

Quito, D. M., 06 de febrero del 2013

**SENTENCIA N.º 001-13-SCN-CC**

**CASO N.º 0535-12-CN**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

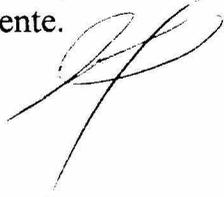
El 13 de agosto de 2012, la Corte Constitucional, para el periodo de transición, recibe el expediente del juicio de excepciones a la coactiva, remitido por los jueces del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 3, con sede en Cuenca, en virtud de lo dispuesto en el artículo 428 de la Constitución de la República, a fin de que la Corte Constitucional se pronuncie acerca de la constitucionalidad y aplicación del procedimiento judicial al existir dos procedimientos judiciales aplicables al juicio de excepciones a la coactiva.

Mediante certificación suscrita el 13 de agosto de 2012 por el Dr. Jaime Pozo Chamorro, secretario general de la Corte Constitucional, se indica que no se ha presentado otra causa con identidad de objeto y acción.

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

Del sorteo de causas realizado por el Pleno de la Corte Constitucional, en sesión extraordinaria del jueves 29 de noviembre de 2012, de conformidad con el artículo 195 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, correspondió al Dr. Fabián Marcelo Jaramillo Villa el caso signado con el N.º 0535-12-CN, para que actúe como juez ponente.

Mediante memorando N.º 005-CCE-SG-SUS-2012 del 4 de diciembre de 2012, el Dr. Jaime Pozo Chamorro, secretario general, remite el expediente del caso N.º 0535-12-CN al juez ponente.



Con providencia del 08 de enero de 2013, el Dr. Fabián Marcelo Jaramillo Villa, juez ponente, avoca conocimiento de la causa y determina su competencia para efectos del control concreto de constitucionalidad, el cual permite garantizar la constitucionalidad de la aplicación de las disposiciones jurídicas dentro de los procesos judiciales.

### **Caso que suscita la consulta de constitucionalidad**

La presente consulta de constitucionalidad de norma se formula dentro del juicio de excepciones al proceso coactivo interpuesto por el señor Carlos Alcibíades Reinoso Azuero en contra del ingeniero Miguel Peñaherrera Calle, intendente regional sur de la Superintendencia de Telecomunicaciones.

### **Normas cuya constitucionalidad se consulta**

No se establece de modo concreto cuál es la norma que genera la consulta de constitucionalidad.

### **Argumentos de la consulta de constitucionalidad**

Los jueces del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 3, con sede en Cuenca, en la causa signada con el N.º 0535-12-CN, argumentan lo siguiente:

“Existen dos procedimientos judiciales aplicables al juicio de excepciones a la coactiva, el previsto en el Código de Procedimiento Civil y el determinado en la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, ambos procedimientos relacionados con las excepciones a la coactiva en materia no tributaria. La ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, es una ley orgánica que regula la organización y funcionamiento de los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo, empero, respecto de excepciones a la coactiva, únicamente regula el procedimiento de excepciones provenientes de las resoluciones firmes de la Contraloría General del Estado y de las entidades del régimen autónomo descentralizado, por haber sido determinado últimamente en el COOTAD, en tanto que el Código de Procedimiento Civil, es una ley ordinaria que contempla el procedimiento para el juicio de excepciones a la coactiva cuyas resoluciones provienen de otras entidades del Estado”.

d “Las normas del Código de Procedimiento Civil referidas, venían siendo aplicadas por los jueces civiles cuando la competencia sobre excepciones a la coactiva de las instituciones públicas diferentes a la Contraloría General del Estado y a las entidades del régimen seccional autónomo les correspondía



conocer, sin embargo, el Código Orgánico de la Función Judicial, al atribuir competencia a los Tribunales Distritales sobre las excepciones a la coactiva en materia no tributaria, órgano de justicia que se regula por su propia ley, en tanto que las normas del Código de Procedimiento Civil sobre excepciones a la coactiva por resoluciones que emanen de las demás entidades públicas continúan vigentes y fueron reformadas en forma posterior a la vigencia de la Constitución del 2008”.

