



Quito, D. M., 25 de octubre de 2017

SENTENCIA N.º 357-17-SEP-CC

CASO N.º 0883-16-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

Ing. Néstor Gabriel Alcívar Robles y Ab. René Heriberto Cobeña Solórzano en calidad de alcalde y procurador síndico respectivamente, del GAD Municipal del cantón Pedernales, presentan acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de mayoría dictada el 29 de marzo de 2016, por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, dentro del recurso de casación N.º 415-2011, mediante la cual se rechazó el recurso interpuesto.

La Secretaría General de la Corte Constitucional certificó el 3 de mayo de 2016 que en referencia a la causa N.º 0883-16-EP, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

Mediante la Resolución N.º 004-2016-CCE, adoptada por el Pleno del Organismo el 8 de junio de 2016, 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 constitucional.

A través de auto dictado el 28 de junio de 2016, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por las juezas y el juez constitucionales doctora Marien Segura Reascos, doctora Tatiana Ordeñana Sierra y doctor Francisco Butiñá Martínez, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 0883-16-EP.

El 13 de julio de 2016 el Pleno del organismo procedió al sorteo de la presente causa; en virtud del cual, correspondió a la jueza constitucional Wendy Molina Andrade el conocimiento de la acción extraordinaria de protección N.º 0883-16-EP. La jueza constitucional sustanciadora avocó conocimiento de la causa mediante providencia dictada el 24 de marzo de 2017 por medio de la cual se solicitó a la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia remita su informe de descargo debidamente motivado.

Sentencia, auto o resolución con fuerza de sentencia impugnada

Los legitimados activos formulan acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de mayoría dictada por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia el 29 de marzo de 2016, que a continuación se cita un extracto:

... se verifica con la Acción de Personal No. 164 de fecha 26 de septiembre del 2008 que consta agregada como prueba al expediente a fojas 6, en la que se identifica que al cargo de Jefe de Adquisiciones le corresponde el "grupo ocupacional: Profesional 2". Lo que se refleja en el Organigrama Estructural de la Municipalidad de Pedernales que consta a fojas 12 del expediente, siendo evidente que el señor Magno Ecuador Andrade Moncayo ocupó el cargo de Jefe de Adquisiciones, que forma parte de un subproceso de bodega y proveeduría de la Municipalidad de Pedernales y ésta a su vez está subordinado al proceso de gestión administrativa financiera que se encuentra a cargo del director financiero. Se evidencia que el señor Magno Ecuador Andrade Moncayo desempeñaba funciones operativas y no directivas, es decir sus funciones no conllevaba la dirección política o administrativa, de manejo, de representación política, o que implique confianza de quien asume este tipo de responsabilidades en los cargos de libre nombramiento y remoción. (...) Siendo el recurso de casación un recurso extraordinario, completo y de rigor legal, que permiten a la Sala Especializada examinar, de manera inequívoca, si se ha violentado la ley en la sentencia materia del recurso, este Tribunal se encuentra a la vez, impedido de suplir errores o deficiencias cometidas por los recurrentes en su escrito contentivo del recurso. Con lo expuesto, los cargos presentados por los representantes de la Municipalidad de Pedernales que fundamentan su recurso en la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación y acusan de errónea interpretación de los artículos 48 literal f) de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Homologación de las Remuneraciones del Sector Público y el artículo 175 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, no pueden progresar, por lo que se rechazan los argumento de su recurso (...) ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, rechaza el recurso de casación interpuesto ...

Antecedentes de la presente acción

El señor Magno Ecuador Andrade Moncayo presentó demanda ante el Contencioso Administrativo en contra del Gobierno Municipal de Pedernales a nombre de su alcalde, con el fin de que se declare la nulidad de la Acción de Personal N.º 156 de 31 de julio de 2009, y se ordene su inmediata restitución al cargo de jefe de adquisiciones, además se le pague los haberes dejados de percibir.

Magno Ecuador Andrade Moncayo señala que viene trabajando en el Municipio desde el 1 de febrero de 2005 como jefe de adquisiciones, más sus funciones no son de jefe departamental, por lo tanto, no siendo su cargo de libre nombramiento





remoción, goza de las garantías establecidas tanto en la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa como en su respectivo Reglamento.

La demanda fue conocida y resuelta por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 4 con sede en Portoviejo, que dicta su sentencia el 2 de junio de 2011 en la cual señalan: "... Evaluados los recaudos procesales y guiados por las reglas de la sana crítica este Tribunal (...) declara con lugar la demanda, e ilegal y nulo el acto administrativo impugnado, contenido en la Acción de Personal N.º 156 de 3 de agosto de 2009, que cesa en el cargo al actor; en consecuencia, de conformidad con el Art. 25 literal h) y Art. 46 segundo inciso de la LOSCA, se dispone el inmediato reintegro de MAGNO ECUADOR ANDRADE MONCAYO, al cargo y función de "Jefe de Adquisiciones", Grupo Ocupacional de Profesional 2, en el "Subproceso Almacén y Bodega" de la Municipalidad de Pedernales, mediante Acción de Personal que deberá emitir la entidad demandada dentro del término de 5 días de ejecutoriarse este fallo; y, el pago de las remuneraciones dejadas de percibir más los intereses de Ley, acorde a la última remuneración recibida ...".

Ante esta decisión los hoy accionantes han presentado recurso de casación, que fue resuelta en sentencia de mayoría el 29 de marzo de 2016 por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, mediante la cual se rechazó el recurso interpuesto.

Descripción de la demanda

Argumentos planteados en la demanda

Al proponer la presente acción extraordinaria de protección, los accionantes señalan que la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, no ha considerado que Magno Ecuador Andrade Moncayo mantenía un cargo de libre nombramiento y remoción y que este se dio por terminado mediante Acción de Personal No. 156 de 31 de julio de 2009, por consecuencia alegan vulnerado el derecho a la seguridad jurídica en detrimento del GAD Municipal del cantón Pedernales.

Interponen la presente acción con el fin de precautelar sus derechos constitucionales vulnerados entre ellos señalan la seguridad jurídica en razón de que este derecho implica la confiabilidad en el orden jurídico y la sujeción de todos los poderes del Estado a la Constitución y a la ley, sin quedar sujetos a arbitrariedad.

Identificación de los derechos presuntamente vulnerados

A partir de los argumentos antes expuestos se determina que los accionantes, Ing. Néstor Gabriel Alcívar Robles y Ab. René Heriberto Cobeña Solórzano en calidad de alcalde y procurador síndico respectivamente del GAD Municipal del cantón Pedernales, alegan la vulneración del derecho constitucional a la seguridad jurídica, consagrados en el artículo 82 respectivamente de la Constitución de la República.

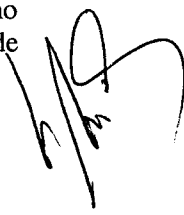
Pretensión concreta

De la revisión de la demanda se desprende que los accionantes solicitan a este Organismo concretamente que: “1. Se declare la afectación de las normas secundarias citadas, y que guardan armonía con el artículo 82 de la Constitución de la República (...) Declarar que la sentencia dictada el 29 de marzo de 2016 (5) por los Jueces y Jueza de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, viola el derecho constitucional a la seguridad jurídica, y por ende anular y dejar sin efecto la misma, y retrotraer los efectos, para que la Sala de Conjuces de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia dicte la correspondiente sentencia...” (sic).

De la contestación y sus argumentos

Los señores jueces Cynthia Guerrero Mosquera, Pablo Tinajero Delgado y Álvaro Ojeda Hidalgo, mediante escrito recibido el 31 de marzo de 2017, remiten su respectivo informe en el cual en lo principal señalan:

La referida sentencia de mayoría fue dictada por los Jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, la misma que se encuentra debidamente motivada conforme los argumentos fácticos y jurídicos que en ella constan, y conforme la jurisdicción y la competencia establecidos por el numeral 1 del artículo 184 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 1 de la Ley de Casación, habiéndose respetado el debido proceso, por lo que ésta será tenida como informe suficiente; y, por tanto, solicitamos se rechace la acción extraordinaria de protección.





