



**CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR**

Quito, D. M., 26 de junio de 2018
Oficio Nro. 3417-CCE-SG-NOT-2018



TRÁMITE EXTERNO: CJ-EXT-2018-10497
REMITENTE: JAIME RAUMIR POZO CHAMORRO
RAZÓN SOCIAL: CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADO
FECHA RECEPCIÓN: 27/06/2018 14:52
NRO DOCUMENTO: 3417-CCE-SG-NOT-2018
TOTAL DOCUMENTOS: 26 FOJAS
INGRESADO POR: karina.sanabria

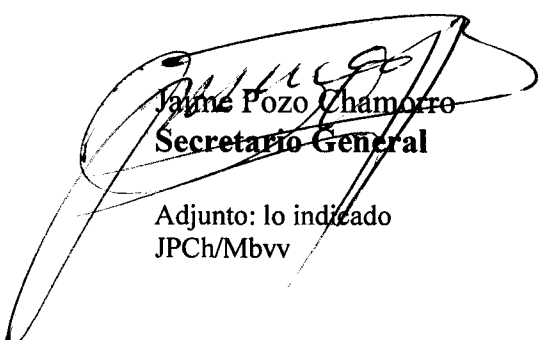
Señores
CONSEJO DE LA JUDICATURA
Ciudad.-

Revise el estado de su trámite en <https://cjdccomunal.funcionjudicial.gob.ec>

De mi consideración:

Para los fines legales pertinentes, adjunto copia certificada de la sentencia N.º **223-18-SEP-CC**, emitida el 20 de junio de 2018, dentro de la acción de protección N.º **1830-16-EP**, presentada por los señores: Karen Gabriela Martínez Agreda, dentro de la acción de protección N.º **00308-2016**, que sigue Karen Gabriela Martínez Agreda en contra del Gobierno Autónomo Municipal del cantón Manta; a fin de que se dé cumplimiento a lo dispuesto en la presente sentencia.

Atentamente,


Jaime Pozo Chamorro
Secretario General

Adjunto: lo indicado
JPCh/Mbv

2018 - 10497



2

Quito D. M., 20 de junio de 2018

SENTENCIA N.º 223-18-SEP-CC

CASO N.º 1830-16-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El 24 de agosto de 2016, la señora Karen Gabriela Martínez Agreda, por sus propios derechos, presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 26 de julio de 2016, por la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, dentro de la acción de protección N.º 13284-2016-00308. Al ingresar el caso a la Corte Constitucional, se le asignó el N.º 1830-16-EP.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, de conformidad con lo establecido en el artículo 13 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, el 06 de septiembre de 2016, certificó que, en referencia a la presente acción no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

Mediante auto de 13 de octubre de 2016, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por los jueces constitucionales Marien Segura Reascos, Wendy Molina Andrade y Francisco Butiñá Martínez, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección.

De conformidad con el sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional, le correspondió a la jueza constitucional Marien Segura Reascos, sustanciar la presente causa.

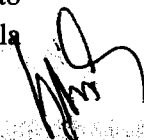
La jueza sustanciadora de la causa, mediante providencia de 08 de noviembre de 2017, avocó conocimiento del caso N.º 1830-16-EP y dispuso que se notifique a

los jueces de la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, en calidad de legitimados pasivos, al ingeniero Jorge Orley Zambrano Cedeño y Manuel Arturo Acuña Villamar, alcalde y procurador síndico del Municipio del Manta –hoy, Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Manta–, terceros con interés en el proceso y al procurador general del Estado.

Decisión judicial impugnada

La accionante impugna en su demanda la sentencia dictada el 26 de julio de 2016, por la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, dentro de la acción de protección N.º 13284-2016-00308; que, en lo principal dispuso lo siguiente:

CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE MANABÍ.- SALA DE LO PENAL DE LA CORTE PROVINCIAL DE MANABÍ. Portoviejo, martes 26 de julio de 2016, las 14h49. VISTOS.- (...) OCTAVA.- ANALISIS DE LA SALA.- En virtud de lo anotado en líneas anteriores, a este juzgador plural constitucional no le cabe ninguna duda que la acción ordinaria de protección propuesta en esta causa por la señora accionante KAREN GABRIELA MARTINEZ AGREDA, no reúne los requisitos establecidos en el artículo 88 de la Constitución de la República del Ecuador y en los artículos 39, 40 y 41 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, toda vez que se está impugnando un acto administrativo emitido por una autoridad pública con autonomía como lo es el GAD de la ciudad de Manta, lo cual a criterio de este juzgador constitucional plural se trata de asuntos de mera legalidad y no de la vulneración de derechos constitucionales señalados por la señora accionante, pues la pretensión de la accionante es que constitucionalmente se le declare un derecho, en tal razón la sala establece la improcedencia de la acción al amparo de lo que ordena el Art. 42. en sus numerales 1, 4, y 5 de la LOGJCC y por no ajustarse al requisito del Art. 40.3 ibídem, pues se trata en el presente caso un acto exclusivamente administrativo realizado por el GAD de Manta, con las garantías del debido proceso, iniciado y resuelto en contra de la accionante antes nombrada, en aplicación de la Constitución y la Ley, por lo que la Sala reitera que es una decisión eminentemente administrativa que no contiene ninguna violación de rango constitucional y que en consecuencia de ello active la vía de orden procesal constitucional para tutelar algún derecho garantizado en la Constitución y que en tal virtud se cumplan los requisitos previstos en el artículo 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y por el contrario, la presente acción de protección se torna improcedente de acuerdo con lo señalado en el artículo 42 numeral 4 del mismo cuerpo legal antes mencionado que dice: Art. 42.- Improcedencia de la acción.- La acción de protección de derechos no procede: ...4) cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial , salvo que se demuestre que la





vía no fuere adecuada ni eficaz. Aquella disposición antes mencionada guarda armonía con lo previsto en el artículo 173 de la Constitución de la República del Ecuador que establece en forma clara y precisa lo siguiente: Art. 173.- Los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial; y así mismo por otro lado en el Art. 392 inciso segundo de la COOTAD, dice "Las impugnaciones contra los actos administrativos debidamente notificados se realizarán por la vía de los recursos administrativos". Del contenido de las disposiciones jurídicas antes anotadas, se deduce de forma meridiana que el acto administrativo emitido por el GAD de Manta, del que se alega ha violentado derechos de los accionantes, concretamente el derecho al trabajo y a la salud de la mujer embarazada, éste es un acto eminentemente administrativo que debe ser impugnado ante la vía administrativa o judicial de acuerdo a la norma constitucional y legal antes invocada, (Art. 173. C.R.E; Art.42.4 de la L.O.G.J.C.C.; y Art.392 del COOTAD). En este tema de los actos administrativos la Corte Constitucional para el Período de Transición, en sentencia No 0340-2008-RA. Publicada en el Registro Oficial No 566 de fecha miércoles 8 de abril de 2009, sostiene lo siguiente "CUARTA: La acción u omisión de la administración pública para que reciba el calificativo de acto administrativo debe ser la expresión o declaración de voluntad de la administración pública, destinada a producir efectos jurídicos. Por tanto, de modo general se entiende por acto administrativo la declaración unilateral de voluntad de autoridad pública competente, en ejercicio de su potestad administrativa que ocasione efectos jurídicos subjetivos, al crear, modificar, o extinguir situaciones jurídicas individuales concretas.". El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, calificativo que denota, a la Constitución como determinadora del contenido de la ley, el acceso y el ejercicio de la autoridad y la estructura del poder, siendo los derechos de las personas a la vez, límites del poder y vínculos, por lo que la constitución de la Republica es de directa e inmediata aplicación, y los derechos y garantías en ella contenidos justifican el orden Constitucional; todo ello, partiendo de la definición del Art. 1 de la Carta Magna, Derechos fundamentales cuyos ejercicio garantiza en forma efectiva la misma normativa suprema como un deber primordial del Estado (Art.3.1), en conclusión todos los derechos constitucionales son fundamentales y todos se rigen por el principio de su eficacia directa entendida como la procedencia lógica de la vinculación del derecho fundamental al legislador, con un contenido indecible por parte de este y el que solo puede desarrollarlo para el logro de su máxima optimización. Es decir, que los derechos fundamentales son primero normas constitucionales, con su vigencia directa e inmediata vinculan al legislador en cuanto a sus contenidos esenciales, no se trata la eficacia directa de una aplicación ajena al orden de una ilegalidad imperante ni tampoco excluye la que se desarrolla después de su vigencia, lo que se afirma es que el derecho fundamental es básicamente un derecho de rango constitucional y que, por su superioridad jerárquica, vincula directamente a todos, sin necesidad de mediación de legislación ordinaria, subordinada a aquel desde el momento mismo de la vigencia del principio o la norma que lo hizo nacer. Ese es el valor de la Constitución como norma y