### **Petición concreta**

Los jueces del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 3, con sede en Cuenca, realizan la siguiente solicitud:

“La presencia de las referidas normas de características diferentes, así las del Código de Procedimiento Civil, recién reformadas, y las de la Jurisdicción Contencioso Administrativa superiores, leyes que en su origen fueron dictadas con anterioridad a la Constitución de la República de 2008, producen duda en su interpretación pues se da una dicotomía de procedimientos para alcanzar un fin común, generando duda en la identificación de cuál es la norma jurídica a aplicar. La falta de identificación de la norma jurídica a aplicar, contraría al Derecho a la Seguridad Jurídica, consagrado en el Art. 82 de la Constitución de la República, normas que siendo previas y reguladas en leyes diferentes, sin embargo no son claras en cuanto a su aplicación, así como es contrario al Art. 76 de la Constitución de la República, pues para un mismo tema como es el trámite de excepciones a la coactiva, no está definido un debido proceso único”.

## **II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**

### **Competencia de la Corte Constitucional**

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente causa, de conformidad con lo previsto en el artículo 428 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 141, 142, 143 y 191 numeral 2 literal b de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y el artículo 81 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

### **Legitimación activa**

Los jueces del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 3, con sede en Cuenca, se encuentran legitimados para interponer la presente consulta

de norma dentro del control concreto de constitucionalidad, de conformidad con lo establecido en el artículo 428 de la Constitución de la República, el artículo 142 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y el inciso segundo del artículo 4 del Código Orgánico de la Función Judicial.

### **Análisis constitucional**

El control concreto de constitucionalidad tiene por finalidad garantizar la constitucionalidad de la aplicación de las disposiciones jurídicas dentro de los procesos judiciales. El sistema procesal es un medio para la realización de la justicia, por lo que la jueza o juez deberá tener siempre en cuenta que el objetivo de los procedimientos es la efectividad de los derechos reconocidos por la Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos. De manera general, las juezas y jueces aplicarán las normas constitucionales de modo directo y sin necesidad de que se encuentren desarrolladas. Sin embargo, en caso de que el juez en el conocimiento de un caso concreto considere que una norma jurídica es contraria a la Constitución, debe suspender la causa y remitir la consulta a la Corte Constitucional<sup>1</sup>. Así, de conformidad con lo que establece el artículo 428 de la Constitución de la República, cuando un juez, de oficio o a petición de parte, considere que una norma jurídica es contraria a la Constitución o a los instrumentos internacionales de derechos humanos, suspenderá la tramitación de la causa y remitirá en consulta el expediente a la Corte Constitucional.

Debe entenderse, por tanto, que la consulta de norma dentro del control concreto de constitucionalidad plantea la obligación de los jueces ordinarios de elevar a la Corte Constitucional la consulta de cualquier norma que consideren inconstitucional para que sea este órgano jurisdiccional el que resuelva sobre la posible inconstitucionalidad de una norma, que debe ser aplicada a un caso concreto. En palabras de Zúñiga Urbina: “cuando surge ante el juez la duda de que la ley a aplicar sea ilegítima, el juicio sobre el caso particular se detiene, y la cuestión se deja a la Corte Constitucional a fin de que decida, en vía general”<sup>2</sup>.

En el Ecuador existe únicamente el control concentrado de constitucionalidad, por lo que le corresponde solo a la Corte Constitucional la declaratoria de inconstitucionalidad de una norma y su consecuente invalidez. De este modo, si bien las juezas y jueces tienen la obligación de advertir la existencia de disposiciones normativas contrarias a la Constitución, siempre deben consultar a

<sup>1</sup> Artículo 141 y 142 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

<sup>2</sup> Zúñiga Urbina, Francisco. “Control Concreto de Constitucionalidad: Recurso de Inaplicabilidad y Cuestión de Constitucionalidad en la Reforma Constitucional”. Revista Estudios Constitucionales. Centro de Estudios Constitucionales. Universidad de Talca, Chile.



la Corte Constitucional para que sea esta la que se pronuncie respecto a su constitucionalidad. Bajo ningún concepto, ante la certeza de inconstitucionalidad de una disposición normativa, un juez podría inaplicarla directamente dentro del caso concreto, pues siempre debe, necesariamente, elevar la consulta ante la Corte.

