

Quito, D. M., 21 de junio del 2012

**SENTENCIA N.º 229-12-SEP-CC**

**CASO N.º 0926-11-EP**

**CORTE CONSTITUCIONAL PARA EL PERIODO DE TRANSICIÓN**

**Juez constitucional ponente:** Dr. Hernando Morales Vinueza

**I. ANTECEDENTES**

El señor Arturo Manuel Ordóñez Ortiz presentó en la Segunda Sala Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, acción extraordinaria de protección contra la sentencia emitida por los integrantes de esa Sala, en la acción de protección por él incoada.

La Corte Constitucional, para el período de transición, el 1 de junio del 2011, recibió el proceso de acción extraordinaria de protección N.º 882-10-B, enviado por la secretaria relatora de la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, el 21 de junio del 2011, por encontrar que la demanda reunía los requisitos de procedibilidad, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 0926-11-EP.

Por el sorteo efectuado correspondió el conocimiento de la presente causa al Dr. Hernando Morales Vinueza, quien de conformidad con lo previsto en los artículos 18 y 19 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, el día 21 de septiembre del 2011 avocó conocimiento de la misma y dispuso notificar a los jueces que emitieron la sentencia y comunicar el contenido de la demanda al presidente del Consejo de la Judicatura Transitorio y al procurador general del Estado.

  
El 21 de septiembre del 2011, en virtud del sorteo correspondiente, el doctor Hernando Morales Vinueza, juez sustanciador, avoca conocimiento de la presente causa.

### **Detalle de la demanda**

El abogado Arturo Manuel Ordóñez Ortiz, por sus propios derechos, con fundamento en lo señalado en el artículo 94 de la Constitución de la República, interpone acción extraordinaria de protección mediante la cual impugna la sentencia expedida el 29 de marzo del 2011, por la Segunda Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dentro de la acción de protección N.º 882-2010.

Manifiesta el accionante que era integrante de la Segunda Corte Distrital de Justicia Policial, la cual dejó de funcionar de acuerdo al principio de unidad jurisdiccional establecido en el numeral 3 del artículo 168 de la Constitución de la República, razón por la cual pasaron a formar parte de la Función Judicial; es así que el Consejo de la Judicatura ordena a los legitimados activos que pasen a cumplir sus funciones como jueces del primer Tribunal de Garantías Penales en Galápagos, pero que pese al transcurso del tiempo no se les ha otorgado el cargo de jueces provinciales en la ciudad de Guayaquil, lugar donde tienen sus domicilios, por lo que presentó acción de protección contra el Dr. Benjamín Cevallos en su calidad de presidente del Consejo de la Judicatura.

Señala que el juez segundo de lo civil de Galápagos inadmitió su acción de protección, indicando que: “(...) la acción de protección constitucional de manera sustancial tutela los derechos constitucionales de las personas, contra actos ilegítimos de las autoridades de la administración pública que de modo inminente cause o pueda causar un daño grave e irreparable, requisito que no se encuentra presente en el acto administrativo impugnado conforme la pretensión jurídica de los accionantes, lo que en el presente caso es por su naturaleza materia de reclamo una resolución administrativa que puede ser conocida y resuelta por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, puesto que el traslado administrativo ni causa ni amenaza con cuasar daño grave e inminente en perjuicio de los peticionarios(...)”.

Arguye que interpuso el correspondiente recurso de apelación; la causa la conoció y resolvió la Segunda Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, la que ratificó la sentencia emitida por el juez de primer nivel el 29 de marzo del 2011.

Manifiesta que la sentencia impugnada carece de motivación, puesto que no existe una subsunción clara de los hechos con la norma, manifestando que: «(...) los señores jueces de la Segunda Sala de lo penal y Tránsito de la Corte



*Manuel y el -72-*

Provincial de Justicia del Guayas (...) han utilizado el fácil recurso, tan de moda en los estudiantes cómodos, esto es el de “copiar y pegar”, lo que evidencia la “responsabilidad” con que han asumido las funciones de juzgadores».

### **Derechos presuntamente vulnerados**

Alega que se ha vulnerado el derecho a obtener una sentencia motivada, contenido en el artículo 76, numeral 7, literal I de la Constitución de la República; el derecho al debido proceso y a la tutela judicial efectiva, establecidos en el artículo 76 de la Constitución.