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.

Legitimación activa

Los accionantes se encuentran legitimados para interponer la presente acción extraordinaria de protección, en virtud de cumplir con los requerimientos establecidos en el artículo 437 de la Constitución de la República y de conformidad con el artículo 439 ibídem que establece que las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano individual o colectivamente y en concordancia con el artículo 59 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Naturaleza jurídica y objeto de la acción extraordinaria de protección

La acción extraordinaria de protección prevista en el artículo 94 de la Constitución de la República es una garantía jurisdiccional creada por el constituyente con el fin de garantizar, proteger, tutelar y amparar los derechos constitucionales y el debido proceso que, por acción u omisión, sean violados o afectados en las decisiones judiciales.

La acción extraordinaria de protección procede exclusivamente en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, 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.

En tal razón, es un mecanismo excepcional que busca garantizar la supremacía de la Constitución frente a acciones y omisiones en las actuaciones de los jueces. No se trata de una instancia superpuesta a las ya existentes, ni la misma tiene por

objeto deslegitimar o desmerecer la actuación de los jueces ordinarios; por el contrario, tiene como único fin la consecución de un sistema de justicia caracterizado por el respeto y sujeción a la Constitución.

Determinación y desarrollo del problema jurídico

Es necesario precisar que los accionantes al referirse a los derechos constitucionales vulnerados por la decisión judicial impugnada, mencionan expresamente la seguridad jurídica contenida en el artículo 82 de la Constitución de la República.

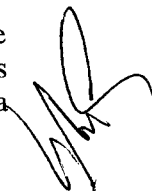
En función de aquello, esta Corte a partir de la revisión de los argumentos expresados en la demanda, y de lo analizado se estima necesario sistematizar su argumentación a partir del planteamiento del siguiente problema jurídico:

La sentencia de 29 de marzo de 2016 emitida por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia ¿vulneró el derecho a la seguridad jurídica al haber rechazado el recurso de casación?

A efectos de dar contestación al problema jurídico planteado, la Corte Constitucional determinará, en qué consiste el derecho constitucional a la seguridad jurídica establecido en el artículo 82 de la Constitución de la República: “Art. 82 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”

En tal sentido, el derecho constitucional a la seguridad jurídica se compone de tres elementos. El primero, referido al principio de supremacía constitucional, ya que establece como su fundamento el respeto a la Constitución, la cual se constituye en la máxima norma del ordenamiento jurídico que goza de supremacía. El segundo elemento se refiere a la existencia de normas jurídicas previas, claras y públicas, es decir la presencia de un ordenamiento jurídico predeterminado. Finalmente, el tercer elemento establece la obligación de las autoridades competentes de aplicar las disposiciones previstas en la normativa jurídica, con lo cual se otorga certeza y confianza ciudadana respecto a la existencia de un sistema jurídico que será observado en las actuaciones públicas como particulares. Esta magistratura constitucional al referirse al derecho a la seguridad jurídica, a través de su jurisprudencia ha señalado lo siguiente:

El artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador, determina el principio de seguridad jurídica, el mismo que se halla articulado con el cumplimiento de las normas constitucionales, estableciéndose mediante aquel postulado una verdadera supremacía





material del contenido de la Carta Fundamental del Estado ecuatoriano; para aquello, y para tener certeza respecto a una aplicación normativa acorde a la Constitución, se prevé que las normas que formen parte del ordenamiento jurídico se encuentren determinadas previamente; además, deben ser claras y públicas; ...¹.

Siendo que la seguridad jurídica comprende un ámbito de certidumbre y previsibilidad en el individuo, en el sentido de saber a qué atenerse al encontrarse en determinada situación jurídicamente relevante. Estas condiciones están diseñadas para impedir la arbitrariedad en las actuaciones de quienes ejercen el poder público, pues su sometimiento a la Constitución y a las normas que integran el ordenamiento jurídico marcan los cauces objetivos en los cuales cumplirán sus actividades en el marco de sus competencias².

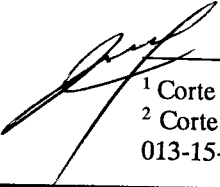
La seguridad jurídica representa entonces, el derecho constitucional que otorga certeza y confianza ciudadana respecto a la existencia de un ordenamiento jurídico previamente establecido que debe ser aplicado y respetado por parte de las autoridades correspondientes en el desempeño de sus funciones, sean estas públicas o privadas.

Al respecto, el Pleno del Organismo en la sentencia N.º 351-16-SEP-CC, dictada en el caso N.º 1573-11-EP, manifestó:

El artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador determina el derecho a la seguridad jurídica, mismo que se halla articulado con el cumplimiento de las normas constitucionales, por lo que aquellas que formen parte del ordenamiento jurídico deben encontrarse determinadas previamente, además deben ser claras y públicas; solo así se tendrá certeza de que la normativa existente en la legislación será aplicada cumpliendo ciertos lineamientos que generan confianza acerca del respeto de los derechos consagrados en el texto constitucional.

Así también, la Corte Constitucional en la sentencia N.º 204-16-SEP-CC, emitida en el caso N.º 1153-11-EP, indicó que:

... la seguridad jurídica representa el elemento esencial y patrimonio común dentro de un estado constitucional de derechos y justicia, la cual garantiza ante todo el respeto a la Norma Suprema, así como una convivencia jurídicamente ordenada? una certeza sobre el derecho escrito y vigente, así como el reconocimiento y la provisión de la situación jurídica. Para aquello, se prevé que las normas que formen parte del ordenamiento jurídico se encuentren determinadas previamente, debiendo ser claras y públicas, teniendo siempre la certeza de que la normativa existente en el ordenamiento jurídico, será aplicada


¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 023-13-SEP-CC, caso N.º 0563-12-EP.

² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 092-14-SEP-CC, caso N.º 0125-12-EP, sentencia N.º 013-15-SEP-CC, caso N.º 0476-14-EP.

cumpliendo ciertos lineamientos que generan la confianza acerca del respeto de los principios, derechos y disposiciones consagrados en el texto constitucional...

En aquel sentido, 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. Por ello, tal como lo manifestó la Corte Constitucional en la sentencia N.º 018-13-SEP-CC, el derecho a la seguridad jurídica “no puede ni debe ser interpretado como un recurso tendiente a corregir insatisfacciones subjetivas que hacen relación a una indebida o errónea aplicación de una determinada norma jurídica”³.

En el caso *sub judice* observamos que los accionantes alegan vulneración de su derecho a la seguridad jurídica al señalar que la sentencia dictada el 29 de marzo de 2016, por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo “no destruyó las presunciones de derecho contenidas en los artículos 175 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal (...) al tenor de lo preceptuado por el Art. 48 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa”.

Este petitorio excede la esfera de competencias de la Corte Constitucional y además no se ajusta al estándar establecido por este Organismo para analizar constitucionalmente posibles vulneraciones al derecho a la seguridad jurídica en casos sometidos a la jurisdicción ordinaria, tal como es el caso *sub judice*. En tal sentido, este Organismo descarta la posibilidad de efectuar un análisis respecto a la interpretación y aplicación de las disposiciones normativas infraconstitucionales citadas en la decisión judicial impugnada; toda vez que, ello desnaturalizaría el objeto de la acción extraordinaria de protección e implicaría asumir, por parte de la Corte Constitucional, facultades reconocidas específicamente a los órganos de la jurisdicción ordinaria. De esta manera, conforme a lo manifestado por este Organismo: “El conflicto respecto de la aplicación de disposiciones normativas infraconstitucionales en el caso concreto, es competencia de todos los órganos que integran la función judicial, en el ámbito específico de sus atribuciones...”⁴, no cabe realizar mayores consideraciones respecto a la pretensión de los legitimados activos, referente a que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la correcta, indebida o falta de aplicación del artículo 175 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal .

No obstante, por otro lado se debe considerar que la seguridad jurídica impone a

³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 018-13-SEP-CC, caso N.º 0201-10-EP.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 195-16-SEP-CC, caso N.º 1299-12-EP.