En este sentido, la Corte Constitucional, para el periodo de transición, en la sentencia N.º 55-10-SEP-CC señaló que:

“La regla constitucional es clara. En el evento de que los señores Jueces de la Primera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha hayan constatado una eventual contradicción de la norma respecto a la Constitución, debieron suspender la tramitación de la causa y remitir en consulta el expediente a la Corte Constitucional (...).

En definitiva, esta Corte deja en claro que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 428 de la Constitución de la República vigente, y a diferencia del control constitucional difuso previsto en la Constitución Política de 1998, los jueces están vedados para inaplicar normas jurídicas y continuar con la sustanciación de la causa, circunstancia que se ha generado en el caso sub iudice”.<sup>3</sup>

Por otra parte, de conformidad con lo previsto en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en su artículo 142, el juez ordinario planteará la consulta “solo si tiene duda razonable y motivada de que una norma jurídica es contraria a la Constitución o a los instrumentos internacionales de derechos humanos que establezcan derechos más favorables que los reconocidos en la Constitución (...)”. Esto quiere decir que el juez, en el conocimiento de un caso concreto, suspenderá el proceso jurisdiccional cuando advierta que una norma es o puede ser inconstitucional; no obstante, para elevar la consulta a la Corte Constitucional, deberá plantearla bajo los parámetros establecidos en el artículo 76, numeral 7 literal I de la Constitución de la República; es decir, debe ser motivada y justificar claramente que no existe posibilidad de recurrir a una interpretación conforme del enunciado normativo a la luz de lo dispuesto en la Constitución. Debe justificar de manera suficiente, razonada y coherente que la norma no cumple con los principios constitucionales y por tal no puede ser aplicada en el caso concreto.

<sup>3</sup> Sentencia N° 55-10-SEP-CC de 18 de noviembre de 2010, publicada en el Suplemento del Registro Oficial N° 359 de 10 de enero de 2011.

Dado que la incorporación de la “*duda razonable y motivada*” como requisito del artículo 142 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional no ha brindado mayor certeza respecto de su alcance, es obligación de esta Corte dotar de contenido a este requisito legal para así garantizar su adecuada comprensión y evitar dilaciones innecesarias de justicia ante consultas de norma que no cumplen con los requisitos legales y constitucionales. De este modo, para que una consulta de norma dentro del control concreto de constitucionalidad pueda considerarse adecuadamente motivada, deberá contener al menos los siguientes presupuestos:

1. *Identificación del enunciado normativo pertinente cuya constitucionalidad se consulta:* Las juezas y jueces tienen la obligación de remitir en consulta a la Corte Constitucional la disposición normativa aplicable a un caso concreto que consideren inconstitucional; por lo que los jueces deben identificar con claridad absoluta cuales son los preceptos normativos que consideran inconstitucionales, ya que solo sobre ellos la Corte Constitucional podrá ejercer un control de constitucionalidad. Bajo esta consideración no caben consultas propuestas sobre interpretaciones infra constitucionales que se realicen en el caso concreto, que no denoten un problema de relevancia constitucional.
2. *Identificación de los principios o reglas constitucionales que se presumen infringidos:* La tarea de las juezas y jueces, al momento de elevar una consulta a la Corte Constitucional, no se reduce a la identificación del precepto normativo supuestamente contrario a la Constitución, sino que además deben identificar qué principios o reglas constitucionales se presumen infringidos por la aplicación de dicho enunciado normativo.