### **Pretensión y pedido de reparación concretos**

Con estos antecedentes, solicitan que se deje sin efecto la sentencia dictada por la Segunda Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas el 29 de marzo del 2011, dentro de la acción de protección N.º 882-10.

### **Contestación a la demanda**

En la audiencia pública llevada a cabo el 05 de octubre del 2011 a las 14h45, la parte accionante se afirma y ratifica en los fundamentos de hecho y de derecho de la acción planteada.

El doctor Hugo Sarabia, en representación del director del Consejo de la Judicatura, en su exposición señala que la acción de protección planteada por el accionante la conoció, sustanció y resolvió el juez segundo de lo civil de Galápagos, en cuya sentencia, en forma clara y precisa manifiesta que no existe violación a los derechos constitucionales de los legitimados activos, sentencia que fue ratificada por los miembros de la Segunda Sala de Garantías Penales del Guayas.

Aduce que la demanda contiene como pretensión que se ordene por parte de los jueces constitucionales el cambio administrativo y el pago de remuneraciones, lo cual no es impugnante en la vía constitucional, sino por la vía jurisdiccional ante los tribunales de lo contencioso administrativo, conforme lo disponen los artículos 31 y 217, numeral 7 del Código Orgánico de la Función Judicial.

### **Intervención de terceros interesados**

El señor Manuel Andino Leiva y el doctor Jaime Roberto Dávila de la Rosa, en virtud de haber sido proponentes de la acción de protección y de la apelación a la

sentencia de instancia que en esta acción se impugna, mediante escritos presentados el 4 y 5 de octubre del 2011, respectivamente, por considerar que se encuentran en la misma situación jurídica consistente en la vulneración de sus derechos como consecuencia de la inadmisión de la demanda de acción de protección, que de manera conjunta interpusieran, solicitan que se les considere como partes interesadas e intervinientes en el proceso.

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

La Corte Constitucional, para el periodo de transición, es competente para conocer y resolver 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, 429 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 63 y 191 numeral 2 literal **d)** de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, artículo 3 numeral 8, literal **b)** y el tercer inciso del artículo 35 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

### **Determinación de los problemas jurídico-constitucionales a ser examinados**

A fin de resolver la presente causa, la Corte procede a determinar los siguientes problemas jurídicos que plantea el caso, sobre los que procederá a pronunciarse.

1.- ¿Cuál es el deber del juez constitucional frente a una demanda de garantías jurisdiccionales y particularmente de acción de protección presentada a su conocimiento y decisión, en relación a las causales de improcedencia y la admisión de la misma?

2.- ¿Qué trámite debe darse a las medidas cautelares presentadas conjuntamente con una acción de protección? ¿Es la medida cautelar un elemento accesorio a la acción de garantías jurisdiccionales?

### **Desarrollo de los problemas jurídicos**

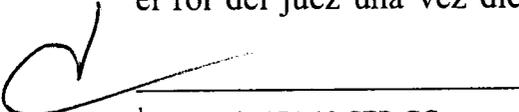
1.- ¿Cuál es el deber del juez constitucional frente a una demanda de garantías jurisdiccionales y particularmente de acción de protección presentada a su conocimiento y decisión, en relación a las causales de improcedencia y la admisión de la misma?



En tanto las garantías jurisdiccionales se orientan a la protección inmediata y eficaz de los derechos reconocidos constitucionalmente y por tratados internacionales de derechos humanos, es deber del juez que conoce de estas acciones llegar al convencimiento de la existencia de tal vulneración, a fin de proceder a declararla, restablecer la vigencia del derecho y, de ser necesario, reparar los daños que hubiere causado su vulneración. Para el efecto, es pertinente que el juez que conoce una demanda por violación de derechos, despliegue su actividad, a fin de determinar si, en efecto, el acto u omisión impugnado afectó el derecho alegado por el demandante, objetivo que se obtiene únicamente en el desarrollo del proceso que permite, por una parte, atender el requerimiento de acceso a la justicia del demandante, y por otra, brindar al demandado la posibilidad de defensa, ante la denuncia de vulneración de derechos contenida en la demanda presentada en su contra. Todo ello, claro está, respetando las reglas del debido proceso que la Constitución consagra como derecho de las personas.