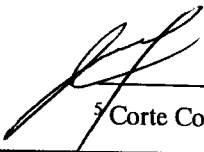


los jueces el deber ineludible de respetar y hacer respetar el ordenamiento legal diseñado para cada procedimiento a fin de tutelar los derechos garantizados en la Constitución⁵. Al respecto, la Corte Constitucional sin pretender analizar hermenéuticamente los efectos jurídicos del artículo 175 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, puesto que aquello no se encuentra dentro del marco de sus competencias, observa que la norma vigente al momento en el que se origina el presente caso, establecía que los jefes departamentales eran de libre nombramiento y remoción por lo que concluían sus funciones en la misma fecha del alcalde o podían ser removidos por esta autoridad en cualquier momento.

En este contexto, el Pleno de este Organismo advierte que en el caso *sub examine* los juzgadores determinaron, conforme a su razonamiento, que el artículo 229 de la Constitución de la República establece que solo por excepción los cargos serán de libre nombramiento y remoción. Además, consta en la sentencia que de acuerdo a la documentación presentada se identifica que el señor Magno Ecuador Andrade Moncayo si bien tenía el cargo de Jefe de Adquisiciones este correspondía al grupo ocupacional “Profesional 2”, perteneciente a un subproceso a cargo de la Dirección Financiera del Municipio de Pedernales, por lo que en sentencia señalan que al presente caso no era aplicable el artículo 175 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal. En base a lo señalado, esta magistratura constata que los jueces de casación han tomado su decisión tomando en cuenta los hechos sometidos a su conocimiento de acuerdo a disposiciones normativas vigentes al momento del inicio y sustanciación de la causa, y a través de normas constitucionales y legales claras, previas y públicas, atinentes al asunto resuelto por los jueces, observando de esta manera lo preceptuado en el artículo 82 de la Constitución de la República.

Bajo esta consideración, la Corte Constitucional no advierte que la sentencia de 29 de marzo de 2016, ha trasgredido la seguridad jurídica. Por el contrario, lo que efectivamente se observa es que la pretensión del accionante, mediante la presentación de la acción extraordinaria de protección, se encuentra dirigida a que este órgano de justicia corrija, por errónea interpretación la sentencia de casación, respecto a la norma contenida en el artículo 175 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, análisis que como se ha explicado anteriormente no le corresponde realizar.

Por lo analizado, esta Corte determina que la sentencia de 29 de marzo de 2016 emitida por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, no vulneró los derechos constitucionales a la seguridad jurídica.


⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 195-16-SEP-CC, caso N.º 1299-12-EP.

III. DECISIÓN

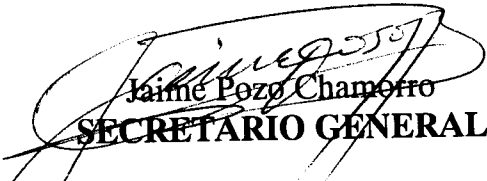
En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional expide la siguiente:

SENTENCIA

1. Declarar que no existe vulneración de derechos constitucionales.
2. Negar la acción extraordinaria de protección planteada.
3. 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 cinco votos de las señoras juezas y señores jueces: Wendy Molina Andrade, Marien Segura Reascos, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de los jueces Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez Loayza, Tatiana Ordeñana Sierra y Roxana Silva Chicaíza, en sesión del 25 de octubre del 2017. Lo certifico.



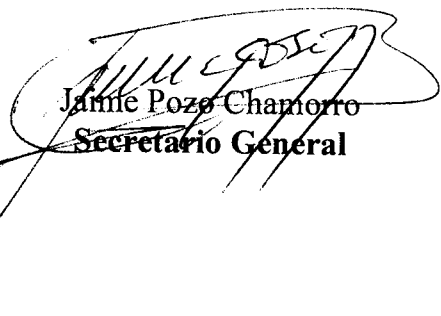
Jaime Pozo Chamorro
SECRETARIO GENERAL



**CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR**

CASO Nro. 0883-16-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 lunes seis de noviembre del dos mil diecisiete.- Lo certifico.


**Jaime Pozo Chamorro
Secretario General**

JPCh/AFM