eso es lo que prescribe el Art. 426 CR "Todas las personas, autoridades e instituciones estamos sujetas a la Constitución". En tal efecto la sala estima que a acción de protección no fue incluida en el ordenamiento jurídico con el fin de absorber la justicia ordinaria, sino para garantizar el amparo directo y eficaz de los derechos constitucionales. De modo que no es válido que se pretenda extender una garantía jurisdiccional a otros ámbitos que se encuentran bien regulados por el ordenamiento jurídico ecuatoriano y que tienen también su razón de ser. Tratar de utilizar esta acción para resolver asuntos de mera legalidad desnaturaliza la acción y atenta contra la confianza que pretende otorgar el ordenamiento jurídico ecuatoriano cuando establece un procedimiento para cada tipo de acción y cuando le otorga a toda persona el derecho de acudir a la justicia con la certeza de que existe un debido proceso propio, previamente establecido y aplicado por la autoridad competente para la resolución de sus controversias. Al efecto la sala estima procedente indicar en este fallo constitucional, la Sentencia constitucional. No. 001-010-JPO-CC, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 351 del día 29 de Diciembre de 2010. Donde se determina, que cuando los jueces resuelven asuntos de mera legalidad en la acción de protección, están desnaturalizando la garantía jurisdiccional y por ende provocando la vulneración de los derechos a la seguridad jurídica, debido proceso y tutela judicial efectiva, reconocidos en la Constitución de la República. Por lo que, en atención a lo señalado, la Corte constitucional estableció como deber de las juezas y jueces constitucionales aplicar adecuadamente dichos preceptos en la sustanciación de una causa constitucional, precisando que para garantizar la seguridad jurídica dentro de un Estado Constitucional existen los procedimientos que corresponden a cada una de las acciones, dependiendo la causa sobre la cual se litigue. El respeto al trámite correspondiente constituye uno de los ejes centrales que permite el cumplimiento de las normas del debido proceso, y fomentan la seguridad jurídica en el país, por lo que intentar subsanar la supuesta violación de derechos constitucionales mediante procedimientos ajenos a la naturaleza de la garantía si genera inseguridad jurídica, pero sobre todo provoca la desnaturalización de la acción constitucional, al pretender que se resuelva por los canales constitucionales asuntos de mera legalidad para las cuales la jurisdicción ordinaria ha establecido el trámite respectivo, así lo ha indicado La Corte Constitucional, máximo órgano de control e interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia, que ha manifestado en reiterados fallos que si la controversia versa sobre aplicación de normativa infraconstitucional, la persona afectada debe acudir a las instancias jurisdiccionales correspondientes pues la justicia constitucional no se encuentra facultada para resolver problemas legales que no acarreen vulneración de derechos constitucionales, lo cual a criterio de este juzgador constitucional plural insistiendo, se trata de asuntos de mera legalidad y no de la vulneración de derechos constitucionales señalados por la señora accionante, pues la pretensión de la accionante es que constitucionalmente se le declare un derecho.

NOVENA.- RESOLUCIÓN: En virtud de lo analizado, este tribunal de apelaciones y establece la improcedencia de la acción al amparo de lo que ordena el Art. 42 numerales



P

1, 4 y 5 de la LOGJCC y por no ajustarse al requisito del art. 40.3 ibídem, con lo anotado la sala observa de igual manera que en este caso no existe vulnerado contra la señora accionante lo que se establecen en los Arts. 325, 33, 35, 43, de la CRE. Por los antecedentes expuestos, esta Sala Constitucional de Apelaciones de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, por unanimidad, “ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCION Y LAS LEYES DE LA REPUBLICA”, REVOCA, en todas sus partes la sentencia subida en grado, por no haberse demostrado en esta acción constitucional que se hayan violentado ni vulnerado los derechos Constitucionales de la señora accionante; la Sala deja a salvo el derecho de la accionante a proponer las acciones judiciales ordinarias que estime conveniente, de conformidad con la Constitución y la Ley.- A fin de cumplir con lo que establece el Art. 82 de la Constitución de la República que expresamente consagra la seguridad jurídica y el Art. 172 ibídem que dice relación al principio de la debida diligencia en los procesos de administración de justicia, sin dilaciones, se dispone que la señora secretaria de la Sala, una vez ejecutoriado este auto, devuelva el expediente al Juzgado de origen para los fines de ley, no sin antes cumplir lo que en estos casos ordena el numeral cinco del artículo 86 de la Constitución de la República del Ecuador y Art. 25.1 de la LOGJCC.- Actúe la señora secretaria encargada de esta Sala. NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.-

Antecedentes del caso

El 27 de enero de 2016, la señora Karen Gabriela Martínez Agreda, compareció por sus propios derechos y presentó acción de protección en contra de los representantes del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Manta, ya que a su criterio la resolución dictada por el alcalde del GADM de Manta, dentro del proceso sumario administrativo N.º SA-GADMC-M-015-2015, ejecutada en la acción de personal N.º 1467 de 1 de diciembre de 2015, en la cual se dispuso su destitución del cargo de agente de tránsito civil, vulneró sus derechos constitucionales ya que al momento en que se dio inicio al sumario en su contra, ella se encontraba en estado de gravidez y riesgo de aborto.