Es preciso señalar que el debido proceso, garantizado por el artículo 76 de la Constitución, ha sido comprendido por la Corte como: “el conjunto de garantías con las cuales se pretende que el desarrollo de las actividades en el ámbito judicial o administrativo se sujete 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. Por tanto, no es sino aquel proceso que cumple con las garantías básicas establecidas en la Constitución, y que hace efectivo el derecho de las personas a obtener una resolución de fondo, basada en derecho<sup>1</sup>.”

La Corte conceptúa que la tutela judicial efectiva garantizada por el artículo 75 de la Constitución de la República<sup>2</sup>, es un derecho que consagra la Constitución, orientado a garantizar que los derechos de las personas encuentren un cauce adecuado para su realización y siendo los procesos judiciales las vías idóneas para su restablecimiento, este derecho tiene varios elementos; así, ha dicho la Corte: “El derecho a la tutela judicial efectiva comporta tres momentos: el consagrado procesalmente como derecho de petición, es decir, el acceso a los órganos jurisdiccionales; la actitud diligente del juez en un proceso ya iniciado, y el rol del juez una vez dictada la resolución, tanto en la ejecución como en la

  
<sup>1</sup> Sentencia 174-10-SEP-CC

<sup>2</sup> Art. 75 de la Constitución determina: Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley.

plena efectividad de los pronunciamientos<sup>3</sup>". En efecto, no solo la garantía de poder acudir a los jueces, sin restricciones, para hacer valer los derechos de las personas, hace parte de la tutela judicial efectiva, sino que es necesario que el juez cumpla un papel comprometido con la justicia y equidad en el proceso en la expedición del fallo y en su ejecución, y además una disposición a atender con celeridad y premura los casos sometidos a su conocimiento y decisión.

Si bien es cierto, la legislación secundaria, al regular las acciones de garantías jurisdiccionales de derechos, concretamente, respecto de la acción de protección, ha determinado aquellos casos en los que no procede la misma, esto no quiere decir que para determinar su presencia no deba realizar un procedimiento para verificarlo, lo contrario sería denegar justicia, pues no puede *a priori*, determinarse que la demanda no procede; otra cosa es que no proceda la protección solicitada si, por ejemplo, no se trata de vulneración de derechos, el acto ha sido revocado o extinguido y no ha provocado daños susceptibles de reparación, si se impugna exclusivamente la constitucionalidad o legalidad del acto impugnado y no la vulneración de derechos, cuando se impugne providencias judiciales, se persigue la declaración de un derecho o si se trata de actos del Consejo Nacional Electoral que pueden ser impugnados ante el Tribunal Contencioso Electoral<sup>4</sup>.

En consecuencia, a fin de garantizar al demandante la atención debida frente a su requerimiento de justicia constitucional, que no siempre se traducirá en aceptación total de sus pretensiones, es imprescindible el análisis del caso. De ahí que inadmitir a trámite una acción de protección en la primera providencia, en la que se debe calificar la demanda, provoca vulneración del derecho a la tutela judicial y al debido proceso.

Un juez puede inadmitir a trámite una demanda de acción de protección si no tiene competencia para ello, en razón de la jurisdicción territorial, o de la materia, como cuando de la pretensión se extrae que esta es ajena al tema de protección de derechos o que estos pueden ser protegidos por otra garantía, hecho que es fácilmente evidenciable de la lectura de la demanda.

En el caso que nos ocupa, mediante auto del 4 de octubre del 2010, el juez de instancia ha inadmitido la acción de protección presentada, con el contradictorio argumento de no tratarse de vulneración de derechos y que, para defender los

<sup>3</sup> Sentencia 076-10-SEP-CC

<sup>4</sup> El artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales enuncia los casos en que no procede la acción de protección.



*Arturo y contra 74.*

mismos, los demandantes tienen otra vía de reclamo. Al respecto, cabe cuestionar ¿cómo llega el juez a la conclusión de la inexistencia de vulneración de derechos, que constituye el fondo del reclamo? ¿En qué momento desarrolló el análisis de los hechos denunciados? Tuvieron oportunidad los demandantes de demostrar sus aseveraciones y los demandados de desvirtuar las acusaciones? elementos que deben llevar al juez al convencimiento de la presencia o no de vulneración de derechos denunciados, en un debido proceso que garantiza el derecho a la defensa y la tutela judicial efectiva, esta última que significa la posibilidad de los ciudadanos que los jueces conozcan sus demandas y se pronuncien sobre ellas, independientemente de si la decisión favorece o no a las pretensiones de la demanda.

En definitiva, al conocer la demanda de protección interpuesta por el señor Arturo Manuel Ordóñez, el juez de instancia estaba obligado a verificar si los actos por él impugnados, atribuidos al Consejo de la Judicatura, ocasionaron o no vulneración de sus derechos, pues fue este y no otro el requerimiento del accionante, es decir, sometió a conocimiento de la justicia constitucional actos que a su criterio vulneraban sus derechos.

La Corte advierte que el juez de instancia fundamenta la inadmisión de la acción de protección en el artículo 42, numeral 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Frente a la impugnación de la actuación de juez, los demandados han apelado del auto de inadmisión; sin embargo, los jueces de apelación, en la decisión adoptada el 11 de marzo del 2011, confirman la decisión del juez de instancia que inadmite a trámite la acción, coincidiendo en no analizar los hechos para formarse una idea de la situación denunciada y presentando una tesis extraña que señala que las medidas cautelares que pueden solicitar los ciudadanos conjuntamente con la acción de protección corre el mismo fin de la acción, por tratarse de una relación de factor principal y accesorio.

Procesalmente, en primer lugar, el juez debe pronunciarse sobre la viabilidad o no de conceder las medidas que los demandantes solicitan, de ahí que el juez puede considerar que no es necesario conceder tales medidas, pero que sí puede proseguir la acción de protección; o que procedan las medidas y prosiga la acción; en ambos casos, en la definición y resolución del caso corresponderá en la sentencia definir sobre la existencia de la vulneración de derechos. La misma legislación ha previsto que la acción cautelar inclusive puede ser presentada de manera autónoma, a una acción de garantías jurisdiccionales, razón que abunda

en la necesidad de pronunciarse sobre las medidas cautelares, de manera previa, a la tramitación de una acción, en este caso, de protección.

Tanto al confirmar la decisión del juez, cuanto al justificarla, los jueces de apelación vulneraron el derecho al debido proceso y a la tutela judicial, derechos de obligatorio cumplimiento para todo juez, tanto más si se trata de quienes actúan como jueces constitucionales.

**2.- ¿Qué trámite debe darse a las medidas cautelares presentadas conjuntamente con una acción de protección? ¿Es la medida cautelar un elemento accesorio a la acción de garantías jurisdiccionales?**

En la nueva estructura de las garantías jurisdiccionales de derechos se ha establecido la posibilidad de presentar las acciones de medidas cautelares de manera autónoma o conjunta a las garantías. En el primer caso, para evitar la consumación de la violación de un derecho que se encuentra amenazado por la proximidad de la ejecución de hechos atribuibles a cualquier persona, y, en el segundo caso, para detener la violación de un derecho, cuando esta ya se hubiere presentado. En ambos casos, la inmediatez y urgencia son principios que debe observar el juez para conocer y resolver sobre las medidas solicitadas, de ahí que la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional haya previsto un procedimiento “informal, sencillo, rápido y eficaz en todas su fases”<sup>5</sup>.

La urgencia con la que la justicia constitucional debe actuar frente a la petición de adopción de medidas cautelares tiene fundamento en el carácter garantista de la Constitución, cuyo objetivo es el pleno goce de los derechos, razón por la que ante una amenaza o una vulneración de un derecho se deba activar de manera preferente la actuación de los jueces, así, cuando se presenta una acción autónoma, la sala de sorteos deberá atender de manera prioritaria a la persona que la presente. En tanto que ante la presentación de una acción conjunta con otra acción de garantías jurisdiccionales, las medidas cautelares deben ser tramitadas de manera previa a la acción que conocerá para declarar la vulneración de derechos. En este caso, de manera expresa, el artículo 32 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, señala que “no se requerirá la calificación del requerimiento para que proceda la orden de medidas cautelares” por lo que si bien pueden ser presentadas conjuntamente las medidas cautelares con las acciones de garantías jurisdiccionales de derechos, el juez debe pronunciarse de manera previa sobre la pretensión de medidas cautelares, es decir, si considera que son necesarias las concederá, caso contrario las negará,

<sup>5</sup> Art. 31 de la LOGJCC



*Retiro y cum. - 75 -*

para luego continuar la tramitación de la demanda de garantía. Si considera pertinentes las medidas, puede adoptarlas al momento de declarar la admisibilidad de la acción. En todo caso, la decisión del juez sobre la admisión o negación de la medida cautelar debe constar en una resolución, conforme establece el artículo 33 de la Ley de la materia, lo contrario, es decir, no pronunciarse sobre una petición de medida cautelar solicitada, es denegar el acceso a la justicia.

