



UNIVERSIDAD LAICA " ELOY ALFARO DE MANABÍ "

FACULTAD DE DERECHO

**TRABAJO DE TITULACIÓN PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL
TÍTULO DE ABOGADA DE LOS JUZGADOS Y TRIBUNALES DE
LA REPÚBLICA DEL ECUADOR**

TEMA:

**"LA ACCIÓN EXTRAORDINARIA DE PROTECCIÓN Y LA
DESTITUCIÓN DEL SERVIDOR PÚBLICO: ANÁLISIS TEÓRICO
Y PRÁCTICO"**

AUTORA:

IBEN GABRIELA PALMA ARTEAGA

TUTOR:

DR. FRANCISCO VELÁSQUEZ GARCÍA, Mg

MANTA- MANABÍ - ECUADOR

2017

DECLARACIÓN DE AUTORIA

La responsabilidad del contenido, ideas, resultados, conclusiones y recomendaciones presentados en este Trabajo de Titulación, corresponden exclusivamente al autor y el patrimonio intelectual corresponderá a la Universidad Laica "Eloy Alfaro" De Manabí.

Iben Gabriela Palma Arteaga

DEDICATORIA

Esta tesis con todo mi amor va dedicada a los pilares fundamentales en mi vida: mi familia, a mis abuelitos y a mis padres, quienes desde mi niñez sembraron frutos al inculcarme valores, con una educación invaluable en base al cariño y sencillez que siempre me lo demostraron, a mi esposo Juan Carlos Guevara, quien ha sido la persona que me ha acompañado en toda esta trayectoria de mi carrera, y que gracias a su apoyo incondicional hoy he logrado una de mis metas, a mis hijos Carlos Alejandro y Carlos Gabriel Guevara Palma, quienes han sido el soporte, la fuerza y esas ganas de no desmayar y seguir adelante día a día, a mis docentes que son ejemplo de superación y a mi tutor quien constantemente ha estado pendiente de mi proyecto, muchas gracias a todos.

Con sencillez y con mucho cariño.

Iben Gabriela Palma Arteaga

RECONOCIMIENTO

A la Universidad Laica Eloy Alfaro de Manabí, a cada uno de los docentes y personal administrativo de la Facultad de Derecho y a su dirigencia estudiantil que siempre está pendiente de las ambigüedades en torno a los estudiantes ayudándonos a encontrar soluciones.

A mi estimado tutor Dr. Fausto Alarcón Cedeño, Mg por su apoyo y ayuda en el desarrollo de esta tesis, por todas las enseñanzas, y correcciones que me ayudaron a poder culminar este proyecto.

Iben Gabriela Palma Arteaga

ÍNDICE DE CONTENIDOS

Pág.

DECLARACIÓN DE AUTORIA	
DEDICATORIA	
RECONOCIMIENTO	
ÍNDICE DE CONTENIDOS	
INTRODUCCIÓN.....	01
RESUMEN EJECUTIVO.....	02
CAPÍTULO I	
ELABORACIÓN DEL MARCO TEÓRICO DE LA INVESTIGACIÓN.....	03
1.1. LA ACCIÓN EXTRAORDINARIA DE PROTECCIÓN	04
1.2. REQUISITOS PARA LA PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN EXTRAORDINARIA DE PROTECCIÓN	05
1.3. PROCEDIMIENTO.....	06
1.4. LA SENTENCIA.....	09
1.5. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA NOCIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO.....	11
1.6. DEFINICIÓN DE SERVICIO PÚBLICO	12
1.7. EL SERVIDOR PÚBLICO	15
1.8. DERECHOS Y GARANTÍAS DE LAS SERVIDORAS Y SERVIDORES PÚBLICOS EN LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA	16
1.9. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA	18
1.10. EL PROCEDIMIENTO DEL SUMARIO ADMINISTRATIVO	21
1.11. CAUSALES DE DESTITUCIÓN DEL SERVIDOR PÚBLICO.....	23
1.12. NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO.....	25
CAPÍTULO II	
2. ANÁLISIS DE CASO	27
2.1. ESTUDIO DE CASO.....	28
2.2. COMENTARIO.....	71

CAPÍTULO III

3. RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN.....	80
3.1 RESULTADOS EN RELACIÓN A LOS OBJETIVOS.....	81
3.2. CONCLUSIONES.....	85
3.3. RECOMENDACIONES.....	86
BIBLIOGRAFÍA.....	87

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo denominado “La Acción Extraordinaria De Protección y la Destitución Del Servidor Público: Análisis Teórico y Práctico” lo he desarrollado utilizando varias fuentes de información que relacionan ambas temáticas con relación a los casos que se plantean en la Corte Constitucional del Ecuador.

Por un lado tenemos La Acción Extraordinaria de Protección, la cual surge ante la necesidad de que exista una garantía jurisdiccional que brinde protección frente a la vulneración de los derechos constitucionales de las personas y de las garantías del debido proceso, cometidas por acción u omisión en las decisiones de los jueces y tribunales de la justicia ordinaria, contenidas en sentencias y autos definitivos, pues se determinó que un problema crucial en la administración de justicia ecuatoriana era la existencia de fallos en los cuales eran evidentes tales violaciones.

Por ende es y por ser un deber de nuestro Estado la protección de los derechos fundamentales, analizaremos las condiciones de la validez de los actos administrativos, sus figuras y consecuencias, la responsabilidad administrativa de los funcionarios públicos, la justicia administrativa ecuatoriana, el control jurídico administrativo, el control judicial, como marco de referencia para el estudio del proceso contencioso administrativo, sus recursos al amparo de la ley de la jurisdicción contencioso administrativa y concluye con un análisis sobre la destitución de un servidor público tanto a nivel teórico como práctico en base a un caso.

RESUMEN EJECUTIVO

Para una mayor comprensión al abordar los temas tratantes hemos simplificado este trabajo en tres capítulos de la siguiente manera:

El **Primer Capítulo** titulado: **MARCO TEÓRICO**, determina los antecedentes de la investigación, fundamentación teórica y su caracterización.

En el **Segundo Capítulo** denominado: Estudio de caso, exponemos nuestra observación personal. De ésta manera se realiza un análisis al procedimiento que aplicó.

El **Tercer Capítulo** comprende los Resultados de la Investigación la justificación e importancia y Comprobación de Objetivos Generales y específicos.

Terminamos el estudio investigativo con un conjunto de conclusiones generales y recomendaciones sobre la figura planteada.

CAPÍTULO I

ELABORACIÓN DEL MARCO TEÓRICO

DE LA INVESTIGACIÓN.

1.1. LA ACCIÓN EXTRAORDINARIA DE PROTECCIÓN.

La Constitución Ecuatoriana, no nos ofrece una definición clara de que es la Acción Extraordinaria de Protección, por lo que ponemos a consideración el concepto dado por Luis Cueva Carrión que la Define “Como una acción excepcional, que se la tramita ante la Corte Constitucional, luego de agotados los recursos ordinarios y extraordinarios, por quien tuviere legitimación activa; ampara y protege los derechos reconocidos en la Constitución cuando hubieren sido violados, por acción u omisión en sentencias o autos definitivos”.¹

La Constitución de la república del Ecuador de 2008 recoge en su artículo 94 la Acción Extraordinaria de Protección, el tratamiento que recibe esta institución en la ley y en la constitución es errático, en ocasiones se le denomina recurso y en otras acción. Las consecuencias de cómo se denomine a esta institución son relevantes para la protección de los derechos fundamentales ya que significa darle verdadera efectividad a la institución o alargar más el ya doloroso proceso de las víctimas por la búsqueda de la justicia.²

La acción, por tanto, cabe en dos casos: cuando en el Proceso se hayan agotado todos los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal; y cuando no se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios por falta de presentación de alguno, pero que el justiciable pueda probar que la falta de agotamiento de esos recursos no sea culpa de su propia negligencia. Pero en definitiva la regla general es que se requiere que se hayan agotado todos los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal.

¹ CUEVA CARRION Luis. “Acción Constitucional Ordinaria de Protección”, Primera Edición, Ediciones Cueva Carrión, Quito – Ecuador 2010.

² Constitución de la República del Ecuador, Capítulo tercero Garantías jurisdiccionales, Sección séptima Acción extraordinaria de protección Art.94 Año 2008

Sobre estos dos requisitos el mismo profesor De Tomaso nos dice: “Es muy importante que no se confunda el presupuesto de sentencia definitiva por haber agotado todos los recursos ordinarios y extraordinarios con el de sentencia ejecutoriada, Además de considerarse sentencia ejecutoriada por haberse decidido la causa en última instancia, también se ejecutaría por haberse desistido del recurso propuesto, por haberse declarado desierto el recurso, por haberse declarado abandonada la instancia. Estos tres últimos supuestos a mi criterio quedan excluidos de la hipótesis para la presentación de la acción extraordinaria”.³

1.2. REQUISITOS PARA LA PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN EXTRAORDINARIA DE PROTECCIÓN.

Nuestra normatividad jurídica exige, como condición sine qua non, que, para proponer esta acción, previamente, se hubiere agotado los recursos ordinarios y extraordinarios que, dentro del término legal, se debe proponer.

Esta acción procede previo el cumplimiento de los siguientes requisitos fundamentales:

- ✓ Que se agote todo el proceso en forma íntegra y total;
- ✓ Que se hubiere propuesto y agotado todos los recursos previstos en las leyes procesales, tanto ordinarios como extraordinarios;
- ✓ Que, en el caso de que no se los hubiere interpuesto o no se hubieren agotado, o los recursos fueren ineficaces o inadecuados o, su falla, no fuere por negligencia del titular del derecho constitucional violado;

³ DE TOMASO, Carlos. Ob. cit. Página 165/ DE TOMASO Carlos. Análisis del proyecto de nueva Constitución. Editorial UCSG. 2008.

- ✓ Que la sentencia o auto se hubieren ejecutoriados; y,
- ✓ Haber alegado ante el juez que conoce la causa la violación de los derechos, cuando tal violación ocurra durante el trámite del proceso.

Es imprescindible que se hubiere agotado todo el proceso, en su integridad y que la sentencia o el auto impugnados estuvieren ejecutoriados. Sin ejecutoria del auto o de la sentencia no existe ni siquiera la posibilidad de presentar la demanda porque el numeral 2 del art. 61 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en forma imperativa, dispone que, en la demanda, se presente constancia de que la sentencia o auto está ejecutoriada.

1.3. PROCEDIMIENTO.

a) Presentación de la demanda.-

El artículo 62 de la LOGJYCC prevé la presentación de la demanda ante la judicatura, sala o tribunal que dictó la decisión definitiva. La demanda será notificada a la otra parte debiendo remitir el expediente a la Corte en un término de cinco días.

b) Análisis de admisibilidad.-

Determina la Ley una fase de revisión de procedibilidad que realiza la Sala de Admisión, creada por el mismo instrumento como organismo de la Corte que se encargará de la calificación y admisión de las causas de su competencia. Para el caso concreto de las Acciones Extraordinarias de Protección, el artículo 197 de la Ley dispone que esta Sala realice “un

análisis exhaustivo de la demanda (...) para determinar el estricto apego a los requisitos de admisibilidad y procedencia establecido en la Ley". La Sala de admisión en diez días verificará si la demanda cumple los requisitos de procedibilidad. A partir de la vigencia de la Ley, también se debe observar si la acción ha sido interpuesta dentro del término establecido por la Ley, así como otras circunstancias previstas en el artículo 62 de la Ley de la materia, a las que se hizo referencia en el tema de los requisitos de procedibilidad de la acción.

c) Inadmisibilidad.

Si la demanda no reúne los requisitos previstos, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional declarará inadmisibile la causa y devolverá el expediente al juez, jueza o tribunal que dictó la decisión impugnada, sin que pueda apelarse de la decisión de la Sala.

d) Sustanciación.

De declarar su admisibilidad, someterá la causa a sorteo para designar al juez o jueza que deberá elaborar el proyecto de sentencia, sin más trámite, quien deberá remitir al pleno para la correspondiente decisión.

e) Medidas cautelares.-

La Ley no prevé la posibilidad de suspender los efectos de la sentencia o auto impugnado, por el contrario, precisa que la admisión no suspende los efectos del acto objeto de la acción en armonía con lo cual el artículo 27, referente a los requisitos de la acción de medidas cautelares, lo prohíbe

expresamente señalando: “No procederán (...) cuando se interpongan en la Acción Extraordinaria de Protección de derechos”. Esta definición legal, a diferencia de lo previsto por las Reglas de la Corte, que establecían la posibilidad de suspender los efectos de la decisión judicial impugnada, como medida cautelar.

f) Procedimiento de revisión de decisiones de la justicia indígena.

La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y de Control Constitucional contiene un capítulo especial relativo a la Acción Extraordinaria de Protección contra decisiones de la justicia indígena. Llama la atención que, al determinar las causas por las que procede la acción, se haga especial referencia, entre los derechos que pueden resultar vulnerados en la actividad jurisdiccional indígena, la “discriminación de la mujer por el hecho de ser mujer”, determinación que parecería innecesaria pues es una forma de vulneración al derecho a la igualdad que como la violación a cualquier otro derecho encontraría tutela en esta acción; sin embargo la Ley hace énfasis en esta protección con el mandato a los jueces y juezas, previsto en el artículo 66, número 14, para que impidan que en las decisiones de la justicia indígena pueda alegarse “la costumbre, la interculturalidad o el pluralismo jurídico para violar los derechos humanos o de participación de las mujeres”.

1.4. LA SENTENCIA.

El artículo 63 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional prevé la forma habitual de terminación de la acción extraordinaria de protección, es decir la emisión de la sentencia que corresponde al Pleno de la Corte Constitucional con base en el proyecto presentado por el juez ponente, la misma que debe ser emitida en el término de treinta días contados desde la recepción del proceso. Sin embargo, como se verá más adelante, existen otras formas en que puede concluir la acción.⁴

Elementos de la sentencia.

