tutela de derechos constitucionales, como lo señaló esta Corte⁴...

Además, el Pleno de la Corte Constitucional determinó que la temática relacionada con conflictos derivados entre normas de naturaleza infraconstitucional (decreto-ley), no es de competencia de la justicia constitucional, y por cuanto el ordenamiento jurídico ecuatoriano prevé la existencia de mecanismos jurisdiccionales pertinentes, así como la existencia de autoridades competentes para tal efecto, decidió, en virtud de la competencia establecida en el artículo 62 numeral 8 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, así como también en atención a la problemática surgida a partir de la presentación de garantías jurisdiccionales respecto de la aplicación de la figura de cesación de funciones por compra de renuncias con indemnización contenida en el Decreto Ejecutivo N.º 813, dictar las siguientes reglas de aplicación obligatoria en casos análogos con efectos *inter pares* e *inter comunis*:

- i. El juez que conoce de garantías jurisdiccionales de los derechos debe adecuar sus actuaciones a las normas constitucionales, legales y jurisprudenciales que integran el ordenamiento jurídico ecuatoriano; por tanto, los filtros regulatorios para determinar su competencia se circunscriben a la vulneración de derechos constitucionales, mas no a problemas que se deriven de antinomias infraconstitucionales, como es el caso de la supuesta antinomia entre la Ley Orgánica del Servicio Público y el Decreto Ejecutivo N.º. 813. Al constituirse esta regla en criterio interpretativo de la Constitución y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional que precautela la materialización de la igualdad material y formal, debido proceso y seguridad jurídica, evitando la superposición de la justicia constitucional a la justicia ordinaria, esta regla tendrá efecto para todos aquellos casos que presenten identidad en la pretensión, es decir en el patrón fáctico aquí detallado.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 0016-13-SEP-CC, caso N.º 1000-12-EP.





- ii. Las reclamaciones respecto a las impugnaciones a los reglamentos, actos y resoluciones de la Administración Pública, o de las personas semipúblicas o derecho privado con finalidad social o pública que contravengan normas legales son competencia de la jurisdicción contencioso administrativa. Con la finalidad de salvaguardar los derechos a la igualdad formal y material, y seguridad jurídica de las personas; cuando se demande una presunta antinomia entre normas de rango infraconstitucional deberá acudir al recurso de anulación u objetivo como el mecanismo jurisdiccional ordinario pertinente e idóneo propio de la jurisdicción contencioso administrativa para atender dicha problemática conforme lo ha resuelto la Corte Constitucional en la sentencia N.º. 003-13-SIN-CC, casos 0042-11-IN, 0043-11-IN y 0045-11-IN acumulados. Al constituirse esta regla en criterio interpretativo de la Constitución que precautela la materialización de la igualdad material y formal, debido proceso, y seguridad jurídica, evitando la superposición entre mecanismos jurisdiccionales previstos en la Constitución, esta regla tendrá efecto para todos aquellos casos que presente identidad en la pretensión es decir en el patrón fáctico aquí detallado.

Por lo tanto, la presunta aplicación indebida de la figura de cesación de funciones por compra de renuncias con indemnización contenida en el Decreto Ejecutivo N.º 813, así como la incorrecta interpretación e inobservancia de normas legales o reglamentarias por medio de las cuales, a criterio de los accionantes, se habrían vulnerado derechos constitucionales, obedece a un criterio de legalidad, mas no de constitucionalidad con lo cual se desnaturaliza la esencia de las garantías jurisdiccionales por medio de las cuales se tiende a la protección de derechos constitucionalmente reconocidos.

De igual manera hay que recalcar que las presuntas incompatibilidades entre el Decreto Ejecutivo N.º 813, que reforma el Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público y la propia Ley Orgánica del Servicio Público son asuntos que rebasan la esfera de análisis constitucional, por cuanto constituyen un asunto de mera legalidad, pues el problema radica en una presunta incompatibilidad entre dos normas infraconstitucionales de distinta jerarquía. Al respecto, este Organismo manifestó:

El juez que conoce de garantías jurisdiccionales de los derechos debe adecuar sus actuaciones a las normas constitucionales, legales y jurisprudenciales que integran el ordenamiento jurídico ecuatoriano; por tanto, los filtros regulatorios para determinar su competencia se circunscriben a la vulneración de derechos constitucionales, mas no a problemas que se deriven de antinomias infra constitucionales, como es el caso de la supuesta antinomia entre la Ley Orgánica del Servicio Público y el Decreto Ejecutivo N.º 813. Al constituirse esta regla en criterio interpretativo de la Constitución y Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional que precautela la materialización de la igualdad material y formal, debido proceso y seguridad jurídica, evitando la superposición de la justicia constitucional a la justicia ordinaria, esta regla tendrá efectos

para todos aquellos casos que presenten identidad en la pretensión, es decir en el patrón fáctico aquí detallado⁵...


Por lo tanto, los conflictos que se producen de la interpretación de normas infraconstitucionales y de las posibles antinomias que se presentan entre estos tipos de normas, son asuntos de mera legalidad y de análisis infraconstitucional y no constituyen asuntos de relevancia constitucional que deban ser tratados en la jurisdicción constitucional en el conocimiento y sustanciación de garantías jurisdiccionales.

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

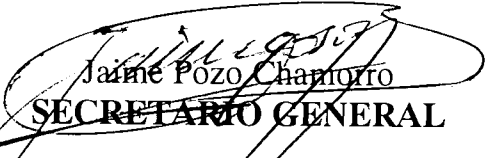
1. Declarar que no existe vulneración de derechos constitucionales.
2. Negar la acción extraordinaria de protección presentada.
3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.



Alfredo Ruiz Guzmán
PRESIDENTE


⁵ Ibidem.

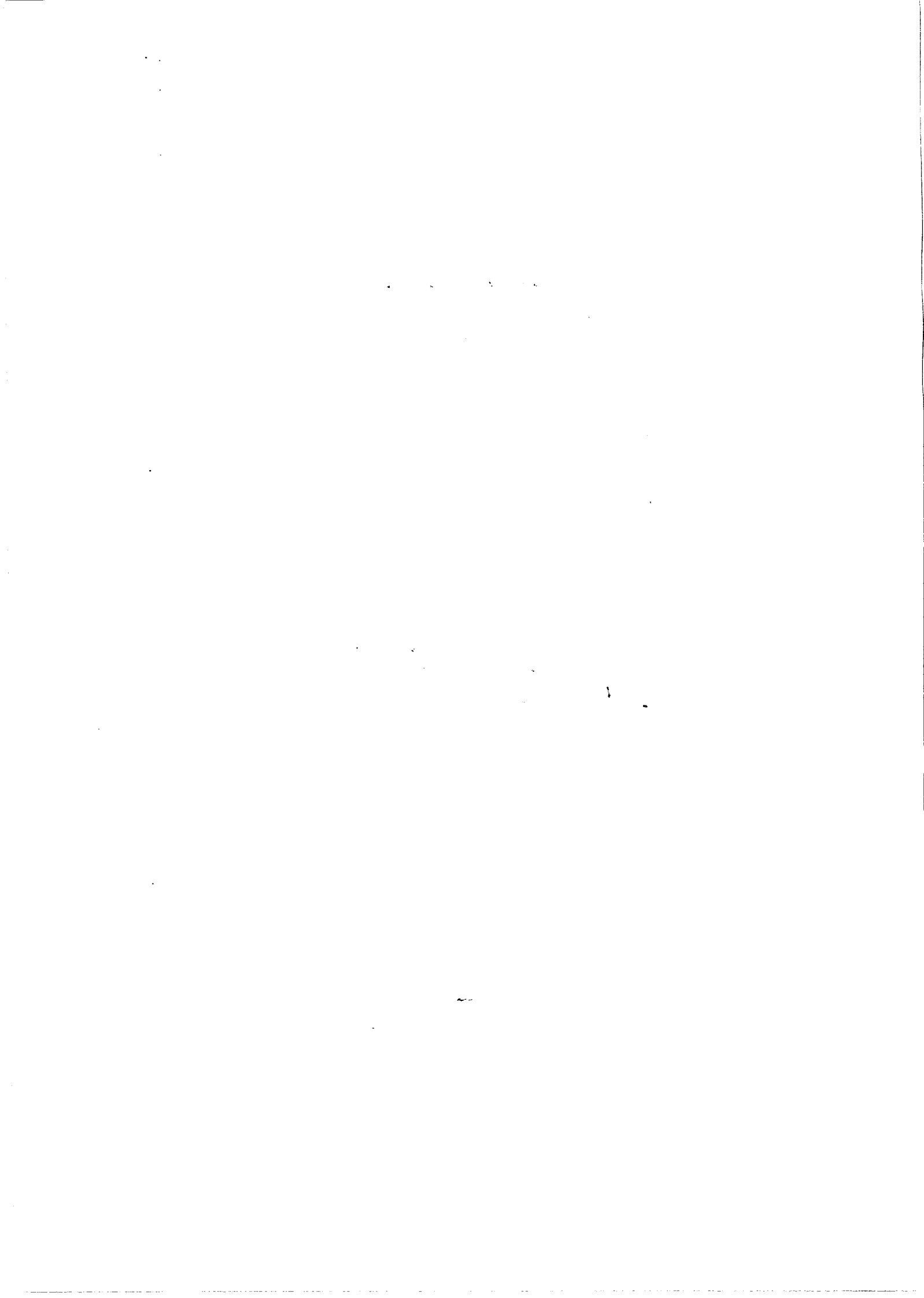



Jaime Pozo Chamorro
SECRETARIO GENERAL

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos de las señoras juezas y señores jueces: Pamela Martínez Loayza, Wendy Molina Andrade, Marien Segura Reascos, Ruth Seni Pinoargote, Roxana Silva Chicaíza, Manuel Viteri Olvera y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de los jueces Francisco Butiñá Martínez y Tatiana Ordeñana Sierra, en sesión del 11 de octubre del 2017. Lo certifico.


Jaime Pozo Chamorro
SECRETARIO GENERAL


JPCH/mbvv

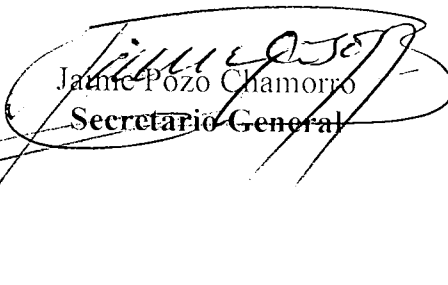




CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR

CASO Nro. 0240-12-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 martes 24 de octubre del dos mil diecisiete.- Lo certifico.


Jaime Pozo Chamorro
Secretario General

JPCh/AFM