El deber de motivación, contenido en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República, obliga a todos los poderes públicos y sus operadores a motivar sus decisiones, lo cual no solo conlleva a la exposición de las disposiciones normativas aplicables al proceso, sino que además a exponer las circunstancias y razones por las cuales dichos enunciados son determinantes en el proceso. De esta manera, las juezas y jueces deben establecer la forma, circunstancias y justificación por las cuales dichos enunciados contradicen la Constitución.

- 
3. *Explicación y fundamentación de la relevancia de la norma puesta en duda, respecto de la decisión de un caso concreto:* El juez debe detallar y describir, de manera pormenorizada y sistemática, las razones por las cuales el precepto normativo es indispensable para la decisión de un proceso judicial, lo cual no solo implica identificar el enunciado normativo que presuntamente debe ser



aplicado al proceso, sino que también conlleva a la determinación de cómo la interpretación de la norma es imprescindible para la toma de la decisión, en consideración a la naturaleza misma del proceso y momento procesal en que se presenta dicha consulta. Esto supone que las juezas y jueces no pueden elevar una consulta de constitucionalidad tan pronto sea presentada una demanda, sino sustanciar dicho proceso hasta que la aplicación de una disposición normativa de dudosa constitucionalidad, sea absolutamente necesaria para continuar con el proceso, o para decidir la cuestión.

En la presente causa, no se ha cumplido adecuadamente con estos presupuestos necesarios para plantear una consulta de constitucionalidad en relación con la aplicación de una norma a un caso concreto. Por el contrario, del expediente se desprende que la consulta remitida a esta Corte tiene por objeto resolver acerca de las normas legales de procedimiento aplicables y la determinación de su competencia, aspectos que en esencia difieren del control concreto de constitucionalidad.

De este modo, la presente consulta no cumple con los requisitos del artículo 142 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, puesto que en ningún momento se establece de modo claro y expreso cuál es la norma que se considera inconstitucional, cuáles son los principios o derechos que se vulneran, ni se motiva adecuadamente cuáles son las razones fácticas y jurídicas por las cuales existiría una posible inconstitucionalidad.

Finalmente, cabe destacar también que la determinación de la norma legal aplicable a un caso concreto les corresponde a las juezas y jueces de la justicia ordinaria. La Corte Constitucional solamente puede pronunciarse sobre la constitucionalidad de las normas jurídicas y no acerca de los conflictos de aplicación entre normas legales, en cuyo caso, los abogados y, en particular, los jueces, deben resolver los conflictos de normas mediante la aplicación de los principios procesales de resolución de antinomias, jerarquía, temporalidad, retroactividad, supletoriedad y especialidad de la norma procesal.

En este sentido, la Constitución de la República, en su artículo 425, claramente señala que en caso de conflicto de normas de distinta jerarquía, las juezas y jueces deben resolverlo mediante la aplicación de la norma jerárquica superior. Así mismo, el artículo 29 del Código Orgánico de la Función Judicial establece que “las dudas que surjan en la interpretación de las normas procesales, deberán aclararse mediante la aplicación de los principios generales del derecho procesal, de manera que se cumplan las garantías constitucionales del debido proceso, se respete el derecho de defensa y se mantenga la igualdad de las partes. Cualquier vacío en las disposiciones de las leyes procesales, se llenará con las normas que

regulen casos análogos, y a falta de éstas, con los principios constitucionales y generales del derecho procesal”.

En definitiva, a partir del análisis efectuado se concluye que la consulta no cumple con lo establecido en el artículo 142 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, pues no existe duda motivada de que una norma aplicable al caso concreto podría ser contraria a la Constitución, por lo que debe ser negada.