Las medidas cautelares, ya sean solicitadas de manera autónoma, o de manera conjunta con una acción de garantías de derechos, demandan una atención preferente y prioritaria, razón por la que considerar que la medida cautelar conjunta sea, procesalmente, un elemento accesorio de una acción de garantía, desnaturaliza la medida, contrariando expresas disposiciones del procedimiento previsto legalmente para su tramitación.

En el caso que nos ocupa, el juez de instancia, en la primera y única providencia que emite y en la que inadmite la acción, nada dice sobre las medidas cautelares solicitadas por los demandantes, es decir, no las admite, no las niega, simplemente las ignora, vulnerando así el derecho de los accionantes al acceso a la justicia y al debido proceso.

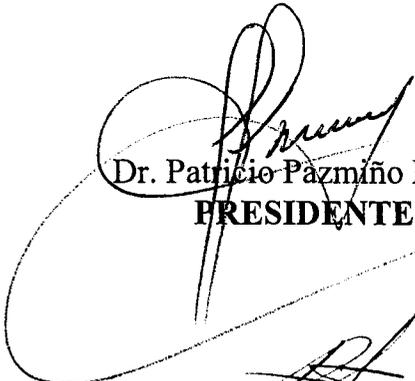
Una vez que la Corte ha concluido en la existencia de vulneración de derechos provocada tanto por el juez de instancia como por los jueces que conocieron la apelación de la sentencia, pues, en esencia, dejaron de pronunciarse sobre el caso concreto al inadmitir a trámite la causa en el primer auto y en el pronunciamiento sobre la apelación y no atendieron la solicitud de medidas cautelares, con el criterio de que lo accesorio sigue lo principal, corresponde señalar los mecanismos pertinentes para reparar los derechos vulnerados. Al respecto, habiéndose presentado la vulneración al momento mismo del inicio de la acción, corresponde que la misma regrese al estado en que se cometió la vulneración, a fin de que, corrigiendo el procedimiento, se proceda al análisis sobre la existencia de vulneración de derechos invocada como fundamento de esta acción, lo cual deberá efectuarse por otros jueces distintos a quienes fueron los autores de la vulneración.

### III. DECISIÓN

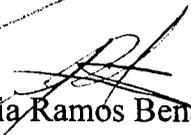
En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, la Corte Constitucional, para el periodo de transición, expide la siguiente:

## SENTENCIA

1. Declara vulnerados los derechos constitucionales a la tutela efectiva y al debido proceso previstos en los artículos 75 y 76 de la Constitución de la República.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección interpuesta.
3. Dejar sin efecto tanto la providencia del 4 de octubre del 2010, emitida por el juez segundo de lo civil de Galápagos, que inadmite la acción de protección N.º 293-2010, así como la denegación del recurso de apelación, decidida el 29 de marzo del 2011 por la Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, en el proceso 882-2010.
4. Retrotraer el proceso hasta el momento en que se constató la vulneración de los derechos constitucionales, es decir, la calificación de la demanda, para lo cual, previo sorteo, otro juez sustanciará y resolverá la causa.
5. Notifíquese, publíquese y cúmplase.



Dr. Patricio Pazmiño Freire  
**PRESIDENTE**



Dra. Marcía Ramos Benalcázar  
**SECRETARIA GENERAL**

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, con ocho votos de los doctores: Patricio Herrera Betancourt, Hernando Morales Vinuesa, Alfonso Luz Yunes, Ruth Seni Pinoargote, Fabián Sancho Lobato, Manuel Viteri Olvera, Edgar Zárate Zárate y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia del



CORTE  
CONSTITUCIONAL

*Artículo y ser. 76.*

Caso N.º 0926-11-EP

Página 11 de 11

doctor Roberto Bhrunis Lemarie, en sesión extraordinaria del veintiuno de junio del dos mil doce. Lo certifico.

  
Dra. Marcia Ramos Benalcázar  
**SECRETARIA GENERAL**

MRB/msb/ccp