De acuerdo a lo determinado en el último inciso del referido artículo 63 de la Ley, la sentencia debe contener los elementos previstos en las correspondientes normas generales de las garantías jurisdiccionales, aplicados a las particularidades de la Acción Extraordinaria de Protección. “En este sentido la Corte ha adoptado una estructura de sentencia que contiene las siguientes partes: a) Una expositiva, en la que se señalan aspectos de admisibilidad de la acción, un detalle de la demanda, los derechos presuntamente vulnerados por la decisión impugnada, la pretensión, el pedido de reparación concreta y un detalle de la contestación; b) Una motiva que inicia con el señalamiento de los aspectos y problemas jurídicos a ser examinados y contiene la argumentación de la Corte en torno a cada uno de los problemas jurídicos planteados; y, c) La decisión que adopta la Corte. Contenido de la decisión dispone el artículo 63 de la Ley. La Corte Constitucional determinará si

⁴ Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional Capítulo VIII ACCIÓN EXTRAORDINARIA DE PROTECCIÓN, Art 63 Sentencia Año 2009

en la sentencia se han violado derechos constitucionales del accionante y si declara la violación, ordenará la reparación integral al afectado.” La norma citada hace referencia a los fallos estimatorios de la acción, es decir, a aquellos en que se acepta la pretensión de la demanda por haberse comprobado la vulneración de derechos por efecto de la acción u omisión del juez, caso en el que la Corte otorga la protección solicitada, declarando la existencia de tal vulneración, dejando sin efecto la decisión impugnada, debiendo disponer la correspondiente reparación integral del derecho. Si bien la referida norma no hace referencia expresa a las sentencias desestimatorias, se colige fácilmente que, de suceder lo contrario de lo previsto, es decir, si la Corte encuentra que la decisión judicial no vulnera derechos del accionante, así deberá declararlo en la sentencia y rechazar la acción. Por cuanto la única materia sobre la que debe versar la acción es la vulneración de derechos, en ésta se debate el comportamiento del juez en torno a este tema, debiendo la Corte confrontar la conducta del juez con lo ordenado por la Constitución, esto desde un doble punto de vista: comprobar si el juez, como destinatario de los mandatos constitucionales, ha discernido la protección solicitada y debida en virtud de los derechos fundamentales de que son titulares las partes del proceso; y, si el juez, con sus actos u omisiones, ha vulnerado un derecho de las partes.⁵

⁵ “Las garantías, herramientas imprescindibles para el cumplimiento de los derechos” Desafíos constitucionales, la Constitución de 2008 en perspectiva, Quito, V&M Gráficos, 2008 p. 92

1.5. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA NOCIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO.

Sus antecedentes comienzan en la época de la Revolución Industrial en la que el Estado comenzó a intervenir en las actividades económicas de los particulares con la finalidad de evitar los abusos de quienes monopolizaban ciertas actividades con las que se satisfacían necesidades colectivas; y que pese a ello se realizaban solamente con el afán de obtener lucro. El servicio que prestaban estos monopolios no abarcaba a toda la sociedad, solo a ciertos sectores sociales que disponían de recursos económicos para acceder a ellos, entonces el Estado comenzó a asumir dichas actividades en aplicación del imperium o poder de mando; facultad ésta que la distinguía de la administración privada y que poseía la administración pública, con el objetivo de dar cumplimiento a las necesidades generales que requería la población.

En la Revolución Francesa en el siglo XIX empieza a desarrollar las concepciones jurídicas sobre las actividades del Estado, distinguiendo entre las actividades de la administración pública lo que es la potestad pública y las actividades de gestión. Con esta teoría cuyas ideas fundamentales se basaron todos los autores franceses para el desarrollo del derecho administrativo trataron de distinguir cuando aplicar el derecho administrativo y cuando aplicar el derecho privado. No obstante, la creciente participación del Estado en actividades de beneficio de la colectividad determina, por una parte, la reducción del campo de aplicación del derecho administrativo; por otra parte, se hizo notar que resulta difícil en la práctica realizar este desglose de la actividad del Estado entre actos de autoridad y actos de gestión. Debido a esta

dificultad práctica la doctrina y jurisprudencia francesa desarrolla la idea de servicio público cuya noción surgió en el Tribunal de conflictos con el famoso “Arret” (fallo administrativo) Blanco del 8 de febrero de 1873 que en su resolución manifiesta “(...) la responsabilidad que puede incumbir al Estado por daños causados a los particulares por los hechos de personas que emplea en los servicios públicos, no puede regirse por los principios establecidos en el código civil, para las relaciones de particular a particular (...) la autoridad administrativa es la sola competente para conocer estos asuntos.”⁶

1.6. DEFINICIÓN DE SERVICIO PÚBLICO.

El concepto general de servicio público, nos dice que es la parte de la actividad de la administración pública, que se realiza en limitados aspectos de los otros poderes y la podemos definir de la siguiente forma: Servicio público es el conjunto de presentaciones reservadas en cada Estado , directa o indirecta, de la administración pública que se encuentra activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada por la misma ley, con la intención de regular de forma continua y sin ánimo de lucro, las actividades dirigidas a la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público.

Finalmente, el servicio en cuestión ha de estar sometido en su organización y funcionamiento a un régimen jurídico de Derecho Público, lo que supone, por consiguiente, el establecimiento de diversas prerrogativas en favor de la Administración titular de aquél. Lo anterior se explica en atención a la esencialidad de los intereses protegidos, cuya satisfacción debe garantizarse

⁶ PEREZ, Efraín: Derecho Administrativo Tomo II. Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito, 2009. p.647.

en todo caso, debiendo prevalecer esta finalidad sobre los intereses de sujetos particulares, incluido el propio gestor material del mismo.

“El ordenamiento jurídico ecuatoriano por otro lado, no define que es un servicio público, lo que nos trae algunos problemas al determinar las potestades de servicio público que el Estado puede titularizar en favor de terceros. Es así, que sin definirlos, los artículos 35 número 10 Y 249 de la Constitución determinan de manera ejemplificativa cuales son los servicios públicos que brinda el Estado, determinando como servicios públicos entre otros: salud, educación, justicia, seguridad social, energía eléctrica, agua potable y alcantarillado, procesamiento, transporte y distribución de combustibles, transportación pública, telecomunicaciones, etc.”

En la ejemplificación que realiza nuestra Constitución se confunden los servicios públicos prestados en virtud de las potestades públicas, y las potestades que el Estado determina para los diferentes organismos que constituyen la administración pública y sus funciones.

Es así que en virtud del vacío jurídico que ya determinamos, nuestras autoridades muchas veces confunden lo que el servicio público engloba, generándose situaciones como las ya explicadas en este trabajo, en donde la administración pública del régimen seccional autónomo, y en especial de las municipalidades, transfieren las potestades de una manera antijurídica a personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro, sin tener claro si estas

potestades que ejercen dichas personas, las pueden prestar por ser servicios públicos o no.⁷

CARACTERES JURÍDICOS DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.

Según la doctrina y el ordenamiento jurídico que los rige, los rasgos más resaltantes de los servicios públicos pueden compendiarse así:

- Todo servicio público debe suministrarse con un criterio técnico gerencial y con cuidadosa consideración a las funciones del proceso administrativo científico: Planificación, Coordinación, dirección control y evaluación tanto en su concepción orgánica como en el sentido material y operativo.
- Debe funcionar de manera permanente, es decir, de manera regular y continua para que pueda satisfacer necesidades de las comunidades por sobre los intereses de quienes los prestan.
- La prestación del servicio público no debe perseguir principalmente fines de lucro; se antepone el interés de la comunidad a los fines del beneficio económico de personas, organismos o entidades públicas o privadas que los proporcionan.
- Generalmente les sirve un organismo público, pero su prestación puede ser hecho por particulares bajo la autorización, control, vigilancia, y fiscalización del Estado, con estricto apego al ordenamiento jurídico pertinente.

⁷ Por: Diego Paredes González Especialista en Derecho Administrativo Temas Constitucionales No. 5, Revista del Tribunal Constitucional, Año 2005

1.7. EL SERVIDOR PÚBLICO.

El Servidor público es el recurso humano que constituye un elemento primordial en la organización administrativa prestadora del servicio público, formando un complemento imprescindible con los recursos materiales, para llevar a cabo los fines que se ha propuesto la administración, esto es, la prestación del servicio público para obtener la satisfacción de una necesidad de interés general de la población.

Es el elemento humano, que desarrolla funciones administrativas y técnicas, en beneficio de la administración pública, su finalidad es velar por el interés público, desarrollar el servicio público mediante el ejercicio de las actividades propias de la administración pública, buscando siempre el beneficio de la colectividad y protegiendo los intereses institucionales.

Nelson López define así al Servidor Público: “Es toda persona natural que presta sus servicios legalmente en relación de dependencia nombrado o contratado por servicios ocasionales, que labora en las instituciones, entidades y organismos del Estado y del sector privado, en las cuales las instituciones del Estado tengan mayoría de acciones o un aporte total o parcial de capital o bienes de su propiedad al menos en un cincuenta por ciento, en las corporaciones, Fundaciones, empresas y compañías y en general en cualquier sociedad mercantil”⁸

⁸ LOPEZ JACOME, Nelson: El Procedimiento previo a la Destitución de Empleados Públicos. Editor Luis Bolívar Marín. Quito, 2004.

Hernán Jaramillo O. expresa que servidor público “Es todo ciudadano legalmente nombrado para prestar servicios remunerados en las instituciones de derecho público o privado con finalidad social o pública”.⁹

1.8. DERECHOS Y GARANTÍAS DE LAS SERVIDORAS Y SERVIDORES PÚBLICOS EN LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA.

En la Sección Tercera del mismo Capítulo Séptimo, se establecen las siguientes normas constitucionales que rigen la situación de las servidoras y servidores públicos.

"Art. 229.- Serán servidoras o servidores públicos todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público

Los derechos de las servidoras y servidores públicos son irrenunciables. La ley definirá el organismo rector en materia de recursos humanos y remuneraciones para todo el sector público y regulará el ingreso, ascenso, promoción, incentivos, régimen disciplinario, estabilidad, sistema de remuneración y cesación de funciones de sus servidores. Las obreras y obreros del sector público estarán sujetos al Código de Trabajo.

La remuneración de las servidoras y servidores públicos será justa y equitativa, con relación a sus funciones, y valorará la profesionalización, capacitación, responsabilidad y experiencia.

⁹ JARAMILLO, Hernán: Manual de Derecho Administrativo Quinta Edición. Unidad de Publicaciones del Área Jurídica Administrativa y Social de la Universidad Nacional de Loja. Loja, 2005.

De acuerdo con la disposición constitucional anterior, son servidores públicos todas las personas que prestan servicios o ejercen algún cargo o función dentro de las instituciones del sector público; sus derechos son irrenunciables, y la Ley deberá establecer todo lo concerniente a su ingreso, carrera, régimen disciplinario, estabilidad, remuneraciones, etc. En el caso de los obreros, estarán sujetos a las disposiciones del Código del Trabajo.

Es muy importante el principio de justicia y equidad respecto a las remuneraciones que se establece en la disposición constitucional que se está comentando, y la valoración respecto a la profesionalización, capacitación, responsabilidad y experiencia del servidor, pues esto motiva a quienes prestan sus servicios en el sector público a realizar de manera más eficiente su función.

"Art. 230.- En el ejercicio del servicio público se prohíbe, además de lo que determine la ley:

1. Desempeñar más de un cargo público simultáneamente a excepción de la docencia universitaria siempre que su horario lo permita.
2. El nepotismo.
3. Las acciones de discriminación de cualquier tipo.¹⁰

¹⁰ Constitución del Ecuador 2008 Sección tercera Cap. Séptimo/ Servidoras y servidores públicos Arts. 229 y 230

1.9. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

La servidora o servidor público que incumpliere sus obligaciones o contraviniera las disposiciones de esta Ley, sus reglamentos, así como las leyes y normativa conexas, incurrirá en responsabilidad administrativa que será sancionada disciplinariamente, sin perjuicio de la acción civil o penal que pudiere originar el mismo hecho.

La sanción administrativa se aplicará conforme a las garantías básicas del derecho a la defensa y el debido proceso.

Faltas disciplinarias.- Se considera faltas disciplinarias aquellas acciones u omisiones de las servidoras o servidores públicos que contravengan las disposiciones del ordenamiento jurídico vigente en la República y esta ley, en lo atinente a derechos y prohibiciones constitucionales o legales. Serán sancionadas por la autoridad nominadora o su delegado.

Para efectos de la aplicación de esta ley, las faltas se clasifican en leves y graves.

a.- Faltas leves.- Son aquellas acciones u omisiones realizadas por descuidos o desconocimientos leves, siempre que no alteren o perjudiquen gravemente el normal desarrollo y desenvolvimiento del servicio público.

Se considerarán faltas leves, salvo que estuvieren sancionadas de otra manera, las acciones u omisiones que afecten o se contrapongan a las disposiciones administrativas establecidas por una institución para velar por el orden interno, tales como incumplimiento de horarios de trabajo durante una jornada laboral, desarrollo inadecuado de actividades dentro de la jornada laboral; salidas cortas no autorizadas de la institución; uso indebido o no uso de

uniformes; desobediencia a instrucciones legítimas verbales o escritas; atención indebida al público y a sus compañeras o compañeros de trabajo, uso inadecuado de bienes, equipos o materiales; uso indebido de medios de comunicación y las demás de similar naturaleza.

Las faltas leves darán lugar a la imposición de sanciones de amonestación verbal, amonestación escrita o sanción pecuniaria administrativa o multa.

b.- Faltas graves.- Son aquellas acciones u omisiones que contraríen de manera grave el ordenamiento jurídico o alteraren gravemente el orden institucional. La sanción de estas faltas está encaminada a preservar la probidad, competencia, lealtad, honestidad y moralidad de los actos realizados por las servidoras y servidores públicos y se encuentran previstas en el artículo 48 de esta ley la reincidencia del cometimiento de faltas leves se considerará falta grave.

Las faltas graves darán lugar a la imposición de sanciones de suspensión o destitución, previo el correspondiente sumario administrativo.

En todos los casos, se dejará constancia por escrito de la sanción impuesta en el expediente personal de la servidora o servidor.

Sanciones disciplinarias.

Todas las sanciones disciplinarias determinadas en la LOSEP, serán impuestas por la autoridad nominadora o su delegado, y ejecutadas por la UATH, previo el cumplimiento del procedimiento establecido en su Reglamento General. Todas sanciones administrativas que se impongan a las o los servidores serán incorporadas a su expediente personal y se registrarán en el sistema

informático integrado del talento humano y remuneraciones, administrado por el Ministerio de Relaciones Laborales.

Las sanciones disciplinarias por orden de gravedad son las siguientes:

- a) Amonestación verbal;
- b) Amonestación escrita;
- c) Sanción pecuniaria administrativa;
- d) Suspensión temporal sin goce de remuneración; y,
- e) Destitución.

La amonestación escrita se impondrá cuando la servidora o servidor haya recibido, durante un mismo mes calendario, dos o más amonestaciones verbales.

La sanción pecuniaria administrativa o multa no excederá el monto del diez por ciento de la remuneración, y se impondrá por reincidencia en faltas leves en el cumplimiento de sus deberes. En caso de reincidencia, la servidora o servidor será destituido con sujeción a la ley.

Las sanciones se impondrán de acuerdo a la gravedad de las faltas.

El sumario administrativo.

Es el proceso administrativo, oral y motivado por el cual la administración pública determinará o no el cometimiento, de las faltas administrativas establecidas en la presente Ley, por parte de una servidora o servidor público. Su procedimiento se normará en el Reglamento General de esta Ley.

El sumario administrativo se ejecutará en aplicación de las garantías al debido proceso, respeto al derecho a la defensa y aplicación del principio de que en caso de duda prevalecerá lo más favorable a la servidora o servidor.

De determinarse responsabilidades administrativas, se impondrán las sanciones señaladas en la presente Ley. De establecerse responsabilidades civiles o penales, la autoridad nominadora correrá traslado a los órganos de justicia competentes.

De haberse iniciado un proceso de sumario administrativo en contra de una servidora o servidor, que durante el proceso presentare su renuncia, no se suspenderá y continuará aún en ausencia de la servidora o servidor. La servidora o servidor suspendido o destituido, podrá demandar o recurrir ante la Sala de lo Contencioso Administrativo o ante los jueces o tribunales competentes del lugar donde se origina el acto impugnado o donde este haya producido sus efectos, demandando el reconocimiento de sus derechos.

1.10. EL PROCEDIMIENTO DEL SUMARIO ADMINISTRATIVO.

Dentro del término previsto en el inciso segundo del artículo 92 de la LOSEP, la autoridad nominadora o su delegado podrá disponer el inicio y sustanciación del respectivo sumario administrativo e imponer la sanción correspondiente a través de la expedición de la respectiva resolución.

Antes de dar inicio al sumario administrativo se deberán cumplir con las siguientes acciones previas:

1. Cuando viniere en conocimiento de una autoridad, funcionario o servidor la presunción de la comisión de una falta disciplinaria grave por parte de la o el servidor de la institución, tal información será remitida a la UATH para el estudio y análisis de los hechos que presuntamente se imputan;

2. Conocido y analizado por la UATH estos hechos, en el término de tres días informará a la autoridad nominadora o su delegado sobre la procedencia de iniciar el sumario administrativo, consignando los fundamentos de hecho y de derecho y los documentos de respaldo, en el caso que hubiere lugar, dicho informe no tendrá el carácter de vinculante; y,

3. Recibido el informe, la autoridad nominadora o su delegado mediante providencia, dispondrá a la UATH, de ser el caso, el inicio del sumario administrativo, en el término de 5 días.

En conocimiento del informe de la UATH, la autoridad nominadora expedirá la respectiva providencia de inicio del sumario administrativo. A partir de la recepción de la providencia de la autoridad nominadora o su delegado en la que dispone se dé inicio al sumario administrativo, el titular de la UATH o su delegado levantará el auto de llamamiento a sumario administrativo en el término de 3 días, que contendrá:

a.- La enunciación de los hechos materia del sumario administrativo y los fundamentos de la providencia expedida por la autoridad nominadora;

b.- La disposición de incorporación de los documentos que sustentan el sumario;

c.- El señalamiento de 3 días para que el servidor dé contestación a los hechos planteados que sustentan el sumario;

d.- El señalamiento de la obligación que tiene el servidor de comparecer con un abogado y señalar casillero judicial para futuras notificaciones a fin de ejercer su derecho de defensa; y,

e.- La designación de Secretario Ad Hoc, quien deberá posesionarse en un término máximo de 3 días a partir de la fecha de su designación.

1.11. CAUSALES DE DESTITUCIÓN DEL SERVIDOR PÚBLICO.

Entre las causales de destitución del Servidor Público tenemos:

a) Incapacidad probada en el desempeño de sus funciones, previa evaluación de desempeño e informes del jefe inmediato y la Unidad de Administración del Talento Humano;

b) Abandono injustificado del trabajo por tres o más días laborables consecutivos;

c) Haber recibido sentencia condenatoria ejecutoriada por los delitos de: cohecho, peculado, concusión, prevaricato, soborno, enriquecimiento lícito y en general por los delitos señalados en el Artículo 10 de la Ley Orgánica De Servicio Público, LOSEP

d) Recibir cualquier clase de dádiva, regalo o dinero ajenos a su remuneración;

e) Ingerir licor o hacer uso de sustancias estupefacientes o psicotrópicas en los lugares de trabajo;

- f)** Injuriar gravemente de palabra u obra a sus jefes o proferir insultos a compañeras o compañeros de trabajo, cuando éstas no sean el resultado de provocación previa o abuso de autoridad;
- g)** Asistir al trabajo bajo evidente influencia de bebidas alcohólicas o de sustancias estupefacientes o psicotrópicas;
- h)** Incurrir durante el lapso de un año, en más de dos infracciones que impliquen sanción disciplinaria de suspensión, sin goce de remuneración;
- i)** Suscribir, otorgar, obtener o registrar un nombramiento o contrato de servicios ocasionales, contraviniendo disposiciones expresas de esta Ley y su reglamento;
- j)** Incumplir los deberes impuestos en el literal f) del Artículo 22 de esta Ley o quebrantar las prohibiciones previstas en el literal d) a la n) del Artículo 24 de esta Ley;
- k)** Suscribir y otorgar contratos civiles de servicios profesionales contraviniendo disposiciones expresas de esta Ley y su reglamento;
- l)** Realizar actos de acoso o abuso sexual, trata, discriminación o violencia de cualquier índole en contra de servidoras o servidores públicos o de cualquier otra persona en el ejercicio de sus funciones, actos que serán debidamente comprobados;
- m)** Haber obtenido la calificación de insuficiente en el proceso de evaluación del desempeño, por segunda vez consecutiva;

- n) Ejercer presiones e influencias, aprovechándose del puesto que ocupe, a fin de obtener favores en la designación de puestos de libre nombramiento y remoción para su cónyuge, conviviente en unión de hecho, parientes comprendidos hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad;
- ñ) Atentar contra los derechos humanos de alguna servidora o servidor de la institución, mediante cualquier tipo de coacción, acoso o agresión; y,
- o) Las demás que establezca la Ley.

1.12. NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

Si el fallo de la Sala o juez competente fuere favorable, declarándose nulo o ilegal el acto y que el servidor o servidora destituido sea restituido a su puesto de trabajo, se procederá de tal manera y de forma inmediata una vez ejecutoriada la respectiva providencia. Si además en la sentencia o auto se dispusiere que el servidor o servidora tiene derecho al pago de remuneraciones, en el respectivo auto o sentencia se establecerá los valores que dejó de recibir con los correspondientes intereses, valores a los cuales deberá imputarse y descontarse los valores percibidos durante el tiempo que hubiere prestado servicios en otra institución de la administración pública durante dicho periodo.

El pago se efectuará dentro de un término no mayor de sesenta días contado a partir de la fecha en que se ejecutorió el correspondiente auto de pago.

En caso de fallo favorable para la servidora o servidor suspendido y declarado nulo o ilegal el acto, se le restituirán los valores no pagados. Si la sentencia

determina que la suspensión o destitución fue ilegal o nula, la autoridad, funcionario o servidor causante será pecuniariamente responsable de los valores a erogar y, en consecuencia, el Estado ejercerá en su contra el derecho de repetición de los valores pagados, siempre que judicialmente se haya declarado que la servidora o el servidor haya causado el perjuicio por dolo o culpa grave. La sentencia se notificará a la Contraloría General de Estado para efectos de control. En caso de que la autoridad nominadora se negare a la restitución será sancionada con la destitución del cargo.

La sentencia que dicte el Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario, que declare la nulidad del acto administrativo de destitución del servidor público, tiene como efecto jurídico el reintegro y el pago de las remuneraciones.

Esta sentencia es de única instancia y podrá ser impugnada por recurso de casación ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia.

Esta sentencia, si adoleciere de violaciones a la constitución podrá ser impugnada ante la Corte Constitucional mediante la Acción Extraordinaria de Protección.

CAPÍTULO II

ANÁLISIS DE CASO.

2.1. ESTUDIO DE CASO.

2.1. ESTUDIO DE CASO.

Quito, 13 de noviembre de 2014

**SENTENCIA N.º198-14-SEP-CC
CASO N.º0804-12-EP
CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR
I. ANTECEDENTES**

Resumen de admisibilidad

El 21 de mayo de 2012, el doctor Edgar Samaniego [REDACTED], en su calidad de rector y representante legal de la Universidad Central del Ecuador, presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia del 24 de abril de 2012 y el auto del 07 de mayo de 2012, dictados por los jueces de la Primera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, dentro de la causa N.º 092-2012.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, el 29 de mayo de 2012, certificó que en referencia a la acción N.º 0804-12-EP, 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 entonces jueces constitucionales Patricio Pazmiño [REDACTED], Patricio Herrera [REDACTED] y Roberto Bhrunis [REDACTED], el 16 de julio de 2012, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 0804-12-EP, disponiendo que se proceda con el sorteo correspondiente para la sustanciación.

En sesión extraordinaria del Pleno del Organismo, de 30 de agosto de 2012, se efectuó el sorteo correspondiente para la designación del juez sustanciador, correspondiéndole la sustanciación de la causa al juez constitucional Manuel

Viteri . Para el efecto, la Secretaria General de la Corte Constitucional, para el período de transición, mediante memorando N.0 1 29-CC-SA-SG del 03 de septiembre de 2012, remitió el expediente constitucional N.0 0804- 1 2-EP, al despacho del juez sustanciador.

El 06 de noviembre de 2012, se posesionaron ante el Pleno de la Asamblea Nacional los jueces de la Primera Corte Constitucional, integrada conforme lo dispuesto esto en los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República.

En armonía con lo prescrito por la disposición transitoria octava de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, el 03 de enero de 2013, en sesión extraordinaria del Pleno del Organismo se realizó el sorteo de las causas que se encontraban en conocimiento de los miembros de la Corte Constitucional, para el período de transición, siendo designada la jueza constitucional Tatiana Ordeñana , como sustanciadora de la causa No.0804-1 2-EP. Para los fines pertinentes, el secretario general de la Corte Constitucional, con memorando N. 0021 -CCE-SG-SUS-20 1 3 del 11 de enero de 2013, remitió la causa para la respectiva sustanciación.

Con providencia dictada el 16 de agosto de 2013, la jueza sustanciadora, Tatiana Ordeñana , avocó conocimiento de la causa y una vez cumplidos los presupuestos procesales previos, conforme lo determina el artículo 63 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en concordancia con el artículo 39 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, se procede a resolver el caso.

Decisiones judiciales que se impugnan

La sentencia del 24 de abril de 2012, dictada por los jueces de la Primera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, la cual en su parte pertinente, resuelve:

ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, se revoca la sentencia dictada por la Jueza Octavo de la Niñez y Adolescencia de Pichincha y se acepta el recurso de apelación deducido por los accionantes: Zoila Carrera ~~Carrero~~, Jorge ~~Marcelo~~ Carrión ~~Valencia~~, Segundo ~~Manuel~~ Cisneros ~~Díaz~~, Luis Chango ~~Paño~~, Marcia ~~Cecilia~~ Gómez ~~Montañez~~, Julio ~~Manuel~~ Delec ~~Pacheco~~, Gladys Flores ~~Morales~~, Amelia ~~Fabiola~~ Granja ~~Pallón~~, Luz ~~América~~ Guerrero ~~Montenegro~~, José ~~Plácido~~ Izquierdo ~~Morales~~, Marcelo ~~Alonso~~ Mejía ~~García~~, Edda ~~Conchita~~ Núñez ~~Paredes~~, Marcia ~~Raquel~~ Ortega ~~Sandoval~~, Hugo ~~Guillermo~~ Páliz ~~Garcera~~, Sonia ~~María~~ Plazter ~~Lopez~~ y Genaro Rubio, en esta virtud se concede la acción de protección a favor de éstos, disponiéndose el pago inmediato de los diez meses de sueldo que dejaron de percibir, hasta recibir su incentivo por jubilación (...).

El auto del 7 de mayo de 2012, pronunciado por los jueces de la Primera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, señala: controversia, sin que la Sala nada tenga que ampliar ni aclarar al respecto; en consecuencia, niéguese por improcedente el pedido de ampliación y aclaración formulado por el Dr. Edgar Samaniego ~~Rejas~~, Rector de la Universidad Central del Ecuador, en su escrito de 27 de abril a las 09:26; pues hacerlo sería alterar el sentido de la mencionada sentencia, lo cual se

encuentra expresamente prohibido por la Ley.- Se previene al peticionario y a su defensor, que de seguir presentando esta clase de escritos improcedentes que tienen a generar obstáculos que impiden el normal progreso del juicio, serán sancionados de conformidad con lo prescrito por el acápite segundo del Art. 174 de la Constitución de la República del Ecuador y los Arts. 26, 330 numerales 1, 2, 3, 5, y 9; 335 numeral 9 y 336 del Código Orgánico de la Función Judicial.- Cúmplase con lo que se tiene ordenado.- NOTIFIQUESE.

Detalle y fundamento de la demanda

El accionante en lo principal, manifiesta que en las decisiones judiciales impugnadas se han vulnerado derechos constitucionales, que afectan la integridad institucional y el buen nombre de la Universidad Central del Ecuador, razón por la cual deduce acción extraordinaria de protección a fin de que se reivindique la garantía constitucional universitaria, dando cumplimiento a lo que disponen los artículos 424 y 427 de la Carta Magna del Estado, y se preserve el derecho establecido por el artículo 355 de la Constitución de la República del Ecuador que reconoce a las universidades y escuelas politécnicas autonomía académica, administrativa, financiera y orgánica.

Sostiene que la sentencia impugnada al ordenar el pago inmediato de los diez meses de sueldo que dejaron de percibir quienes se acogieron al beneficio de la jubilación, hasta recibir la compensación prevista por el artículo 81, penúltimo y último inciso de la Ley Orgánica de Servicio Público, atenta contra todos los principios por cuanto ordena el pago de remuneraciones a quienes dejaron de trabajar. En tal virtud, señala el accionante que solicitó aclaración de la resolución respecto de qué norma constitucional faculta al juez pluripersonal a

ordenar que con recursos públicos se paguen dos veces a quienes no han trabajado; un pago realizado por el IESS y otro, por parte de la Universidad Central del Ecuador.

Afirma el accionante que en la acción de protección planteada originariamente, en forma ilegal se produjo una confusión entre el incentivo por la jubilación y la jubilación; que los legitimados activos de dicha acción fueron beneficiarios de la pensión jubilar otorgada por el Instituto Ecuatoriano de la Seguridad Social (IESS) desde el mes siguiente a la cesación del cargo, esto es, a partir de diciembre de 2010, en tanto que la compensación económica, prevista en el penúltimo y último inciso del artículo 81 de la Ley Orgánica de Servicio Público se le canceló diez meses después, por demora de los organismos del Estado en atender los requerimientos de la Universidad Central del Ecuador. Razón por la cual al dar cumplimiento a la sentencia impugnada, los actores de la acción de protección se estarían beneficiando con un pago indebido, ya que al mismo tiempo han recibido su jubilación y la sentencia señala se pague una remuneración por un trabajo no realizado.

Por otra parte, esgrime que una vez efectuado el análisis del fallo impugnado se puede establecer que el mismo carece de motivación por cuanto no cumple con lo prescrito por el artículo 76 numeral 7 literal de la Constitución de la República, puesto que sin ningún criterio legal y peor constitucional se afectaron legítimos derechos de la Universidad Central del Ecuador, pues la resolución desconoce arbitrariamente la norma constitucional así como la Ley Orgánica de Educación Superior y la Ley Orgánica de Servicio Público, por

cuanto se trata de otorgar remuneraciones a exfuncionarios que fueron cesados por su edad y tiempo de servicio.

Finalmente, por las consideraciones antes señaladas, a criterio del legitimado activo, se vulneraron los derechos y normas constitucionales establecidas en los artículos 11 numerales 5 , 7 y 9; 76, numeral 1 y 7, literal; 88; 69; 173; 424; 426 y 427 de la Constitución de la República.

Pretensión concreta

Expuestos así los argumentos, el legitimado activo solicita que:

Amparado en los mandatos constitucionales solicito que la ilegítima e improcedente acción de protección, emitida por la Primera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, se deje sin efecto y que la Corte Constitucional revoque lo resuelto.

Contestación a la demanda

Jueces de la Primera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.

Pese a haber sido legamente notificados los jueces de la Primera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha con el avoco conocimiento del 16 de agosto de 2013, en el cual se señaló que en su calidad de legitimados pasivos, emitan un informe debidamente motivado de descargo sobre los fundamentos que sustentan la demanda de acción extraordinaria de protección; no consta del expediente que hayan presentado el mismo. Sin embargo en la audiencia pública convocada en la providencia antes

mencionada compareció la presidenta de la Sala demandada, quien manifestó: "como órgano colegiado, como jueces pluripersonales hemos considerado pertinente que ésta intervención la formule, la realice uno de los señores jueces que emitió la resolución esto es el señor Jorge Villarroel (al momento ex juez), es así que nosotros solicitamos su aquiescencia para que él intervenga dentro de esta, de este momento procesal con los fundamentos de hecho y de derecho para la emisión de esta acción que precisamente versa sobre una resolución emitida por los señores jueces (...)". (Minutos 10 a 11 de la grabación de la audiencia pública que consta en el CD que obra a fojas 1 30 del expediente constitucional).

Terceros con interés

Ex jueces Primera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.

Con escrito presentado el 26 de agosto de 2013, comparecen los doctores Patricio Arizaga ~~Gudiño~~, Jorge Villarroel ~~Merino~~ y Jorge Cadena ~~Oráñez~~, ex jueces de la Primera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, quienes en lo principal exponen:

Que el 03 de febrero de 2012, varias personas jubiladas de la Universidad Central del Ecuador, interpusieron una acción de protección en contra del rector y el director encargado de Recursos Humanos del referido Centro de Educación Superior, por considerar que las acciones de personal dictadas por estas autoridades, mediante las cuales son cesados de sus cargos en aplicación del último inciso del artículo 81 de la Ley Orgánica de Servicio

Público son desacertadas, en virtud de que conforme lo establece dicha norma, en concordancia con el artículo 129 y la disposición general primera de la aludida ley, se les debía cancelar la compensación económica por la jubilación en forma inmediata en la fecha en la que fueron cesados, lo cual no se llevó a efecto ya que la Universidad Central del Ecuador a pesar de contar con los recursos necesarios, al interpretar la ley de manera parcial e indebida, sin fundamento reglamentario o estatutario, pretendió con trámites infructuosos que el Ministerio de Finanzas ubique los fondos para la cancelación de la bonificación por concepto de jubilación, lo cual ocasionó que durante 10 meses los jubilados se queden sin trabajo, sin las remuneraciones respectivas ni la compensación económica por la jubilación. Hasta que la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) con oficio N.0 SENPLADES-SIP-dap-2011-469 del 23 de agosto de 2011, en contestación al requerimiento del Centro de Educación Superior ni de las obligaciones que de estas se desprenden como desatinadamente interpreta y sostiene el Rector de la Universidad Central del Ecuador, de conformidad con lo que estatuye el Art. 178 del Código Orgánico de Planificación Finanzas Públicas (. . .)". .

Afirman que con estos argumentos los jubilados de la Universidad Central plantearon la acción de protección, misma que por el sorteo de rigor le correspondió conocer al Juzgado Octavo de la Niñez y Adolescencia, quien en sentencia resolvió negar la acción de protección, fundamentando que los accionantes no han podido demostrar ninguna violación de los derechos constitucionales; que el acto impugnado se refiere exclusivamente, a remuneraciones y beneficios y, que se debía agotar previamente la instancia administrativa.

Dicha sentencia fue recurrida mediante la interposición del recurso de apelación correspondiendo conocer la causa a los jueces de la Primera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, quienes el 24 de abril de 2012 dictaron sentencia la cual a criterio de los comparecientes, se encuentra motivada, pues cumple con los requisitos del artículo 17 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Así en los antecedentes se determinan claramente los nombres y apellidos de cada una de las personas accionantes, la identificación de la autoridad no judicial contra cuyo acto se ha interpuesto la acción; en los fundamentos de hecho, consta la relación de los hechos probados, extraídos de la demanda, de la audiencia, de los alegatos y las pruebas que obran del expediente. Los hechos probados por los accionantes constituyen las acciones de personal, la notificación y liquidación dispuesta por el rector de la Universidad Central, las notificaciones con el cese de funciones y el oficio emitido por dicha autoridad, que demuestran que sin contar previamente con los recursos económicos y la respectiva partida presupuestaria, cesó a los accionantes en contradicción a lo que disponen los artículos 129, 289 del Reglamento General a la LOSEP y, 178 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. Asimismo, otro hecho probado y relevante es el oficio N.0 SENPLADES-SIP-DAP-2011-469, mediante el cual ante el requerimiento de la Universidad Central del Ecuador de los recursos para el pago de la compensación por jubilación, la SENPLADES señala que no es responsabilidad de la función ejecutiva, el acto administrativo, ni las obligaciones que de este se desprenden como desatinadamente.

Que de igual forma en la sentencia constan las alegaciones por parte del Rector de la Universidad Central por las cuales argumentó que desplegó todas las acciones posibles para que el Ministerio de Finanzas cancele las bonificaciones correspondientes a nombre del fisco; que "al haber cesado en sus funciones los accionantes quedaron fuera del servicio y no devengaron trabajo a partir de la fecha indicada, para que puedan demandar el pago de remuneración alguna" los comparecientes sostienen que esta aseveración confirma que la autoridad universitaria desconoció la normativa aplicable, por cuanto se procedió a cesar a los accionantes sin contar previamente con el presupuesto necesario como manda la ley y el reglamento de la LOSEP, y conforme se señaló en el oficio N.0 SENPLADES-SIP-dap-20 1 1 -469 del 2 3 de agosto de 2011 .

En cuanto a los fundamentos de derecho, mencionan que la argumentación jurídica en la que se sustenta la resolución por ellos pronunciada, parte de lo expresado por el artículo 88 de la Constitución de la República que establece como objeto de la acción de protección, el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, consideran que de dicho objeto deviene la competencia de los jueces ordinarios para ejercer jurisdicción constitucional y conocer el asunto controvertido; en ese sentido, señalan sentencias dictadas por la Corte Constitucional que establecen criterios tendientes a diferenciar cuando un caso es de mera legalidad y cuando se encuentra revestido de constitucionalidad determinando varios parámetros para la procedencia de la acción de protección y la competencia de la jurisdicción constitucional. Adicionalmente, ponen en conocimiento el contenido del artículo 39 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y

al respecto, afirman que la sentencia pronunciada cumple con todos los presupuestos establecidos en la Constitución, la ley y en la jurisprudencia antes citada.

En ese orden de ideas, sostienen que los derechos vulnerados por la autoridad pública no judicial en el acto administrativo impugnado por los jubilados en la acción de protección, son los contemplados en los artículos 1, 3. 1 y 11, numerales 2, 3, 4, 5, 7 y 8 de la Constitución de la República, que se refieren a los principios de aplicación de los derechos; el artículo 33 que reconoce el derecho al trabajo; el artículo 35 que prevé la atención prioritaria a las personas adultas mayores; el artículo 37 que contempla el derecho a la jubilación universal; el artículo 229 que manifiesta que los derechos de los servidores públicos son irrenunciables; declaran que las violaciones de estos derechos se producen por la aplicación equivocada que realizó la Universidad Central del Ecuador de lo dispuesto por el artículo 81 y 129 de la Ley Orgánica de Servicio Público; el artículo 289 del Reglamento General a la LOSEP y el artículo 178 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, por cuanto, conformidad con estas normas no se debía dar paso al desenrolamiento del personal y las obligaciones de pago sin antes verificar la disponibilidad presupuestaria para cubrir el gasto ocasionado, situación que fue confirmada por la SENPLADES en el oficio N.0 SENPLADES-SIP-dap-20 1 1 -469 del 23 de agosto de 2011.

Que en consideración a todos estos fundamentos, la Sala adoptó la decisión de revocar la sentencia dictada por la jueza a quo y aceptar el recurso de apelación, ordenando como reparación integral el pago a los accionantes del

valor correspondiente a los 10 meses de sueldo que dejaron de percibir durante el tiempo que duro el trámite para recibir el incentivo por jubilación.

Por otra parte manifiestan que una vez efectuado el análisis de la acción extraordinaria de protección presentada por la Universidad Central del Ecuador se desprende que, si bien enumera varios artículos constitucionales y legales, no explica de qué manera se ha violado cada uno de ellos; como se puede observar, los argumentos son ambiguos, generales y orientados claramente a confundir a la autoridad, por estas razones alegan la improcedencia de la acción extraordinaria de protección pues no cumple los parámetros previstos por el artículo 6 1 numeral 5 y 62 numeral 1 del a Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, de ahí que solicitan a la Corte Constitucional se niegue la acción extraordinaria de protección, por ser improcedente. Zoila Carrera ~~Carrillo~~, Jorge Carrión ~~Valencia~~, Segundo Cisneros ~~Báez~~ y otros

Comparecen con escrito presentado el 03 de septiembre de 2013, los señores:

Zoila Carrera ~~Carrillo~~, Jorge Carrión ~~Valencia~~, Segundo Cisneros ~~Báez~~ y otros en su calidad de terceros con interés y en lo principal, manifiestan:

Que del contenido de la acción extraordinaria de protección presentada por el señor rector de la Universidad Central del Ecuador se desprende que esta se fundamenta en los artículos 11 numerales 5, 7, 9, 76, 88, 1 69, 173 , 424, 426, 427 de los cuales "no se observa que la sentencia de la Primera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Pichincha haya lesionado

principio o garantía alguna, al disponer el pago inmediato de los diez meses de sueldo que dejaron de percibir, hasta recibir su incentivo por jubilación".

Manifiestan que por el contrario, la sentencia impugnada "analiza que la acción del señor Rector de la Universidad Central del Ecuador, atentó a las garantías constitucionales como el derecho al trabajo, Art. 325, a la protección a los mayores adultos Art. 36, a la jubilación Art. 327, derechos de los servidores públicos estabilidad, remuneración, irrenunciabilidad, Art. 81 estabilidad de las y los servidores públicos, todos de la Constitución de la República de Ecuador".

Asimismo, sostienen que el centro de educación superior al "habernos cesados, incumplió los procedimientos expresos que se determinan expresamente en las siguientes normas", artículo 178 de Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, 129 de la Ley Orgánica del Servicio Público, 289 del Reglamento General a la Ley Orgánica de Servicio Público, normas que disponen que era "el señor Rector de la Universidad Central del Ecuador previamente a cesarnos debía tener la correspondiente CERTIFICACIÓN PRESUPUESTARIA, que no lo hizo".

En ese sentido expresan que "la universidad sigue manteniendo que el Fisco es el que tiene que asumir la obligación económica de pagar los incentivos por jubilación cuando fue la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo SENPLADES, mediante oficio número SEMPLADES-SI P-dap-201 1-469 de veinte y tres de agosto de 2011, en contestación al requerimiento de la Universidad Central del Ecuador, señala: que no es responsabilidad de la función ejecutiva, el acto administrativo, ni las obligaciones que de este se desprenden como desatinadamente interpreta y sostiene el señor Rector de la

Universidad Central del Ecuador, de conformidad con lo que estatuye el Art. 178 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas".

Por lo expuesto, solicitan: "señores miembros de la Corte Constitucional, desechar la presente acción extraordinaria de protección constitucional, planteada por el señor Rector de la Universidad Central del Ecuador".

Audiencia pública

El 29 de agosto de 2013, se celebró en las oficinas de la Corte Constitucional de la ciudad de Quito la audiencia pública convocada en la providencia del 16 de agosto de 2013 , en la cual intervinieron el doctor Gabriel García , ~~Callegos~~ en representación del rector de la Universidad Central del Ecuador en su calidad de legitimado activo; la doctora Anacélida Burbano, presidenta de la Primera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha en su calidad de legitimado pasivo; los doctores Patricio Arízaga ~~Cudiño~~, Jorge Villarroel ~~Merino~~ y Jorge Cadena ~~Chávez~~ en calidad de terceros con interés, al ser ex jueces de la Primera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha y haber emitido la decisión hoy el doctor Wilson Correa ~~Estévez~~ en representación de los señores Zoila Carrera ~~Carrillo~~, Jorge Carrillo ~~Valencia~~, Segundo Cisneros ~~Báez~~ y otros, también, en calidad de terceros con interés y, el doctor Cesar Padil en representación de la Procuraduría General del Estado.

11. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte

La Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre 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 el artículo 63 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Legitimación activa

El accionante se encuentra legitimado 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; en concordancia con el artículo 59 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Análisis constitucional

Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección

La acción extraordinaria de protección procede en contra de sentencias, autos en firme o ejecutoriados y resoluciones judiciales que pongan fin al proceso; en esencia, la Corte Constitucional, por medio de esta acción excepcional, se

pronunciará respecto a dos cuestiones principales: la vulneración de derechos constitucionales o la violación de normas del debido proceso.

La Corte Constitucional, para el período de transición, respecto a esta acción estableció que:

La acción extraordinaria de protección se incorporó para tutelar, proteger y remediar las situaciones que devengan de los errores de los jueces, (. . .) que resulta legislación constitucional del país y que responde, sin duda alguna, al anhelo de la sociedad que busca protección efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, puesto que así los jueces ordinarios, cuya labor de manera general radica en la aplicación del derecho común, tendrían un control que deviene de jueces constitucionales en el más alto nivel, cuya labor se centraría a verificar que dichos jueces, en la tramitación de las causas, hayan observado las normas del debido proceso, la seguridad jurídica y otros derechos constitucionales, en uso del principio de la supremacía constitucional'.

En este contexto, la acción extraordinaria de protección se origina como un mecanismo de control respecto a la constitucionalidad de las actuaciones de los órganos judiciales en lo que compete al presente caso, a la actuación de la Sala cuya resolución se impugna, quienes en ejercicio de la potestad jurisdiccional, conferida constitucional y legalmente, administran justicia y por ende, se encuentran llamados a asegurar que el sistema procesal sea un medio para la realización de la justicia y hacer efectivas las garantías del debido proceso en tal virtud, la Corte Constitucional, como máximo órgano de control, interpretación y administración de justicia en materia constitucional, en virtud de lo prescrito en el artículo 429 de la Constitución de la República, en el

trámite de una acción extraordinaria de protección, debe constatar que, efectivamente, las sentencias, autos y resoluciones con fuerza de sentencia se encuentren firmes o ejecutoriados y que durante el juzgamiento, no se hayan vulnerado por acción u omisión el debido proceso u otro derecho constitucional.

Finalmente, esta Corte considera oportuno recordar que la acción extraordinaria de protección no es una "instancia adicional"; es decir, a partir de ella, no se puede pretender el análisis de asuntos de mera legalidad propios e inherentes de la justicia ordinaria. En virtud de ello, la Corte Constitucional no puede entrar a analizar, menos aún resolver, cuestiones eminentemente legales. El objeto de su análisis debe estar dirigido directamente a la presunta violación de derechos constitucionales y normas del debido proceso en el curso de la decisión impugnada.

Determinación de los problemas jurídicos

De la revisión de la demanda, esta Corte observa que su argumentación está dirigida a cuestionar los elementos que configuran la motivación contenida en la sentencia impugnada así como la vulneración de la tutela judicial en la misma; por esta razón, se sistematizará el análisis del caso a partir de la formulación de los siguientes problemas jurídicos:

- I. La sentencia y auto impugnados ¿vulneran el derecho a la motivación?

2. La sentencia y auto impugnados ¿vulneran el derecho al debido proceso en la garantía establecida en el numeral 1 del artículo 76 de la Constitución de la República?

Resolución de los problemas jurídicos

I. La sentencia y auto impugnados ¿vulneran el derecho a la motivación?

Para dar solución al problema jurídico antes planteado corresponde a esta Corte efectuar el siguiente análisis constitucional.

En el artículo 76 de la Constitución de la República, encontramos consagradas aquel conjunto de garantías que configuran el derecho al debido proceso, respecto del cual la Corte Constitucional en reiteradas oportunidades, ha manifestado que este derecho presupone:

(...) un mínimo de presupuestos y condiciones para tramitar adecuadamente un procedimiento y asegurar condiciones mínimas para la defensa, constituyendo además una concreta disposición desde el ingreso al proceso y durante el transcurso de toda la instancia, para concluir con una decisión adecuadamente motivada que encuentre concreción en la ejecución de lo dispuesto por los jueces.

Concordante con este pronunciamiento, encontramos que una de las condiciones mínimas que componen el derecho al debido proceso es aquella garantía que obliga a que las decisiones de los poderes públicos se encuentren revestidas de una adecuada motivación, así lo reconoce la Constitución de la República en el artículo 76 numeral 7 literal al establecer que:

Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en los que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los

antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.

La observancia de la antes aludida garantía permite hacer efectivo el derecho de los ciudadanos a recibir de los órganos jurisdiccionales una apropiada tutela judicial efectiva, así lo ha manifestado la Corte Constitucional al señalar que:

La motivación de las resoluciones judiciales es requisito para la observancia de un proceso debido, y más concretamente dentro del litigio, para la observancia del derecho a la tutela efectiva y expedita de los derechos e intereses de las personas, sin que en ningún caso quede en indefensión (...).

Consecuentemente, lo mencionado permite evidenciar que el derecho a la motivación guarda relación con el derecho a la tutela judicial efectiva y al debido proceso; por cuanto, una adecuada motivación permite que los órganos jurisdiccionales a través de sus decisiones brinden a los ciudadanos una tutela judicial efectiva, imparcial y expedita, por la cual sus derechos e intereses son garantizados, pues en el desenvolvimiento de la causa se observan todas y cada una de las garantías del debido proceso.

Las consideraciones generales antes expuestas permiten contextualizar el derecho a la motivación; sin embargo, este requiere mayor concreción, para el efecto es menester establecer a partir de estos presupuestos genéricos una conceptualización que nos permita vislumbrar en qué consiste la motivación, que contenga los elementos que la configuran, y determine cuál es la finalidad que dicho principio constitucional persigue, para que, una vez obtenidos,

puedan ser confrontados con el caso en concreto a fin identificar si la sentencia impugnada cumple con dichos parámetros.

En ese orden de ideas, le compete a esta Corte en un primer momento definir el derecho a la motivación, para ello, es pertinente tomar en cuenta los pronunciamientos previos emitidos por la Corte Constitucional. Así, en la sentencia N.0 227- 1 2-SEP-CC, dictada por la Corte Constitucional, para el período de transición, dentro de la causa N.0 1212-11 -EP, se manifestó que:

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

Es decir, el derecho a la motivación en una sentencia judicial supone un razonamiento lógico que se traduce en un silogismo jurídico por el cual se vincula la premisa menor compuesta por los antecedentes de hecho determinados en la parte expositiva de la sentencia, con la premisa mayor representada por las normas de derecho enunciadas en la parte considerativa, a fin de llegar a una conclusión que se la adopta en la parte resolutive del fallo.

Ahora bien, para vincular de forma correcta los antecedentes de hecho con los de derecho es indispensable un correcto ejercicio hermenéutico por el cual se escojan las normas cuya interpretación más se adecuen a los hechos fácticos del caso y cuya pertinencia en su aplicación debe ser explicada con una estilizada argumentación jurídica logrando a través de esta que la sentencia sea razonable, lógica y comprensible.

Lo manifestado permite extraer varios elementos que necesariamente deben identificarse en una resolución para que aquella se entienda motivada, así tenemos: a) La determinación de los antecedentes de hecho; b) La enunciación de los principios y normas jurídicas aplicables al caso; e) La explicación ordenada y coherente de por qué los principios y normas jurídicas enunciados son aplicables a los antecedentes de hecho y el correspondiente razonamiento que relacione lo anterior con la resolución final adoptada y, d) La aplicación de un lenguaje claro y pertinente capaz de permitir la completa y correcta comprensión de las ideas contenidas en la resolución.

De igual forma, las consideraciones expuestas facilitan vislumbrar los fines que persigue el derecho de motivación, entre los cuales destaca el evitar la arbitrariedad en las decisiones emanadas por los poderes públicos y tutelar los derechos constitucionales, brindando una tutela judicial efectiva que garantiza el derecho al debido proceso.

Una vez establecidos los elementos y fines que componen y persigue el derecho a la motivación conviene contrastarlos con el caso en concreto, con el objeto de determinar si dichos presupuestos fueron observados en la sentencia impugnada.

En cuanto al elemento que consiste en la determinación de los antecedentes de hecho, que dentro de una acción de protección comprenden la descripción de los acontecimientos materiales que ocasionan el presunto daño al derecho constitucional protegido, cabe el siguiente análisis:

Los hechos fácticos en el libelo de la demanda de la acción de protección presentada por los jubilados de la Universidad Central del Ecuador se circunscriben a establecer que las acciones de personal dictadas por el rector y director de recursos humanos que entraron a regir a partir del 30 de noviembre del 2010, por las cuales son cesados de sus cargos en aplicación del último inciso del artículo 81 de la Ley Orgánica de Servicio Público, vulneran los derechos consagrados por los artículos 36, 76 numeral 7 literal I, 82 y 229 de la Constitución de la República, por cuanto una vez cesados no se procedió conforme lo determina el artículo aludido de la Ley Orgánica de Servicio Público a la cancelación de la compensación económica prevista para la jubilación, sino hasta después de 10 meses de haber sido separados del servicio público, que producto de esta tardanza, "incluso habían fallecido dos compañeros sin tener los beneficios de la jubilación" (fs. 32 a 35 de la acción de protección N.0 154-2012, tramitada en el Juzgado Octavo de la Niñez y Adolescencia de Pichincha).

Por otro lado, la Universidad Central del Ecuador, al ejercer su derecho a la defensa, en la audiencia I levada a efecto el 13 de febrero de 2012 en la acción protección, sostiene que el reclamo de los jubilados se refieren exclusivamente, a sumas de dinero correspondientes a remuneraciones no percibidas; que dichos servidores fueron cesados en base al mandato legal

establecido en el artículo 81 de la Ley Orgánica de Servicio Público, cuyo contenido señala que los servidores públicos a los 70 años de edad que cumplan los requisitos establecidos en las leyes de seguridad social para la jubilación obligatoriamente tendrán que retirarse del servicio público y percibirán una compensación conforme a la disposición general primera de la referida ley; que ninguna disposición legal o reglamentaria establece que serán las instituciones públicas las que con cargo a sus presupuestos deban cancelar valor alguno por la cesación de servidores de sus cargos, que la LOSEP establece claramente que será el Fisco el que asumirá el pago de tales beneficios, por lo que una vez cesados los servidores, la Universidad Central realizó los trámites pertinentes dirigiendo los oficios correspondientes tanto al Ministerio de Finanzas y a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo SENPLADES para que se realicen las gestiones necesarias para que dicho Ministerio sea quien provea los fondos necesarios para el pago de la compensación reclamada (fs. 103 a 105 de la acción de protección N.0 1 54-20 1 2, tramitada en el Juzgado Octavo de la Niñez y Adolescencia de Pichincha).

Todas estas alegaciones que describen los hechos materiales que configuran el sustento fáctico de la acción de protección, constan en los considerandos tercero y cuarto de la sentencia impugnada que obra de fojas 5 a 10 de la causa N.0-2012, tramitada en la Sala Es Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, razón por la cual la decisión judicial cumple con este primer elemento.

En relación con el elemento que contempla la enunciación de los principios y normas jurídicas aplicables al caso, en el considerando sexto de la sentencia

impugnada, se mencionan los artículos 88 y 86 de la Constitución de la República; 39 y 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional que prevén el objeto de la acción de protección, los requisitos y el procedimiento a seguir en su tramitación; asimismo, se enuncian los artículos constitucionales 33, 35, 229, 36 y 37 que garantizan el derecho al trabajo, la irrenunciabilidad de los derechos de los servidores públicos, la jubilación universal y la atención prioritaria para las personas adultas mayores. De igual forma en la sentencia se señalan los artículos 81 de la Ley Orgánica de Servicio Público y el artículo 289 del Reglamento General a la Ley antes mencionada, que contemplan los presupuestos para el retiro del servicio público por jubilación, la compensación por tal situación y las condiciones a observar en el proceso de separación de los servidores. En tal virtud, la sentencia cumple también con este elemento que configura la motivación.

Respecto al elemento que se refiere a la explicación de por qué los principios y normas jurídicas enunciados son aplicables a los antecedentes de hecho, es conveniente señalar que este implica un correcto ejercicio hermenéutico por parte del juzgador mediante el cual se escojan los principios y normas jurídicas pertinentes a ser aplicados, en cuyos presupuestos normativos se adecuen los hechos fácticos del caso en concreto, vinculando racionalmente la aplicación de los principios y normas jurídicas con los antecedentes de hecho a través de una adecuada argumentación jurídica.

Así, en el ejercicio argumentativo realizado por los juzgadores, mencionan que "el análisis de la Sala (...) se centrará en la determinación de la posible vulneración de derechos constitucionales (...) a cuyo efecto tendrá en cuenta la

relación de los hechos, los argumentos expuestos por los sujetos procesales, las pruebas actuadas ante la Jueza a quo y demás aspectos a ser tomados en cuenta en este tipo de causas", para el efecto la Sala remite su análisis a la descripción de los hechos constantes en las alegaciones formuladas por las partes y que han sido descritas en los elementos analizados en los párrafos precedentes de esta sentencia.

La Sala contrastó aquellas alegaciones con las pruebas aportadas por las partes, entre las que se consideran las copias de las acciones de personal por las cuales del oficio N.0 467 DR, suscrito por la jefa de remuneraciones dirigido al director general financiero de la Universidad Central, en el que consta el listado de pagos por concepto de incentivo por jubilación, indicándose como fecha de pago el 01 de septiembre de 2011; los oficios que contienen los requerimientos de la Universidad Central al Ministerio de Finanzas para que se provean los recursos económicos para el pago de las compensaciones por jubilación y, los oficios dirigidos a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) antes mencionados.

Una vez, contrastados los hechos alegados con la prueba aportada, la Sala enuncia las normas jurídicas pertinentes. Principalmente, se apoya en el artículo 81 último inciso 4 de la Ley Orgánica de Servicio Público, en base al cual la Universidad Central del Ecuador cesó a los accionantes de la acción de protección y en concordancia con esta disposición, la Sala menciona el artículo 2895 del Reglamento de la Ley Orgánica de Servicio Público, cuyos contenidos prescriptivos establecen los siguientes aspectos:

La jubilación obligatoria para los servidores públicos que lleguen a los 70 años de edad y cumplan los requisitos exigidos por las leyes de la seguridad social.

Una compensación como incentivo económico para la jubilación.

La verificación previa de la disponibilidad presupuestaria para proceder a la cesación de los servidores públicos por jubilación.

Realizada esta enunciación, la Sala procede a conectar los antecedentes de hecho probados con las normas jurídicas enunciadas y en ese sentido, manifiestan:

(...) Entre la fecha en que fueron cesados los accionantes que fue el 30 de noviembre de 2010 y la fecha que recibieron el incentivo por jubilación que fue el 01 de septiembre de 2011 habían transcurrido 10 meses (. . .)" lo cual, a criterio de la Sala "denota que la Universidad Central del Ecuador no cumplió con lo ordenado en la Ley Orgánica de Servicio Público LOSEP y su reglamento consistente en el procedimiento que debió observar al realizar el proceso de jubilación y retiro obligatorio, puesto que para emprender en la cesación y jubilación de los accionantes debió realizar como paso previo la verificación de la disponibilidad presupuestaria suficiente para cancelar los valores que les correspondía recibir a los accionantes y no como erróneamente ha hecho la autoridad nominadora, ya que en derecho público puede hacerse solo lo que la ley determina; pues, conforme se deja establecido en líneas anteriores, debe existir una disponibilidad en el presupuesto de las instituciones públicas. No se puede cesar y jubilar a una persona y entregarle su incentivo por jubilación meses después, ya que al hacer esto, se violenta gravemente

derechos reconocidos por la propia Constitución, por la LOSEP y su Reglamento (. . .)"y, adicionalmente en relación a los argumentos esgrimidos por la Universidad Central del Ecuador de que realizó los trámites correspondientes requiriendo mediante varios oficios la asignación presupuestaria de los recursos necesarios para la cancelación del incentivo por jubilación tanto al Ministerio de Finanzas como a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo SENPLADES, bajo la consideración de que es el Fisco a quien le correspondía proveer los recursos para el pago de la compensación económica y no a la Universidad Central, la Sala demandada manifiesta que "del Oficio remitido por la SENPLADES que consta de fojas 95-97, se insta claramente a la entidad accionada a realizar las modificaciones presupuestarias correspondientes que le permita el pago inmediato a los jubilados, en cumplimiento de los derechos que a estos les asiste, indicando además que la Universidad Central del Ecuador no ha demostrado una ejecución adecuada de sus recursos.

Bajo este análisis, la Sala vincula los hechos materiales probados que transgreden las normas jurídicas antes enunciadas con la vulneración de los derechos constitucionales, por cuanto estima que:

En la especie tenemos entonces que en el proceso de jubilación de los accionantes no se ha respetado el derecho al debido proceso (...)" Para esclarecer esta afirmación la Sala incorpora en la sentencia impugnada criterios jurídicos doctrinales, que contemplan la definición del debido proceso, de igual forma se alude transgredido el derecho a la seguridad jurídica y a la jubilación, respecto de los cuales, también se enuncian criterios doctrinales que

desarrollan sus definiciones. Derechos respecto de los cuales la Sala sostiene "como resultado de la inobservancia del proceso establecido en la ley, para la cesación y pago de la jubilación a los accionantes realizado por la entidad accionada produjo un retardo injustificado de 10 meses en la entrega del incentivo por jubilación que éstos debieron percibir inmediatamente, violando de esta forma derechos constitucionales (..).

En consecuencia, la Sala concluye el análisis de la causa y concede la acción de protección a favor de los accionantes; es decir, guarda la debida coherencia entre los antecedentes de hecho, los principios y normas jurídicas aplicables, la explicación de relación entre aquellos antecedentes de hecho y los principios y normas jurídicas, así como la relación de estos con la decisión adoptada.

Sobre el elemento que refiere a la comprensibilidad, que consiste en el uso de un lenguaje claro y pertinente, el cual permite una completa y correcta comprensión artículo 4 numeral 10 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional bajo el nombre de "comprensión efectiva", podemos advertir que en el caso sub judice la sentencia impugnada se encuentra redactada de manera clara, inteligible y asequible pues utiliza un lenguaje sencillo y al guardar en su análisis la debida coherencia y consistencia en las premisas que la conforman la convierten en una sentencia de fácil entendimiento.

En cuanto al auto de ampliación y aclaración impugnado es preciso señalar que el accionante en su demanda de acción extraordinaria de protección no deduce ningún argumento tendiente a dilucidar de qué forma dicho auto vulnera sus derechos constitucionales. Sin embargo, de todas las consideraciones

expuestas, se determina que la sentencia impugnada respecto de la cual se interpuso el pedido de ampliación y aclaración se encuentra revestida de una adecuada motivación, por consiguiente el referido pedido era improcedente conforme se señaló en el contenido del auto impugnado, de lo cual no se verifica vulneración alguna de derechos constitucionales.

2. La sentencia y auto impugnados ¿vulneran el derecho al debido proceso en la garantía establecida en el numeral 1 del artículo 76 de la Constitución de la República?

El artículo 76 de la Constitución de la República enuncia que en todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso con observancia de sus garantías. Así, el numeral 1 de este artículo dispone que: "Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes".

Sobre el debido proceso, esta Corte Constitucional ha sabido manifestar que: "En relación al derecho al debido proceso plasmado en el artículo 76 de la Constitución de la República, se muestra como un conjunto de garantías con las cuales se pretende que el desarrollo de las actividades en el ámbito judicial y administrativo se sujeten a reglas mínimas, con el fin de proteger los derechos garantizados por la Carta Suprema, constituyéndose el debido proceso en un límite a la actuación discrecional de los jueces".

En el presente caso, el legitimado pasivo ha alegado también que en la acción de protección planteada también se produjo una confusión entre el incentivo

por la jubilación, pues los accionantes de la misma fueron beneficiarios de la pensión jubilar otorgada por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social desde el mes siguiente a la cesación del cargo, en tanto que la compensación económica correspondiente se les canceló diez meses después, por demora de los Organismos del Estado en atender los requerimientos de la Universidad Central del Ecuador; en tal virtud, los accionantes de la acción de protección - según se señala se estarían beneficiando con un pago indebido, pues no obstante que han recibido su jubilación, la sentencia impugnada dispone que se pague una remuneración por un trabajo no realizado. En este aspecto, puntualmente el accionado se refiere a la parte de la sentencia que señala: "(...) en esta virtud se concede la acción de protección a favor de éstos, disponiéndose el pago inmediato de los diez meses de sueldo que dejaron de percibir, hasta recibir su incentivo por jubilación (. . .)".

Mediante el problema jurídico anterior se concluyó que la sentencia impugnada se encuentra debidamente motivada en cuanto justifica y razona de manera coherente, ordenada y clara la existencia de vulneración a derechos constitucionales, todo lo cual deriva en una decisión motivada. En tal sentido, recordemos que, a partir de las premisas fácticas y la normativa pertinente analizada y aplicada por la Sala impugnada en su sentencia, se evidenció que la Universidad Central del Ecuador cesó de sus cargos a los jubilados – accionantes de la acción de protección- sin proceder conforme lo determina el último inciso del artículo 81 la Ley Orgánica de Servicio Público en concordancia con el artículo 289 de su Reglamento, pues no se les canceló la compensación económica prevista para la jubilación sino hasta después de 10 meses de haber sido separados del servicio público, siendo incluso que

algunos de ellos habían fallecido sin llegar a tener todos los beneficios de la jubilación por la tardanza presentada, según alegan. En este sentido, es también importante referir los textos de los artículos 11 numeral 9; 226, 227 y 233 de la Constitución de la República, mismos que sobre las cuestiones discutidas en la causa claramente, establecen: Art. 11.- El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución.

9. El Estado, sus delegatarios, concesionarios y toda persona que actúe en ejercicio de una potestad pública, estarán obligados a reparar las violaciones a los derechos de los particulares por la falta o deficiencia en la prestación de los servicios públicos, o por las acciones u omisiones de sus funcionarias y funcionarios, y empleadas y empleados públicos en el desempeño de sus cargos. El Estado ejercerá de forma inmediata el derecho de repetición en contra de las personas responsables del daño producido, sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales y administrativas. El Estado será responsable por detención arbitraria, error judicial, retardo injustificado o inadecuada administración de justicia, violación del derecho a la tutela judicial efectiva, y por las violaciones de los principios y reglas del debido proceso. Cuando una sentencia condenatoria sea reformada o revocada, el Estado reparará a la persona que haya sufrido pena como resultado de tal sentencia y, declarada la responsabilidad por tales actos de servidoras o servidores públicos, administrativos o judiciales, se repetirá en contra de ellos.

Al establecer la responsabilidad fundamental del Estado sobre el efectivo ejercicio y respeto de los derechos garantizados en la Constitución de la

República; de forma más puntual y aplicable al caso, la norma constitucional se refiere a los deberes y responsabilidades de los funcionarios públicos, que en su calidad de tales, son agentes directos y responsables en el cumplimiento de sus funciones, respecto del efectivo ejercicio y respeto de los derechos constitucionales como máximas de realización y desarrollo de lo que se entiende como Estado constitucional de derechos y justicia.

Al atender la norma constitucional previamente referida, es pertinente reflexionar sobre lo señalado en los artículos 226, 227 y 233 de la Constitución de la República que de forma concreta tanto sobre las instituciones públicas como respecto de sus funcionarios, determina la obligación y responsabilidad de atender a sus deberes y competencias de forma diligente, eficaz, eficiente con calidad y de forma planificada, siendo que por lo señalado el mandato constitucional, por tanto, no puede ser meramente una forma declarativa de derechos y menos aún en el actual modelo de Estado, consecuentemente, esta Corte considera que bajo una correcta técnica de interpretación jurídica es deber de las cortes de instancia y de las altas cortes proteger y garantizar los derechos establecidos en la Constitución de la República. Recordando además que las normas aludidas implican el cumplimiento efectivo de los postulados constitucionales.

En el caso específico, los derechos que asisten a los jubilados, por su calidad de tales, y los deberes de la función pública, son cuestiones que han sido esgrimidas por las partes intervinientes en la causa y revisadas también en el contexto de los diferentes pronunciamientos de las cortes encargadas de pronunciarse en las instancias específicas, existe por tanto una clara

determinación de los escenarios y cuestiones procesales a ser considerados, siendo entonces pertinente hacer efectivos los principios de especialidad, jerarquía, planificación, eficacia y eficiencia de la administración pública, conforme dispone el texto constitucional.

En este sentido, es posible observar que el análisis realizado en la sentencia de la Primera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha que en lo pertinente, y resolviendo sobre el fondo de manera motivada, se refiere a la responsabilidad de los servidores públicos en el ejercicio de sus deberes, y de la omisión en el pago a los accionantes por el período de 10 meses, cuestiones que de forma fundamentada estatuyen la necesidad de dejar en claro la responsabilidad de la función pública en la ejecución de sus procedimientos, el cumplimiento de sus competencias y sobre todo, de la observancia de los preceptos constitucionales más aún cuando se involucran grupos de atención prioritaria.

En tal sentido, la sentencia impugnada sin duda, desvirtúa la afirmación de la entidad accionada en la acción de protección -hoy legitimado activo- quien alegó que el reclamo de los jubilados se refiere exclusivamente, a sumas de dinero correspondientes a remuneraciones no percibidas. Recordemos que para tal efecto, una vez contrastados los hechos alegados con la prueba aportada en la acción de protección, la Sala impugnada en su sentencia se apoya principalmente en las normas legal y reglamentaria antes citadas, determinando claramente que el tema se refiere a la compensación como incentivo económico para la jubilación y la obligación de verificación previa de la disponibilidad presupuestaria para proceder a la cesación de los servidores

públicos por jubilación, siendo que la inobservancia de dicha normativa fue lo que vulneró derechos constitucionales.

Ahora bien, es por esas razones que la Sala, una vez declarada la vulneración y concedida la acción dispone, a manera de reparación material, un pago equivalente a los diez meses de sueldo que los jubilados dejaron de percibir hasta recibir su incentivo por jubilación, pues, de haberse procedido legítimamente, la Universidad debió planificar anticipadamente dicha cesación por jubilación y tener la disponibilidad presupuestaria para cancelar el valor por compensación o en su defecto, en este caso específico, la Universidad debió optar por cesar a estas personas meses después y no en la fecha que lo hizo, es decir, debió proceder a jubilar únicamente al momento de verificar efectivamente, disponibilidad de recursos para cumplir sus obligaciones legales. Así, en este caso en concreto, la separación por jubilación realizada por la Universidad Central en el tiempo y la forma tal cual fue ejecutada, derivó en la indebida cesación de los ahora jubilados a partir de la fecha de la acción de personal, quienes, de haberse procedido correctamente, habrían seguido laborando en la entidad demandada y hubieran percibido ingresos hasta el momento en que efectivamente, se verifiquen todos los requisitos normativos para su jubilación, cuestión que en el caso sub judice se dio recién diez meses después.

Siguiendo este orden de ideas, se establece entonces que la reparación ordenada en la sentencia materia de esta causa, no vulnera el derecho al debido proceso pues garantiza el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes en los términos expuestos en líneas anteriores de esta sentencia

y en tal sentido, se la entiende razonable y coherente con las circunstancias específicas del caso concreto, ya que dispone un pago por concepto de reparación material que se estima a partir de los ingresos que los jubilados hubieran seguido percibiendo hasta el momento en que efectivamente se verificaron todos los requisitos para su jubilación, pero que no pudieron percibir por ser cesados de manera anticipada.

Consideraciones adicionales de la Corte Constitucional

En el contexto del Estado constitucional de derechos y justicia, la reparación integral constituye un verdadero derecho constitucional, cuyo titular es toda persona que se considere afectada por la vulneración de sus derechos reconocidos en la Constitución. Adicionalmente, es un principio orientador que complementa y perfecciona la garantía de derechos; así, esta institución jurídica se halla inmersa en todo el ordenamiento constitucional ecuatoriano, siendo transversal al ejercicio de los derechos.

En materia de garantías jurisdiccionales específicamente, se impone el deber judicial de la aplicación obligatoria de la reparación integral ante toda vulneración de derechos, pues "los procesos judiciales sólo finalizarán con la ejecución integral de la sentencia o resolución" (artículo 86 numeral 3 segundo inciso de la Constitución), de lo que se deduce que las decisiones que resuelvan las acciones planteadas en protección de los derechos constitucionales, que declaren la vulneración de un derecho, deben necesariamente contener la disposición de reparación integral en la parte resolutive de la decisión Constitucional.

En este caso específico, la reparación integral, tal como se determina en el artículo 18 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional -LOGJCC-, procura que los titulares del derecho vulnerado gocen y disfruten del derecho de la manera más adecuada posible y con tal propósito, la reparación material comprende la compensación por la pérdida o detrimento de los ingresos de las personas afectadas. En tal sentido, el artículo 19 de la Ley Orgánica en mención, ha señalado que cuando parte de la reparación implique pago en dinero, la determinación del monto se tramitará en juicio verbal sumario ante la misma jueza o juez, si fuere contra un particular y, en juicio contencioso administrativo si fuere contra el Estado. Sobre aquel enunciado, la Corte Constitucional en su sentencia N.0 004- 13 –SANCC manifestó que: "Si bien podría pensarse que esta regulación restringe el derecho a la reparación integral, debe interpretársela a la luz de la lógica de las garantías jurisdiccionales dentro del Estado Constitucional de derechos y justicia (. . .) Empero esta Corte deja en claro que la determinación del monto de la reparación económica, consecuencia de la declaración de una vulneración de derechos, no generará un nuevo proceso de conocimiento, sino exclusivamente una cuantificación dentro de un trámite de ejecución de la sentencia constitucional"; por lo cual, estableció como regla jurisprudencial que: "El monto de la reparación económica, parte de la reparación integral, como consecuencia de la declaración de la vulneración de un derecho reconocido en la Constitución, se la determinará en la jurisdicción contenciosa administrativa cuando la deba satisfacer el Estado y en la vía verbal sumaria cuando deba hacerlo un particular.

Dicho procedimiento se constituye en un proceso de ejecución, en el que no se discutirá sobre la declaratoria de vulneración de derechos".

De lo indicado podría entenderse que en todo momento la reparación material que deba satisfacer el Estado debe determinarse mediante procesos ante la jurisdicción contenciosa administrativa, independientemente del contenido y propósito de dicha reparación. No obstante, esta Corte Constitucional, persiguiendo una justicia material y efectiva, considera pertinente realizar las siguientes puntualizaciones y distinciones en consideración a las circunstancias fácticas y específicas del caso concreto.

La Corte Constitucional a través de su sentencia N. 0 024- 1 4-SIS-CC, cuyo contexto en los hechos se aproxima en gran medida al presente caso y en la que respecto de la reparación integral específicamente se señaló: "La reparación integral tiene un mínimo intocable (esfera de lo no decidible) y es el derecho de la persona a trabas procesales", cuestión efectivamente observable en el caso analizado, así mismo, la Corte Constitucional dentro de la misma sentencia puntualiza:

"Desarrollando este criterio, debe considerarse, principalmente, que el trámite verbal sumario o el contencioso administrativo, según corresponda, a los que se refiere el artículo 1 9 de la Ley Orgánica de Garantías jurisdiccionales y Control Constitucional y la sentencia N.0 004- 1 3 -SAN-CC, emitida por la Corte Constitucional el 1 3 de junio del 2013, deberá aplicarse cuando sea imprescindible realizar (...) la determinación del monto (...) del pago en dinero.

Por contrario sensu, es criterio de esta Corte, que la remisión a los preindicados trámites no procede cuando se trata de pago de remuneraciones ordenado por la sentencia como parte de la medida reparatoria destinada a restablecer la situación de la víctima al estado preexistente a la vulneración de derecho (...) i) No se trata de una indemnización de daños y perjuicios propiamente dicha, sino simplemente de una elemental consecuencia del retomo a la situación previa a la afectación constitucional. i) Porque, objetivamente, no existe un monto de dinero a determinar, pues el monto de la remuneración del afectado, es un valor conocido que ya está determinado con anterioridad y absoluta precisión en la operación económica de la persona o entidad, pública o privada, que debe cumplir lo resuelto en la sentencia", postulados que esta Corte ha considerado como una forma de reparación efectiva y no permitan, que en errónea aplicación de normas constitucionales se produzcan dilaciones o retardo injustificado en el ejercicio de los derechos constitucionales.

En el caso sub examine se trata de una reparación económica que debe satisfacer una entidad estatal como lo es la Universidad Central del Ecuador; sin embargo, como lo mencionó esta Corte en líneas anteriores: "La reparación económica, consecuencia de la declaración de una vulneración de derechos, no generará un nuevo proceso de conocimiento, sino exclusivamente una cuantificación dentro de un trámite de ejecución de la sentencia constitucional". Entendido esto, se evidencia que específicamente en la presente causa no se trata de una cuantificación que deba realizarse mediante un proceso de determinación que impliquen diligencias periciales o de cálculos complejos o

especializados que deban ser conocidos y tutelados por la jurisdicción contenciosa administrativa.

Al contrario, la reparación material en el caso sub judice claramente, se asimila bajo una simple y nada compleja operación aritmética básica que implica al afectado a recibir su reparación material o económica sin dilaciones o equivalente al valor de lo que percibían por sueldo por diez meses, en consideración al lapso de tiempo que los ahora jubilados pudieron seguir laborando hasta que se verifique efectivamente, por parte de la Universidad, todos los requisitos para que opere su jubilación conforme a derecho, lo cual fue imposibilitado por la indebida jubilación anticipada que vulneró sus derechos.

Para aclarar este tópico, conviene insistir que este caso no se refiere a determinar montos que requieran de peritajes técnicos sobre porcentajes u otros, menos aún de diligencias orientadas a cuantificar el valor, por ejemplo, de un vehículo, una casa u otro objeto cuya pérdida, retención, deterioro o destrucción ilegítima derivó en la vulneración de derechos constitucionales, cuestión que bien podría presentarse en otros casos y como en efecto, ha sucedido.

Así, en el caso N.0 00 1 5- 1 0-AN, resuelto mediante la sentencia N.0 004- 1 3 -SANCC, se atendió la acción por incumplimiento presentada por un ciudadano que requirió del Consulado del Ecuador en Ipiales -Colombia-.: la aplicación del "Convenio entre Ecuador y Colombia sobre tránsito de personas, vehículos, embarcaciones fluviales y marítimas y aeronaves" para poder recuperar un vehículo de su propiedad que se encontraba retenido en la Fiscalía de Pasto -

Colombia-. En ese caso, la Corte Constitucional determinó la vulneración del derecho a la propiedad establecido en el artículo 66 numeral 26 de la Constitución de la República, pues se verificó la actitud negligente de un agente consular ecuatoriano -servidor público- que, sin requerir apoyo a las instituciones públicas competentes para comprobar la titularidad del bien, procedió a entregar el automotor a otra persona que no era la propietaria, vulnerando así los derechos de propiedad del dueño del bien. Ante esto, la Corte Constitucional dispuso que el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, pague al accionante el valor del vehículo, en función del valor del avalúo comercial del mercado local a la fecha de la sentencia; disponiendo que el órgano judicial correspondiente, en sede contenciosa administrativa, informe a la Corte sobre su cumplimiento.

Por su parte, en el caso N.0 0445- 1 1 -EP, resuelto mediante la sentencia N.0 080-1 3-SEP-CC, se atendió la acción extraordinaria de protección presentada por un ciudadano que alegó haber sido destituido de su trabajo en la Municipalidad de Samborondón mediante un proceso administrativo que vulneró sus derechos constitucionales al debido proceso, a la salud, al trabajo y a la no discriminación, pues se trata de una persona portadora de VIH o enferma de SIDA y diagnosticado con un tumor maligno. En ese caso, esta Corte Constitucional verificó que durante la sustanciación de la acción de protección, las autoridades judiciales se limitaron a señalar que el accionante no podía ejercer esa garantía jurisdiccional por no reunir los requisitos para la misma, afirmando también que se había observado el debido proceso en el sumario administrativo; más aún, en ningún momento, se analizó ni resolvió sobre los derechos a la salud y a la no discriminación alegados por el

accionante, los cuales habrían sido los derechos vulnerados en el sumario administrativo materia de la acción de protección. Ante esto, la Corte Constitucional declaró la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva y a la igualdad y no discriminación, ordenando la inmediata restitución del accionante a su puesto de trabajo y que de manera inmediata la Municipalidad de Samborondon se ponga al día en el cumplimiento de las obligaciones relativas a la seguridad social con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, disponiendo además que en relación a la determinación de los haberes dejados de percibir, se estará a lo dispuesto en la sentencia N.0 004- 1 3 - SAN-CC; esto es, su determinación por la jurisdicción contenciosa administrativa. De lo expuesto, en los casos citados, se observa con claridad que en ellos se requería de un proceso de determinación de montos a través de peritajes u otras diligencias procesales que justificaban en esos casos un proceso a sustanciarse y tutelarse por los jueces contenciosos administrativos. Así, en el primer caso citado, se trataba de cuantificar el valor del avalúo comercial del mercado local de un vehículo de características determinadas y en el segundo caso, de la determinación de haberes que se dejaron de percibir por una destitución que quedó sin efecto y donde se ordenó la restitución al cargo, ante lo cual la falta de esos haberes que debieron recibirse por un trabajo remunerado que debió seguirse prestando pero que no se lo hizo no por su voluntad sino por ser destituido de manera discriminatoria, generó perjuicios que deben ser cuantificados mediante peritajes contables.

Sin embargo, en el caso sub examine no se refiere ni al pago de un monto equivalente al valor del avalúo comercial de un objeto, ni al de haberes dejados de recibir por el periodo entre una destitución discriminatoria y la posterior

restitución para continuar trabajando, puesto que, en el caso sub judice, los ahora jubilados no fueron destituidos para luego ser reincorporados a sus trabajos, sino que en su caso, tal como se demostró en líneas anteriores, se trató del cese definitivo de sus actividades laborales para acogerse a la jubilación, siendo que aquel cese se dio sin verificarse todos los requisitos para efectuarlo, por lo cual se estimó como parámetro para la reparación material única y concretamente el equivalente de lo que percibían como remuneración antes de ser cesados y por los que la entidad accionada se retrasó hasta efectivamente, cancelarles el por jubilación, cuestión que en ese caso específico se estima que no trasciende a un proceso de determinación complejo realizable solo por la vía contenciosa administrativa.

En tal sentido, de manera argumentada y razonada, y atendiendo las características del caso -que versa además sobre derechos de personas adultas mayores-¹⁰ esta Corte Constitucional, a partir de sus facultades interpretativas previstas en el artículo 436 numerales 1 y 6 de la Constitución ¹¹, identifica una distinción ¹² de la aplicación de la regla general en cuanto a la determinación de la reparación material para su aplicación a este caso en concreto, pretendiendo una adecuación de la regla a las circunstancias particulares con miras a garantizar la efectiva protección de los derechos constitucionales del caso específico. Lo anterior no constituye en absoluto una invalidez o cambio de la regla general, sino más bien ratifica la plena vigencia de la misma y constituye a casos como el presente en excepcionales, cuya fundamentación exige una carga argumentativa fuerte y sólida, pues, tal como lo contempla el numeral 3 del artículo 2 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la Corte Constitucional podrá alejarse

de sus precedentes de forma explícita y argumentada garantizando la progresividad de los derechos y la vigencia del estado constitucional de derechos y justicia; interpretación que, se aclara, que solo compete a esta Corte en virtud de sus expresas facultades.

Resulta imprescindible tener presente que el sistema procesal es un medio para la realización de la justicia regido, entre otros, por los principios de simplificación, eficacia, celeridad y economía procesal 13; debiendo la interpretación y aplicación del derecho orientarse hacia el cumplimiento y optimización de los principios constitucionales 14, a partir de su adecuada interpretación evolutiva e integral con el texto constitucional y debiendo entender a las normas a partir de las situaciones cambiantes que ellas regulan, con el objetivo de no hacerlas inoperantes o ineficientes o de tomarlas contrarias a otras reglas o principios constitucionales. Las reflexiones antes esgrimidas sobre reparación económica y su determinación, bajo la luz de los principios antes invocados, complementan y abonan al criterio que esta Corte viene sosteniendo respecto de que la regulación contenida en el artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional no restringe el derecho a la reparación integral, y dotan además de mayor claridad y entendimiento al contenido y al fin constitucionalmente válido que se persigue con la reparación en materia de derechos constitucionales.

En conclusión, del análisis realizado en el caso en concreto, se determina que la Sala, al emitir una resolución judicial motivada, sujetó su conducta a las normas jurídicas previamente establecidas por la Constitución y la Ley, y sin quebrantar los precedentes de interpretación, respetando así el derecho a la

seguridad jurídica, puesto que, al considerar en su sentencia los argumentos y las pruebas esgrimidas tanto por el legitimado activo como pasivo, permitió el ejercicio del derecho a la defensa de las partes procesales y, al enunciar las normas jurídicas aplicables y relacionarlas con los antecedentes de hecho aseguró el derecho al debido proceso, ya que garantizó el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes, brindando una tutela judicial efectiva.

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.

2.2. COMENTARIO

El doctor Edgar Samaniego ~~Rejas~~, en su calidad de rector y representante legal de la Universidad Central del Ecuador, presenta Acción Extraordinaria de Protección el 21 de mayo de 2012, en contra de la sentencia del 24 de abril de 2012 y el auto del 07 de mayo de 2012, dictados por los jueces de la Primera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, dentro de la causa N.0 092-2012.

Las decisiones judiciales que se impugnan son, la sentencia del 24 de abril de 2012, dictada por los jueces de la Primera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, en que se declara con lugar la Acción de Protección presentada por el señor Jorge [REDACTED] Carrión y otros; y el auto del 7 de mayo de 2012, en que se declaran improcedentes los recursos horizontales de ampliación y aclaración.

El accionante manifiesta que en las decisiones judiciales impugnadas se han vulnerado derechos constitucionales, que afectan la integridad institucional y el buen nombre de la Universidad Central del Ecuador, razón por la cual deduce Acción Extraordinaria de Protección a fin de que se reivindique la garantía constitucional universitaria, dando cumplimiento a lo que disponen los artículos 424 y 427 de la Carta Magna del Estado, y se preserve el derecho establecido por el artículo 355 de la Constitución de la República del Ecuador que reconoce a las universidades y escuelas politécnicas autonomía académica, administrativa, financiera y orgánica.

Sostiene además, que no se puede ordenar el pago de remuneraciones a los accionantes de la Acción de Protección, por cuanto no han laborado durante los 10 meses que se ordena el pago, ya que de pagarse se estaría ante un pago indebido.

Por otra parte, sostiene que una vez efectuado el análisis del fallo impugnado se puede establecer que el mismo carece de motivación por cuanto no cumple con lo prescrito por el artículo 76 numeral 7 literal de la Constitución de la República, puesto que sin ningún criterio legal y peor constitucional se afectaron legítimos derechos de la Universidad Central del Ecuador, pues la resolución desconoce arbitrariamente la norma constitucional así como la Ley

Orgánica de Educación Superior y la Ley Orgánica de Servicio Público, por cuanto se trata de otorgar remuneraciones a exfuncionarios que fueron cesados por su edad y tiempo de servicio.

Solicita que la ilegítima e improcedente Acción de Protección, emitida por la Primera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, se deje sin efecto y que la Corte Constitucional revoque lo resuelto.

Señalan que el Juzgado Octavo de la Niñez y Adolescencia, en sentencia resolvió negar la acción de protección, fundamentando que los accionantes no han podido demostrar ninguna violación de los derechos constitucionales; que el acto impugnado se refiere exclusivamente, a remuneraciones y beneficios y, que se debía agotar previamente la instancia administrativa.

Dicha sentencia fue recurrida mediante el recurso de apelación correspondiendo conocer la causa a los jueces de la Primera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, quienes el 24 de abril de 2012 dictaron sentencia la cual a criterio de los comparecientes, se encuentra motivada, pues cumple con los requisitos del artículo 17 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Que dicha sentencia se encuentra debidamente motivada fáctica y jurídicamente y que procedieron aceptar la Acción de Protección, por cuanto se procedió a cesar a los accionantes sin contar previamente con el presupuesto necesario como manda la ley y el reglamento de la LOSEP, y conforme se señaló en el oficio N.0 SENPLADES-SIP-dap-2011 -469 del 23 de agosto de 2011.

Sostienen que los derechos vulnerados por la autoridad pública no judicial en el acto administrativo impugnado por los jubilados en la acción de protección, son los contemplados en los artículos 1, 3. 1 y 11, numerales 2, 3, 4, 5, 7 y 8 de la Constitución de la República, que se refieren a los principios de aplicación de los derechos; el artículo 33 que reconoce el derecho al trabajo; el artículo 35 que prevé la atención prioritaria a las personas adultas mayores; el artículo 37 que contempla el derecho a la jubilación universal; el artículo 229 que manifiesta que los derechos de los servidores públicos son irrenunciables; declaran que las violaciones de estos derechos se producen por la aplicación equivocada que realizó la Universidad Central del Ecuador de lo dispuesto por el artículo 8 1 y 1 29 de la Ley Orgánica de Servicio Público; el artículo 289 del Reglamento General a la LOSEP y el artículo 178 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, por cuanto, conformidad con estas normas no se debía dar paso al desenrolamiento del personal y las obligaciones de pago sin antes verificar la disponibilidad presupuestaria para cubrir el gasto ocasionado, situación que fue confirmada por la SENPLADES en el oficio N.0 SENPLADES-SIP-dap-2011-469 del 23 de agosto de 2011.

Con estas consideraciones la Sala adoptó la decisión de revocar la sentencia dictada por la jueza a quo y aceptar el recurso de apelación, ordenando como reparación integral el pago a los accionantes del valor correspondiente a los 10 meses de sueldo que dejaron de percibir durante el tiempo que duró el trámite para recibir el incentivo por jubilación.

El accionante se encuentra legitimado 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; en concordancia con el artículo 59 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Señala la Corte Constitucional que, la Acción Extraordinaria de Protección procede en contra de sentencias, autos en firme o ejecutoriados y resoluciones judiciales que pongan fin al proceso; en esencia, la Corte Constitucional, por medio de esta acción excepcional, se pronunciará respecto a dos cuestiones principales: la vulneración de derechos constitucionales o la violación de normas del debido proceso.

La acción extraordinaria de protección se incorporó para tutelar, proteger y remediar las situaciones que devengan de los errores de los jueces, (...) que resulta legislación constitucional del país y que responde, sin duda alguna, al anhelo de la sociedad que busca protección efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, puesto que así los jueces ordinarios, cuya labor de manera general radica en la aplicación del derecho común, tendrían un control que deviene de jueces constitucionales en el más alto nivel, cuya labor se centraría a verificar que dichos jueces, en la tramitación de las causas, hayan observado las normas del debido proceso, la seguridad jurídica y otros derechos constitucionales, en uso del principio de la supremacía constitucional'.

Puntualiza que, la Acción Extraordinaria de Protección se origina como un mecanismo de control respecto a la constitucionalidad de las actuaciones de los órganos judiciales en lo que compete al presente caso, a la actuación de la Sala cuya resolución se impugna, quienes en ejercicio de la potestad

jurisdiccional, conferida constitucional y legalmente, administran justicia y por ende, se encuentran llamados a asegurar que el sistema procesal sea un medio para la realización de la justicia y hacer efectivas las garantías del debido proceso en tal virtud, la Corte Constitucional, como máximo órgano de control, interpretación y administración de justicia en materia constitucional, en virtud de lo prescrito en el artículo 429 de la Constitución de la República, en el trámite de una Acción Extraordinaria de Protección, debe constatar que, efectivamente, las sentencias, autos y resoluciones con fuerza de sentencia se encuentren firmes o ejecutoriados y que durante el juzgamiento, no se hayan vulnerado por acción u omisión el debido proceso u otro derecho constitucional. La demanda señala que la sentencia impugnada no se encuentra debidamente motivada y que se ha violado el debido proceso.

Una de las condiciones mínimas que componen el derecho al debido proceso es aquella garantía que obliga a que las decisiones de los poderes públicos se encuentren revestidas de una adecuada motivación, así lo reconoce la Constitución de la República en el artículo 76 numeral 7 literal al establecer que:

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

Dice la Corte Constitucional que, la motivación de las resoluciones judiciales es requisito para la observancia de un proceso debido, y más concretamente dentro del litigio, para la observancia del derecho a la tutela efectiva y expedita de los derechos e intereses de las personas, sin que en ningún caso quede en indefensión (...).

Para que exista motivación deben presentarse los siguientes elementos: a) La determinación de los antecedentes de hecho; b) La enunciación de los principios y normas jurídicas aplicables al caso; e) La explicación ordenada y coherente de por qué los principios y normas jurídicas enunciados son aplicables a los antecedentes de hecho y el correspondiente razonamiento que relacione lo anterior con la resolución final adoptada y, d) La aplicación de un lenguaje claro y pertinente capaz de permitir la completa y correcta comprensión de las ideas contenidas en la resolución.

Por lo expuesto, la Sala concluye el análisis de la causa y concede la acción de protección a favor de los accionantes; es decir, guarda la debida coherencia entre los antecedentes de hecho, los principios y normas jurídicas aplicables, la explicación de relación entre aquellos antecedentes de hecho y los principios y normas jurídicas, así como la relación de estos con la decisión adoptada.

En cuanto al auto de ampliación y aclaración impugnado es preciso señalar que el accionante en su demanda de Acción Extraordinaria de Protección no deduce ningún argumento tendiente a dilucidar de qué forma dicho auto vulnera sus derechos constitucionales. Sin embargo, de todas las consideraciones expuestas, se determina que la sentencia impugnada respecto

de la cual se interpuso el pedido de ampliación y aclaración se encuentra revestida de una adecuada motivación, por lo cual se lo declaró improcedente.

En cuanto a la impugnación a la sentencia en el sentido de que existe vulneración al debido proceso la Corte Constitucional señala:

En los artículos 226, 227 y 233 de la Constitución de la República se establece que las instituciones públicas como respecto de sus funcionarios, determina la obligación y responsabilidad de atender a sus deberes y competencias de forma diligente, eficaz, eficiente con calidad y de forma planificada, siendo que por lo señalado el mandato constitucional, por tanto, no puede ser meramente una forma declarativa de derechos y menos aún en el actual modelo de Estado, consecuentemente, esta Corte considera que bajo una correcta técnica de interpretación jurídica es deber de las cortes de instancia y de las altas cortes proteger y garantizar los derechos establecidos en la Constitución de la República.

El análisis realizado en la sentencia de la Primera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha que en lo pertinente, y resolviendo sobre el fondo de manera motivada, se refiere a la responsabilidad de los servidores públicos en el ejercicio de sus deberes, y de la omisión en el pago a los accionantes por el período de 10 meses, cuestiones que de forma fundamentada estatuyen la necesidad de dejar en claro la responsabilidad de la función pública en la ejecución de sus procedimientos, el cumplimiento de sus competencias y sobre todo, de la observancia de los preceptos constitucionales más aún cuando se involucran grupos de atención prioritaria.

La Sala, una vez declarada la vulneración y concedida la acción dispone, a manera de reparación material, un pago equivalente a los diez meses de

suelo que los jubilados dejaron de percibir hasta recibir su incentivo por jubilación, pues, de haberse procedido legítimamente, la Universidad debió planificar anticipadamente dicha cesación por jubilación y tener la disponibilidad presupuestaria para cancelar el valor por compensación o en su defecto, en este caso específico, la Universidad debió optar por cesar a estas personas meses después y no en la fecha que lo hizo, es decir, debió proceder a jubilar únicamente al momento de verificar efectivamente, disponibilidad de recursos para cumplir sus obligaciones legales. Así, en este caso en concreto, la separación por jubilación realizada por la Universidad Central en el tiempo y la forma tal cual fue ejecutada, derivó en la indebida cesación de los ahora jubilados a partir de la fecha de la acción de personal, quienes, de haberse procedido correctamente, habrían seguido laborando en la entidad demandada y hubieran percibido ingresos hasta el momento en que efectivamente, se verifiquen todos los requisitos normativos para su jubilación, cuestión que en el caso sub iudice se dio recién diez meses después.

Por esta razón el pago de reparación integral no vulnera el derecho del debido proceso, es razonable y coherente y está amparado en la Constitución, pues se impone el deber judicial de la aplicación obligatoria de la reparación integral ante toda vulneración de derechos, pues "los procesos judiciales sólo finalizarán con la ejecución integral de la sentencia o resolución" (artículo 86 numeral 3 segundo inciso de la Constitución), de lo que se deduce que las decisiones que resuelvan las acciones planteadas en protección de los derechos constitucionales, que declaren la vulneración de un derecho, deben necesariamente contener la disposición de reparación integral en la parte resolutive de la decisión Constitucional.

Es decir, que al ordenar el pago de la reparación integral por los 10 meses los jueces consideraron el acto administrativo, de ordenar la salida de los servidores públicos sin que exista la partida presupuestaria para el pago de la bonificación por jubilación como un despido intempestivo, estableciendo en sentencia: 1. Declarar que no existe vulneración de derechos constitucionales. 2. Negar la acción extraordinaria de protección planteada.

CAPÍTULO III

3. RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

3.1. RESULTADOS EN RELACIÓN A LOS OBJETIVOS.

OBJETIVO GENERAL:

- “Determinar de qué forma el Art.60 de la LOSEP, podría contravenir la disposición constitucional en caso de que un servidor público sea destituido inconstitucionalmente”

LOGRO DE RESULTADO

Para comprobar este objetivo, hemos hecho el siguiente análisis partiendo de la siguiente disposición: La Constitución de la República del Ecuador, en su Art. 11.- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: en sus numerales. “4. Ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales”.....“Art. 33.- El trabajo es un derecho y un deber social, y un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía. El Estado garantizará a las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad, una vida decorosa, remuneraciones y retribuciones justas y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado”. Art.60 LOSEP, El proceso de supresión de puestos procederá de acuerdo a razones técnicas, funcionales y económicas de los organismos y dependencias estatales. Se realizará con la intervención de los Ministerios de Relaciones Laborales, de Finanzas; y, la institución o entidad objeto de la supresión de puestos, para las entidades del Gobierno Central. Nos hemos planteado el Caso, por ejemplo si el trabajador es despedido inconstitucionalmente, por haber sido obligado a realizar algo contra su voluntad y este se negare y el motivo de su despido exponen otra causal como: Falta de Presupuesto u otra expresada en el Artículo 60 este empleado aparte de quedar en indefensión quedaría sin el sustento económico para su

familia....entonces estamos frente a un acto violatorio de derechos consagrados en la Constitución.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

- Reconocer los aspectos importantes de la nueva organización y administración pública.
- Dar a conocer cuáles son las responsabilidades que se le atribuyen al funcionario público, conforme lo establece inciso primero del Art. 233 de la Constitución de la República.

LOGRO DE RESULTADO:

A pesar de las Falencias que hoy siguen existiendo en el Servicio Público debido al control que hoy existe, muchos malos servidores públicos que existían ya han sido destituidos o comprado su renuncia y hoy se cuenta con gente con mayor preparación y capacidades para los cargos que ocupan. Por ejemplo la inserción y accesibilidad en igualdad de condiciones al trabajo remunerado de las personas con discapacidad, del 3%; así mismo la inclusión de equidad de género, la mujer embarazada también se beneficia, posee también el derecho de licencia por maternidad, correspondiéndole un total de 12 semanas de descanso con remuneración completa, dividiéndose en dos semanas antes del parto, y 10 semanas después, su remuneración es cancelada en porcentajes entre el IESS y el empleador, en el primer caso reconocerá el 75% y el empleador el 25% de su última remuneración.

La responsabilidad administrativa a la que se refiere la Constitución de la República del Ecuador, es sancionada disciplinariamente por la inobservancia que cometen los funcionarios y empleados a las normas establecidas en la

misma Constitución, en las Leyes, Reglamentos, Estatutos, Ordenanzas, Acuerdos, Resoluciones, etc., que rigen la vida jurídica de la institución y básicamente por el incumplimiento de los deberes y atribuciones que el personal comete en razón de sus funciones. Entre las sanciones disciplinarias que la ley establece están principalmente las siguientes: amonestación verbal, escrita, sanción pecuniaria administrativa, suspensión temporal sin goce de remuneración y destitución. La responsabilidad civil, aplicada al servicio público, proviene entonces de la conducta del servidor público que obtiene un lucro indebido u ocasiona en el desempeño de su empleo, cargo o comisión un daño o perjuicio al Estado, a la administración pública o a un particular, en tal caso la autoridad, servidor o funcionario está obligado a responder por el acto u omisión que cometió, con el pago de una indemnización que sea suficiente para cubrir aquellos conceptos. La responsabilidad penal, en cambio se aplica a las autoridades, funcionarios o dignatarios que en el desempeño de su cargo realizan actos o incurrir en omisiones que constituyen uno de los delitos previstos o penados por las leyes. Para que haya lugar a responsabilidad penal, se requiere entonces que el funcionario infrinja sus deberes y obligaciones en el ejercicio de su cargo sea por acción u omisión; que en la conducta exista dolo o culpa; y que el delito y la pena para castigarlo estén debidamente previstos por las leyes. La responsabilidad penal es por tanto la que imputa a la autoridad o funcionario público, culpabilidad en el cometimiento de un acto contrario a la ley, realizado con culpa o dolo, la cual entraña la aplicación de sanciones públicas, penas o medidas de seguridad.

Los hechos que generan responsabilidad penal, son sin duda los más graves, por cuanto lesionan el bien social, tipifican una conducta antisocial y repercuten

en el orden público. Solo los jueces están en capacidad constitucional y legal de establecer definitivamente la responsabilidad penal en contra de los ciudadanos.

3.2. CONCLUSIONES.

- ✚ Que puede existir abuso por parte de la autoridad nominadora al momento de seguir el sumario administrativo, se requiere de una autoridad imparcial que se encargue de desarrollar los procesos del Sumario

- ✚ Que los Sumarios Administrativos que se tramitan en las diferentes instituciones públicas se basan en sus propios reglamentos internos ajustándose a la normativa general, lo que ocasiona que cada entidad interprete a su manera la organización y el trámite de los procedimientos.

- ✚ Que los Sumarios administrativos suelen acarrear nulidades procesales lo que muchas veces el efecto jurídico es el impugnar la resolución en la vía Contencioso Administrativa, la cual en sentencia declarará nulo el acto administrativo de destitución y dispondrá el reintegro y pago de las remuneraciones del servidor público. Sentencia ejecutoriada que será impugnada ante la Corte Constitucional por la Acción Extraordinaria de Protección.

3.3. RECOMENDACIONES.

- ✚ Es necesario una reforma a la Ley Orgánica del Servicio Público, puesto que esto aportaría a que los servidores públicos sean sancionados previo un proceso imparcial, donde la autoridad nominadora no intervenga, y por tanto no utilice sus influencias para que se resuelva de acuerdo a su antojo.

- ✚ Se debe eliminar las normas internas de procedimiento administrativo, disciplinario de aplicación en cada institución pública con la finalidad de unificar los procedimientos administrativo disciplinario para las instituciones públicas.

- ✚ En cuanto las instituciones públicas sigan manejando los procedimientos disciplinarios administrativos, deben contar con personal idóneo para ello, ya que muchas veces los técnicos en Talento Humano no garantizan que dichos procedimientos se cumplan e irrespetando las garantías constitucionales a la tutela judicial, debido proceso y seguridad jurídica.

BIBLIOGRAFÍA.

Constitución del Ecuador 2008. Registro Oficial 449 de 20-oct-2008.

Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Registro Oficial Suplemento 52 de 22-oct-2009.

Ley Orgánica de Servicio Público, Registro Oficial Suplemento No. 294, Ley 0, de 06 de octubre de 2010

Reglamento General a la Ley Orgánica de Servicio Público, Registro Oficial Suplemento No. 418, de 01 de abril de 2011

CUEVA CARRION Luis. "Acción Constitucional Ordinaria de Protección", Primera Edición, Ediciones Cueva Carrión, Quito – Ecuador 2010.

DE TOMASO, Carlos. Ob. cit. Página 165/ DE TOMASO Carlos. Análisis del proyecto de nueva Constitución. Editorial UCSG. 2008.

"Las garantías, herramientas imprescindibles para el cumplimiento de los derechos" Desafíos constitucionales, la Constitución de 2008 en perspectiva, Quito, V&M Gráficos, 2008 p. 92

PEREZ, Efraín: Derecho Administrativo Tomo II. Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito, 2009. p.647.

Diego Paredes González Especialista en Derecho Administrativo Temas Constitucionales No. 5, Revista del Tribunal Constitucional, Año 2005

LOPEZ JACOME, Nelson: El Procedimiento previo a la Destitución de Empleados Públicos. Editor Luis Bolívar Marín. Quito, 2004.

JARAMILLO, Hernán: Manual de Derecho Administrativo Quinta Edición. Unidad de Publicaciones del Área Jurídica Administrativa y Social de la Universidad Nacional de Loja. Loja, 2005.