El proceso en primera instancia fue conocido por el doctor Pablo Marcelo Abad, juez de la Unidad Judicial Penal de Manta, quien el 28 de marzo de 2016, en sentencia resolvió admitir la acción de protección, y declarar la vulneración de los derechos constitucionales al trabajo y a la salud, contenidos en los artículo 33, 35, 43, 332 y 32 de la Constitución de la República, reconociéndole a la accionante sus derechos, disponiendo que se deje sin efecto la resolución

impugnada y la restitución de la accionante a su cargo como agente civil de tránsito debiendo tomar en cuenta que la misma se encuentra en estado de gestación.

De la decisión dictada en primera instancia, las partes procesales y el representante de la Procuraduría General del Estado presentaron recursos de apelación, mismos que fueron conocidos por los jueces de la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, quienes, en sentencia de 26 de julio de 2016, resolvieron en lo principal revocar en todas sus partes la sentencia subida en grado, "... por no haberse demostrado en esta acción constitucional que se hayan violentado ni vulnerado los derechos Constitucionales de la señora accionante", dejando a salvo el derecho de la accionante a proponer las acciones judiciales ordinarias que estime convenientes.

De la sentencia dictada en segunda instancia, la señora Karen Gabriela Martínez Agreda, presentó acción extraordinaria de protección.

Argumentos presentados en la demanda

En lo principal, la accionante manifiesta que a través de un proceso de selección convocado por el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Manta en el año 2012 y luego de aprobar las fases correspondientes, fue declarada como una de las ganadoras y graduada como agente civil de tránsito de Manta el 21 de octubre de 2013; alega que inmediatamente después, esto es, el 22 de octubre de 2013 empezó a laborar en dichas funciones de agente de tránsito, recibiendo la correspondiente acción de personal el 02 de diciembre del mismo año.

Así mismo, manifiesta que, posteriormente a su nombramiento:

Vino el Nuevo (sic) proceso electoral para designar al nuevo Alcalde de Manta, y misteriosamente desapareció toda la documentación de todo el concurso mediante el cual fui designada como Agente Civil de Tránsito, y la actual administración a los 16 meses del inicio de su periodo, (Septiembre de 2015) instruyó sumarios administrativos a 15 agentes civiles de tránsito de los 96 que fuimos nombrados y de las ONCE MUJERES fui escogida para ser sumariada, sin respetar el estado de embarazo en el cual me encontraba y destituida de mis funciones, bajo el argumento que ninguno habíamos cumplido el concurso de mérito y oposición, por lo que me vi en la ineludible





necesidad de interponer Acción de Protección para que se deje sin efecto la resolución del señor alcalde de la ciudad de Manta ...

Señala que la acción constitucional fue concedida en primera instancia; no obstante, considera que en el fallo, el juez de primer nivel no consideró el pago de aportaciones al IESS y el pago de los meses que estuvo fuera de la institución, razón por la cual, presentó recurso de apelación; sin embargo, los jueces de apelación en lugar de corregir los errores del fallo de primer nivel, en sentencia revocaron dicha decisión vulnerando sus derechos constitucionales e inobservando la jurisprudencia emitida por la Corte Constitucional que determina la obligación de justificar la pertinencia de la jurisdicción ordinaria, cuando así lo señalen los jueces en sus decisiones.

Así mismo, la legitimada activa señala que la sentencia dictada en segunda instancia, vulneró derechos constitucionales en atención a que los jueces de la Sala no analizaron que la resolución dictada por el alcalde del GADM de Manta, a través de la cual, se la destituyó de su puesto de trabajo, fue discriminatoria, ya que no consideraron el estado de embarazo en que se encontraba al momento de la destitución, sin considerar lo previsto en el artículo 43 de la Constitución de la República, que garantiza a las mujeres embarazadas a no ser discriminadas en los ámbitos educativo, social y laboral.

En concordancia con lo señalado, la legitimada activa expresa que:

En la especie se determina que la Sentencia dictada por la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, existen falencias en cuanto al cumplimiento de este derecho a la seguridad jurídica, el mismo que se lo concibe como un derecho constitucional prioritario alrededor del que se sostiene toda organización estatal. Se evidencia en la sentencia que existe poca diligencia por parte de los jueces provinciales que integran la Sala, al REVOCAR la sentencia sin pronunciarse por los recursos de apelación interpuestos por las partes.