### **III. DECISIÓN**

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

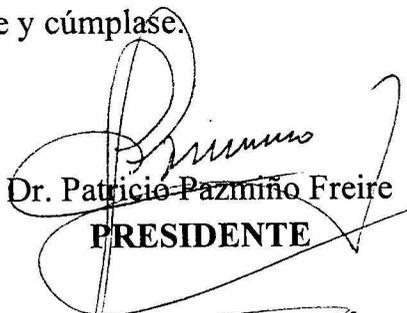
#### **SENTENCIA**

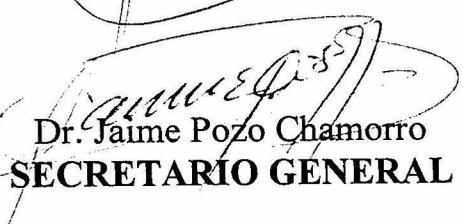
1. Negar la consulta de norma dentro del control concreto de constitucionalidad presentada por los jueces del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 3, con sede en Cuenca.
2. En virtud de que esta Corte ha verificado una recurrencia de problemas para la presentación de consultas de norma dentro del control concreto de constitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11 numeral 8 y 436 numerales 1 y 6 de la Constitución, emite los siguientes criterios que deberán ser observados por las juezas y jueces al momento de elevar una consulta de norma en aplicación del artículo 428 de la Constitución:
  - a) Las juezas y jueces, en aplicación del artículo 428 de la Constitución de la República y 142 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que consideren que una norma es contraria a la Constitución, deberán suspender la causa y remitir en consulta a la Corte Constitucional el expediente del proceso que contenga la disposición normativa presuntamente contraria a la Constitución.
  - b) La consulta de norma efectuada dentro del control concreto de constitucionalidad deberá contener:

d



- i. Identificación del enunciado normativo pertinente cuya constitucionalidad se consulta.
  - ii. Identificación de los principios o reglas constitucionales que se presumen infringidos, y las circunstancias, motivos y razones por las cuales dichos principios resultarían infringidos.
  - iii. Explicación y fundamentación clara y precisa de la relevancia de la disposición normativa cuya constitucionalidad se consulta, respecto de la decisión definitiva de un caso concreto, o la imposibilidad de continuar con el procedimiento de aplicar dicho enunciado.
- c) Las consultas de norma efectuadas dentro del control concreto de constitucionalidad, propuestas ante la Corte Constitucional, serán conocidas por la Sala de Admisión, la cual deberá verificar el cumplimiento de los requisitos expuestos en el punto 2 de la presente sentencia. La Sala se pronunciará en el marco de lo dispuesto en los artículos 11 y 12 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.
3. Devolver el expediente al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 3, con sede en Cuenca, para que continúe con la sustanciación de la causa.
  4. Poner en conocimiento del Consejo Nacional de la Judicatura la presente sentencia, a fin de que en el marco de sus competencias y atribuciones, realice una debida, oportuna y generalizada difusión de esta sentencia en las instancias pertinentes de la función judicial.
  5. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

  
Dr. Patricio Pazmiño Freire  
**PRESIDENTE**

  
Dr. Jaime Pozo Chamorro  
**SECRETARIO GENERAL**

**Razón:** Siento por tal, que el dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional, con ocho votos de las señoras juezas y señores jueces:

Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Wendy Molina Andrade, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de la señora jueza Tatiana Ordeñana Sierra, en sesión extraordinaria del 06 de febrero del 2013. Lo certifico.



Df. Jaime Pozo Chamorro  
**SECRETARIO GENERAL**

JPCH/ccp/ajs

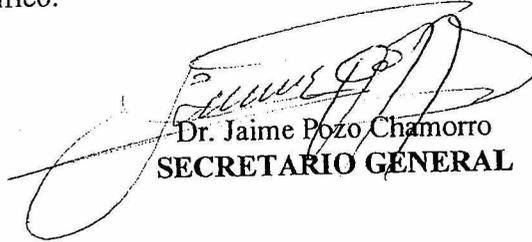




CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR

CASO No. 0535-12-CN

RAZON.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el doctor Patricio Pazmiño Freire, Presidente de la Corte Constitucional, el día viernes 08 de febrero de dos mil trece.- Lo certifico.



Dr. Jaime Pozo Chamorro  
SECRETARIO GENERAL

JPCH/lcca