Identificación de los derechos presuntamente vulnerados por la decisión judicial

Del contenido de la acción extraordinaria de protección presentada, se desprende que la alegación principal de vulneración de derechos constitucionales se da

respecto al derecho a la seguridad jurídica, consagrado en el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador; y como consecuencia de dicha vulneración, la accionante identifica la presunta lesión del debido proceso en la garantía de la motivación, reconocido en el artículo 76, numeral 7 literal 1) *ibídem*.

Pretensión concreta

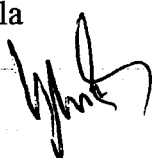
En atención a lo mencionado, la accionante solicita a los jueces de esta Corte: “... se sirvan aceptar la Acción Extraordinaria de Protección propuesta y en consecuencia, dejar sin efecto la Sentencia de la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, de fecha 26 de julio del 2016...”.

Informes presentados

Jueces de la Sala Constitucional, Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Manabí

Los doctores Mauro Alfredo Pinargoty Alonzo, Gina Fernanda Mora Dávalos y José Alberto Ayora Toledo, en calidad de jueces de la Sala Constitucional, Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, comparecen mediante escrito dentro de la presente causa y en atención a la acción extraordinaria de protección presentada por la señora Karen Gabriela Martínez Agreda, manifiestan lo siguiente:

Los jueces sostienen que frente al recurso de apelación propuesto tanto por el director de la Procuraduría General del Estado-Manabí, así como del alcalde, procurador síndico y directora de gestión de talento humano del GAD de Manta, y al cual se adhiere la accionante Martínez Agreda Karen Gabriela, en contra de la sentencia de primer nivel expedida por el señor juez de la Unidad Judicial Penal con sede en la ciudad de Manta, que admite la acción de protección propuesta, resolvieron revocar la sentencia de instancia en todas sus partes, por no haberse demostrado la violación de derechos constitucionales de la accionante.





Así mismo sostienen que en la presente causa, el acto administrativo impugnado no evidencia discriminación laboral contra la señora accionante, por ende no se habría vulnerado derechos constitucionales, por lo que agregan, que lo contrario sería violentar la seguridad jurídica, pues se evidencia que el proceso administrativo iniciado en contra de la accionante por parte del GAD de Manta, obedece a un examen especial realizado por la Contraloría General del Estado a dicha institución, por cuanto el nombramiento no se habría ajustado al ordenamiento previsto en la Constitución ni en la Ley de Servicio Público, que determinan los requisitos para el ingreso a laborar en una institución del Estado.

En consecuencia, los jueces consideran que la sentencia impugnada vía acción extraordinaria de protección, no vulnera el debido proceso, la seguridad jurídica, ni el derecho a la defensa de la accionante.

Procuraduría General del Estado

A fojas 14 del expediente constitucional, se encuentra el escrito presentado por el abogado Marcos Arteaga Valenzuela, en calidad de director nacional de patrocinio, delegado del procurador general del Estado, quien comparece en la presente causa y señala la casilla constitucional N.º 18 para recibir notificaciones.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte

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

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

La acción extraordinaria de protección establecida en el artículo 94 de la Constitución de la República, es una garantía jurisdiccional creada por el constituyente para proteger los derechos constitucionales de las personas en contra de cualquier vulneración que se produzca mediante sentencias, autos definitivos o resoluciones con fuerza de sentencia.

Así, esta acción nace y existe para garantizar y defender el respeto de los derechos constitucionales y el debido proceso. Por consiguiente, tiene como fin proteger, precautar, tutelar y amparar los derechos de las personas que, por acción u omisión, han sido vulnerados por decisiones judiciales que pongan fin a un proceso.

Esta garantía jurisdiccional procede en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, firmes o ejecutoriados, en los que por acción u omisión, se haya vulnerado el debido proceso u otros derechos constitucionales reconocidos en la Constitución, una vez que se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, a menos que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia de la persona titular del derecho constitucional vulnerado, conforme lo previsto en el artículo 94 de la Constitución de la República.

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

Determinación y resolución del problema jurídico

Tomando en consideración que los argumentos centrales de la demanda se dirigen a justificar de manera principal la vulneración del derecho a la seguridad jurídica, reconocido en el artículo 82 de la Constitución de la República, esta Corte sistematizará el análisis del presente caso a partir de la formulación y solución del siguiente problema jurídico:

