CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Quito, D. M., 04 de diciembre del 2013

SENTENCIA N.º 102-13-SEP-CC

CASO N.º 0380-10-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

La presente acción ha sido propuesta por Eliana Custodia Guillén Cordero, de conformidad con el artículo 94 de la Constitución de la República, acción mediante la cual impugna la sentencia expedida el 11de febrero del 2010 a las 11h20, por los jueces de la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, dentro de la acción de protección N.º 033-10.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, el 08 de abril del 2010 a las 17h55, certificó que en referencia a la acción N.º 0380-10-EP, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción, conforme consta en la certificación que obra a fojas 3 del proceso.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, integrada por los entonces jueces Alfonso Luz Yunes, Manuel Viteri Olvera y Patricio Herrera Betancourt, mediante auto expedido el 09 de agosto del 2010 a las 16h57, avocó conocimiento de la presente causa y sin que implique un pronunciamiento de fondo respecto de la pretensión de la accionante, admitió a trámite la acción propuesta, como se advierte de fojas 4 y vta. del proceso.

Efectuado el sorteo correspondiente, de conformidad con el artículo 195 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y artículo 18 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, correspondió al juez Patricio Pazmiño Freire actuar como sustanciador, quien mediante providencia del 13 de septiembre del 2011 a las 09h30 (foja 09), avocó conocimiento de la acción y dispuso notificar a los jueces

de la Sala Primera de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, a fin de que presenten su informe de descargo debidamente motivado sobre los fundamentos de la presente acción; además que se convoque a las partes para ser oídas en audiencia el viernes 8 de octubre del 2010 a las 19h30 y se notifique a la legitimada activa en la casilla constitucional señalada para el efecto.

El 06 de noviembre del 2012 se posesionaron ante el Pleno de la Asamblea Nacional los jueces y juezas de la primera Corte Constitucional, por lo que posteriormente, en virtud de lo dispuesto en la Octava Disposición Transitoria de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, el Pleno de la Corte procedió a sorteo de la causa.

Mediante memorando N.º 007-CCE-SG-SUS-2013 del 07 de enero del 2013, suscrito por Jaime Pozo Chamorro, secretario general de la Corte Constitucional, se hace conocer al juez Alfredo Ruiz Guzmán, del sorteo de las causas realizado por el Pleno de la Primera Corte Constitucional, en sesión extraordinaria efectuada el 03 de enero del 2013, y de su designación como juez sustanciador con la finalidad de que continúe con el trámite de la causa, quien a su vez mediante providencia dictada el 01 de agosto del 2013 a las 08h00, avoca conocimiento de la presente acción extraordinaria de protección.

Detalle de la demanda

La señora Eliana Custodia Guillen Cordero interpone acción extraordinaria de protección en contra de la decisión emitida el 11 de febrero del 2010, por la Primera Sala de lo Civil, Mercantil e Inquilinato de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, en apelación a la acción de protección que propuso en contra del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IEES), señalando:

"Que el auto de inadmisión materia de la presente acción extraordinaria de protección es el dictado por la Primera Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, el 11 de febrero del 2010", puesto que la Sala confirma "…el auto impugnado… y desestima el recurso interpuesto…", al respecto aclara que el juez de primer nivel en su primer auto procedió a inadmitir la acción de protección que planteó contra el IESS.

En ese sentido, alega que la decisión judicial impugnada vulnera el derecho al debido proceso, a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica. Al respecto, manifiesta que el derecho al debido proceso constitucional se rige por sus normas de orden procesal particulares y propias, tal como lo determina la Constitución de la República en su artículo 86, al establecer reglas para la tramitación de las

garantías jurisdiccionales, y que deben ser cumplidas por los jueces para garantizar que la reparación integral sea plena y directa.

En ese sentido, señala la obligación que tiene el juez de convocar a audiencia pública y de ordenar la práctica de pruebas, hecho que no ha ocurrido en la tramitación de su acción, puesto que señala que los jueces con toda ligereza y aparente falta de conocimiento, sostienen que ha sido la parte accionante la que no ha demostrado la vulneración de derechos constitucionales, por lo que, a su entender, han inobservado lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que establece que se presumirán ciertos los hechos de la demanda cuando la entidad pública no demuestre lo contrario.

En esa misma línea argumentativa señala que existe una clara omisión por parte de los jueces al momento de dictar sentencia, por cuanto han pretendido aplicar nociones procesales del derecho ordinario, esperando que sea el accionante quien demuestre la veracidad de los hechos, deslindando a la administración de justicia y a la entidad pública accionada la obligación de probar si hubo o no vulneración de derechos, por lo que también se vulnera su derecho a una tutela judicial efectiva.

Respecto de la vulneración de su derecho a la seguridad jurídica, consagrada en el artículo 82 de la Constitución de la República, señala que se da por cuanto los jueces no han aplicado las normas procesales del procedimiento constitucional, y que se encuentran consagradas tanto en la Constitución como en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Adicionalmente, argumenta que sostener que la seguridad jurídica se funda en el irrestricto respeto a la ley es un concepto anacrónico y superado, en un Estado de derechos, en el que la base de la seguridad jurídica encuentra fundamento en el respeto y satisfacción de los derechos.

Pretensión

La accionante solicita que la Corte Constitucional: "declare en sentencia la existencia de una acción y omisión inconstitucional en la sentencia dictada por los jueces de la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato de la Corte Provincial de Justicia del Azuay".

Contestación a la demanda

Doctores María del Carmen Valdiviezo, Juan González Cordero y Eduardo Bermúdez Coronel, jueces de la Primera de lo Civil, mercantil e Inquilinato de la Corte Provincial de Justicia del Azuay (accionada)

En atención a la providencia emitida por el juez constitucional que inicialmente avocó conocimiento, dando contestación a la demanda de acción extraordinaria de protección, manifiestan:

Que el *obiter dictum* del auto definitivo que se impugna precisó que la acción de protección no es subsidiaria ni residual en directa relación a la resolución dictada en primera instancia por la Jueza Tercera de la Niñez y Adolescencia de Cuenca, que en ese sentido nunca han dicho que la demandante accione un recurso de plena jurisdicción ante los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo, como asegura la demanda.

Así también, señala que la *ratio decidendi* del auto definitivo de inadmisión señala que la acción de protección se debe activar solo para amparar los derechos de fuente constitucional y de instrumentos de derechos humanos, puesto que dichas garantías, señalan, es una de conocimiento o fondo, por lo que se requiere un claro marco jurídico en cuanto a su procedibilidad, a fin de evitar su desnaturalización. En ese sentido, sostienen que la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional satisface los filtros demarcatorios que determinan el ámbito de procedibilidad de la acción de protección, así mencionan los artículos 41 numeral 3, y 42 numerales 1 y 3, en los cuales se sustentó su decisión de inadmitir a trámite constitucional la acción de protección.

Respecto a la vulneración al derecho constitucional al debido proceso, los comparecientes manifiestan que los principios que informan el debido proceso permiten procesar el derecho justo, que incluye la legalidad de la formas, posibilidad de ejercer el derecho a la defensa o del contradictorio, presentar pruebas y controvertirlas, por lo que toda acción contraria que vaya más allá de la ley se debe excluir.

En ese sentido, señalan que la hoy accionante incumple con la obligación de lealtad argumentativa, pues a su entender no racionaliza ni da coherencia a los hechos u omisiones que supuestamente violan sus derechos, pues lo alegado en la demanda, en el sentido de que ha sido ella la que no ha probado la vulneración de los derechos es falsa, ya que lo que se impugna es el auto de inadmisión, por lo que los jueces no se pronunciaron ni resolvieron sobre el fondo del asunto y su pretensión principal, es decir, no se sustanció ni se procesó la pretensión.

Con relación a los cargos efectuados en torno a la vulneración a la seguridad jurídica, aseguran que han observado la previsión constitucional y legal del sistema jurídico vigente, y que ello se ve reflejado en la decisión judicial impugnada. Adicionalmente, hacen referencia a otra acción extraordinaria de protección que fue inadmitida por la Sala de Admisión de este Organismo, y que al entender de los jueces provinciales, guarda analogía fáctica con el caso actual, por lo que la demanda no reúne los presupuestos de admisibilidad que se establecen en los artículos 62 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; 12 y 35 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

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 los artículos 63 y 191, numeral 2 literal **d** de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y artículo 3 numeral 8 literal **b** y tercer inciso del artículo 35 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

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

El objeto de la acción extraordinaria de protección es el aseguramiento y efectividad de los derechos y garantías fundamentales, evitando un perjuicio irremediable, al incurrir el accionar de los jueces en violación de normas fundamentales, sea por acción u omisión, en una sentencia, auto o resolución, en ejercicio de su actividad jurisdiccional.

Como ya lo ha señalado esta Corte en varias de sus sentencias, la naturaleza de la acción extraordinaria de protección solo es procedente sobre dos aspectos: la vulneración de derechos constitucionales o la violación de normas del debido proceso para que no queden en la impunidad y se pueda disponer medidas de reparación integral. Para ello, asumiendo el espíritu garantista de la vigente Carta Fundamental, mediante esta acción excepcional se permite que las sentencias, autos y resoluciones firmes y ejecutoriadas sean objeto de revisión por parte del

más alto órgano de control de constitucionalidad en el país: la Corte Constitucional.

El carácter garantista de la actual Norma Suprema exige que ningún acto de autoridad pública quede fuera del control de constitucionalidad; en esta línea lo que se pretende es que el ordenamiento jurídico encuentre su constitucionalización a partir del ajuste de todos los actos de las funciones públicas a los mandatos dispuestos en la Constitución de la República.

Determinación de los problemas jurídicos que deben resolverse para decidir el caso

Para resolver sobre el fondo de la presente causa, la Corte Constitucional estima necesario sistematizar los argumentos planteados por la legitimada activa, a fin de verificar si la sentencia impugnada vulnera o no los derechos constitucionales invocados por esta, a partir de los siguientes problemas jurídicos:

a) ¿Cómo debe entenderse el procedimiento informal en la tramitación de las garantías jurisdiccionales de los derechos?

b) ¿Existe vulneración a los derechos constitucionales de tutela judicial efectiva y debido proceso cuando en el auto de inadmisión a trámite no se ha observado el procedimiento constitucional para sustanciar una acción de protección?

Argumentos de la Corte Constitucional en torno a los problemas jurídicos

a) ¿Cómo debe entenderse el procedimiento informal en la tramitación de las garantías jurisdiccionales de los derechos?

La Constitución de la República del Ecuador, en su artículo 86, establece una serie de disposiciones comunes atinentes a las garantías jurisdiccionales, destacando su carácter informal; en tal virtud, se establece una legitimación activa abierta para poder ejercitarlas. La competencia de los jueces para conocer estas acciones se encuentra limitada únicamente por el lugar en el que se origina el acto o la omisión, o donde se producen sus efectos, y como el procedimiento es "sencillo, rápido y eficaz", nace la obligación del juzgador de convocar inmediatamente a audiencia. En definitiva, se establece, bajo el amparo de un "recurso directo y eficaz", que la sustanciación de las garantías jurisdiccionales responda al principio de tutela judicial efectiva.

Estas reglas constitucionales denotan ineludiblemente el cambio de paradigma constitucional en el país, pues las tendencias formalistas y restrictivas en las garantías jurisdiccionales de protección de derechos no tienen cabida bajo la concepción del Estado Constitucional de derechos y justicia, pues su deber primordial radica precisamente en la tutela de los derechos constitucionales sin el establecimiento de esquemas formales que tienden a entorpecer dicha tutela.

En ese sentido, la acción de protección, consagrada en el artículo 88 de la Norma Suprema, tiene por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y se puede presentar ante la vulneración de dichos derechos, por acción u omisión, de cualquier autoridad pública no judicial, o de los particulares, en los casos señalados en la Constitución y la ley. En efecto, la tutela de los derechos constitucionales exige que el modelo procedimental de la acción de protección –y de las garantías jurisdiccionales en general– se encuentre desprovisto de requisitos formales y ofrezca, de manera ágil y dinámica, una protección efectiva y oportuna al titular del derecho posiblemente afectado.

En concordancia con lo establecido en la Constitución, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional desarrolla los preceptos constitucionales, detallando más aún el procedimiento informal, rápido y eficaz de las garantías jurisdiccionales. Así, en el título II, Capitulo Primero, relativo a las normas comunes de las garantías jurisdiccionales de los derechos constitucionales, se establece en el artículo 10[1] el contenido de la demanda, disponiendo a los jueces constitucionales que si no se observan dichos requisitos ordenen completarla en el término de tres días, e inclusive, en caso de transcurrido este término, si la demanda continúa incompleta, pero del relato de los hechos se desprende que hay una vulneración de derechos grave, la jueza o juez deberá tramitarla y subsanar la omisión de los requisitos que están a su alcance, para inmediatamente convocar a audiencia, es decir, el procedimiento de

[1] "Art. 10.- Contenido de la demanda de garantía.- La demanda, al menos, contendrá:
1.- Los nombres y apellidos de la persona o personas accionantes y, si no fuere la misma persona, de la afectada.
2.- Los datos necesarios para conocer la identidad de la persona, entidad u órgano accionado.
3.- La descripción del acto u omisión violatorio del derecho que produjo el daño. Si es posible una Relación circunstanciada de los hechos .La persona accionante no está obligada a citar la norma o jurisprudencia que sirva de fundamento a su acción.
4.- El lugar donde se le puede hacer conocer de la acción a la persona o entidad accionada.
5.- El lugar donde ha de notificarse a la persona accionante y a la afectada, sino fuera la misma persona y si el accionante lo supiere.
6.- Declaración de que no se ha planteado otra garantía constitucional por los mismos actos u omisiones, contra la misma persona o grupo de personas y con la misma pretensión. La declaración de no haber planteado otra garantía, podrá subsanarse en la primera audiencia.
7.- La solicitud de medidas cautelares, si se creyere oportuno.
8.- Los elementos probatorios que demuestren la existencia de un acto u omisión que tenga como resultado la violación de derechos constitucionales, excepto los casos en los que, de conformidad con la Constitución y esta ley, se invierta la carga de la prueba.
Si la demanda no contiene los elementos anteriores, se dispondrá que se complete en el término de tres días .Transcurrido este término, si la demanda está incompleta y del relato se desprende que hay una vulneración de derechos grave, la jueza o juez deberá tramitarla y subsanar la omisión de los requisitos que estén a su alcance para que proceda la audiencia".

garantías jurisdiccionales de los derechos se desarrolla con características propias que denotan una informalidad en su sustanciación.

Consecuentemente, bajo la concepción del artículo 10 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la inadmisión en la acción de protección resulta una cuestión excepcional, es decir, solo debe darse ante la imposibilidad del juez de subsanar los requisitos de contenido mínimo de la demanda. En efecto, el carácter de protección de las garantías jurisdiccionales obliga al juzgador a efectuar una verdadera tutela judicial efectiva ante una aparente vulneración de los derechos constitucionales, para que únicamente, luego de la sustanciación del procedimiento respetivo se establezca si se verificó o no la vulneración.

En este punto sobra recordar que la nueva corriente del constitucionalismo, en la que el Ecuador está inmerso, cuestiona la posición del juez como un simple "director del proceso" o espectador, pues mira al juzgador avocado al activismo judicial en miras a precautelar los derechos constitucionales, cumpliendo un rol proactivo durante la sustanciación de las garantías jurisdiccionales de los derechos, comprometido en alcanzar una verdadera justicia, tomando el ordenamiento jurídico y la realidad social como su fundamento; y precisamente esta Corte ha definido el papel del juzgador de garantías jurisdiccionales como:

"(...) el custodio responsable del derecho sustancial disputado por las partes, y perceptivo de las condiciones materiales o sociales que rodean al hecho; dando énfasis a la necesidad de la defensa en juicio o comparecencia de las partes en equidad, con poder suficiente para disponer medidas de tutela urgente, o preventivas, también llamadas de satisfacción inmediata o precautorias, y reafirmando su voluntad de dar a cada uno su derecho en el momento oportuno"[2].

De acuerdo a su competencia, el juez debe proceder conforme al artículo 13 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional[3], es decir, entendiendo que la admisión de la acción de protección debe realizarse con el fin de precautelar activamente el derecho de las personas a la tutela judicial efectiva, por el que se pueda acceder a un procedimiento que les permita justificar sus alegaciones sobre las presuntas violaciones a los derechos constitucionales. La inadmisión, dentro de la sustanciación de garantías jurisdiccionales de los derechos, es la última medida que el juez ha de tomar dentro de la calificación de

---

[2] Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia No. 020-10-SEP-CC, caso No. 583-09-EP, 11 de mayo del 2010.

[3] "Art. 13.- Calificación de la demanda de garantía.- La jueza o juez calificará la demanda dentro de las veinticuatro horas siguientes a su presentación. La calificación de la demanda deberá contener: 1. La aceptación al trámite, o la indicación de su inadmisión debidamente motivada."

la demanda, a la luz de su rol garante de la tutela de los derechos constitucionales.

Ahora bien, dentro de la regulación de la acción de protección se establecen en el artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, siete causales de improcedencia que deben ser analizadas a la luz de las disposiciones constitucionales y legales atinentes al proceso "sencillo, rápido y eficaz" de las garantías jurisdiccionales de los derechos y el objeto básico de tutela de los derechos constitucionales de la acción de protección. En este orden de ideas, es necesario, en primer lugar, conocer el ámbito de la regulación de dicho precepto normativo, determinando si existe o no distinción procesal entre causales de inadmisión y causales de improcedencia. Para ello, resulta indispensable examinar los conceptos de admisión y de procedencia, a la luz de la doctrina jurídica procesal:

a) A la admisión se la ha conceptualizado dentro del derecho procesal como "…Autorizar la tramitación de un recurso o de una querella. Recibir. Dar entrada. Permitir, consentir, sufrir"[4].

b) En tanto que a la procedencia se la ha entendido como "Lo que es conforme a derecho. La procedencia en lo procesal se diferencia de la admisibilidad (v) simple oportunidad para que se oiga o se juzgue (aun no teniendo derecho ni razón), por ajustarse a normas de posible trámite"[5].

En el mismo sentido, José Alberto Garrone establece que la admisión es un "trámite previo en que se decide apreciando aspectos de forma o motivos de evidencia, si ha o no lugar a seguir sustancialmente ciertos recursos de procedimiento ante los tribunales supremos"[6], mientras que por procedencia se ha afirmado que "Se entiende por procedencia lo que es conforme a derecho. Fundamento legal, razón oportunidad de una demanda, petición recurso"[7].

Ahora bien, a la distinción que se establece procesalmente, de admisión como simple verificación de la existencia de requisitos formales para iniciar la sustanciación de un procedimiento, un primer acto que da cabida a las siguientes etapas procesales, a diferencia de la procedencia que implica una verificación material sobre la existencia de la razón o fundamento para la obtención de cierto

[4] Osorio Manuel y Florit Guillermo Cabanelas de las Cuevas, Diccionario de Derecho, Tomo I, Heliasta,Buenos Aires,2007,p. 83

[5] Osorio Manuel y Florit Guillermo Cabanelas de las Cuevas, Diccionario de Derecho, Tomo II, Heliasta, Buenos Aires, 2007, pp. 367-368.

[6] Garrone José Albert, Diccionarios jurídico Abeledo-Perrot, Tomo I, Buenos Aires, 2005, p.925.

[7] Garrone José Alberto, Diccionario Jurídico Abeledo-Perrot, Tomo III, Buenos Aires, 200'5, p. 925.

pronunciamiento o para acceder a ciertos recursos, en el procedimiento constitucional esta distinción cobra una importancia radical en la sustanciación de los procesos a la luz de un procedimiento caracterizado por ser "sencillo, rápido y eficaz" de las garantías jurisdiccionales de los derechos.

En efecto, si los requisitos para la admisión de una demanda de acción de protección, conforme lo disponen los preceptos normativos de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional son los establecidos en el artículo 10, no deben extenderse a otros que no sean de forma.

En concordancia con lo argumentado, el legislador, al imponer la regla establecida en el artículo 7 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que desarrolla la competencia de las juezas o jueces de garantías jurisdiccionales, establece expresamente que "... La jueza o juez que deba conocer las acciones previstas en este título no podrá inhibirse, sin perjuicio de la excusa a que hubiere lugar", prohibiendo de esta forma al juzgador recurrir a dilaciones procesales que perjudiquen a las partes. En consecuencia de lo dispuesto en la Constitución y en la ley, la obligación del juez de garantías constitucionales radica precisamente en sustanciar el proceso para que, una vez que se hayan cumplido todas las etapas procesales, se pueda juzgar sobre la existencia o no de las vulneraciones de derechos constitucionales. La inadmisión de una demanda no puede entonces ser utilizada como una forma de escape del juzgador constitucional para inhibirse de su obligación constitucional y legal en la tutela de los derechos constitucionales, pues esta forma de proceder deviene en una real inhibición de conocer garantías jurisdiccionales, lo cual se encuentra proscrito legalmente para los jueces constitucionales.

b) ¿Existe vulneración a los derechos constitucionales de tutela judicial efectiva y debido proceso cuando, mediante el auto de inadmisión a trámite no se observa el procedimiento constitucional para sustanciar la acción de protección?

En la presente causa, la accionante procede a impugnar la decisión judicial emitida por la Primera Sala de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, por cuanto, a su entender, vulnera el debido proceso, la tutela judicial efectiva y la seguridad jurídica, ya que sin mayores fundamentos confirma el auto de inadmisión emitido por la jueza de primer nivel. Sin embargo, esta Corte Constitucional, en aplicación del principio *iura novit curia*, ante la decisión adoptada en primera instancia, considerando que a partir de esa decisión es donde se produce la vulneración de los derechos constitucionales que no ha sido subsanada por los jueces provinciales, pasa a analizarla a continuación.

La señora Eliana Guillén Cordero presenta acción de protección en contra del director del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), por supuestas vulneraciones de sus derechos constitucionales, por omisión de la autoridad pública, de acuerdo a los hechos ampliamente relatados por la accionante en su demanda.

De la verificación de los requisitos de la demanda, que obra en el proceso, se puede establecer que la demanda de acción de protección planteada por la accionante, reúne los aspectos formales necesarios para la presentación de una garantía jurisdiccional. En este sentido, bajo la interpretación y argumentación de esta Corte, expuesta en el problema jurídico precedente, respecto del procedimiento sencillo, rápido y eficaz que rige la sustanciación de las garantías jurisdiccionales, una vez superada la fase de verificación de los requisitos formales, se debía continuar el trámite de la acción de protección. Sin embargo, de la naturaleza de la acción de protección y del derecho a la tutela judicial efectiva, la jueza de primera instancia analizó la causal del artículo 42 numeral 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional para la procedencia o improcedencia de la acción de protección, sin que conste actuación procesal alguna que demuestre que, al menos sumariamente, cumplió con el procedimiento constitucional para la tramitación de una garantía jurisdiccional. Es decir, en su primer auto la jueza sostuvo como causal de inadmisión a la contenida en el artículo 42 numeral 4 de la referida ley, formándose un criterio de improcedencia de la acción, o sea de lo que a su entender era el fondo del asunto, sin recurrir al análisis constitucional al que estaba obligada, es decir, la sustanciación de la acción de protección.

En efecto, en el referido auto se sostiene:

"… La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en el Art. 42, Improcedencia de la acción, establece en el numeral 4, la acción de protección no procede: "Cuando el acto administrativo pueda ser impugnado por la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz", norma que, en armonía con lo establecido en el Art. 13 ibídem, expresa que la jueza o juez calificará la demanda aceptando al trámite o la indicación de su inadmisión debidamente motivada. Lo que debe ser analizado al tenor del Art. 42 ibídem.

3) El control de la legalidad de los actos están asignados a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, y la Constitución de la República en su Art. 173 manda: "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" 4) La accionante sostiene que al someter la

impugnación de una omisión como la que se pretende en esta acción a una vía judicial dilatada, extensa, aplazada que podría durar, en todas sus instancias, años hasta que se expida una resolución definitiva e incierta; para buscar que se reconozca un derecho que claramente me asiste por mandato constitucional, con lo que queda justificado que la única vía adecuada y eficaz para impugnar la omisión negativa que ha vulnerado derechos es una acción de garantía jurisdiccional, como lo es la acción de protección. Condicionando entonces lo adecuado y eficaz a la temporalidad, lo que no puede ser aceptado como argumento válido...".

A la jueza constitucional únicamente le bastó señalar que los motivos de la demanda eran de legalidad y que la condición de adecuado y eficaz de la garantía no tiene relación con la temporalidad, dejando de valorar de esta forma los argumentos constitucionales de la demanda, sin motivar sus alegaciones, sin haberle otorgado la oportunidad a la accionante para que, en un proceso sencillo, rápido y eficaz, justifique las alegaciones realizadas en la demanda y que la entidad accionada controvierta esas afirmaciones. En definitiva, lo que hizo fue tomar solo una parte de las alegaciones de la propia demanda, en la que la actora argumentaba las razones por las que acudía a la vía constitucional, por tratarse de un asunto de vulneración de derechos constitucionales, y no observó nada respecto del resto de alegatos que fundamentaba la omisión constitucional de la autoridad pública accionada, desconociendo el procedimiento constitucional para la sustanciación de las garantías jurisdiccionales de los derechos, provocando por lo tanto una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva de la accionante.

Esta Corte Constitucional establece que la jueza de primer nivel, al inadmitir la acción mediante auto carente de motivación, no indagó ni se inteligenció sobre elemento alguno que estuviera relacionado con los hechos del ámbito constitucional denunciados, es decir, no estableció la relación jurídico procesal, no verificó si hubo o no vulneraciones constitucionales, con la acción u omisión de la entidad accionada, pues se limitó a señalar sin motivación alguna, que se trataba de un tema de legalidad, tomando una causal de improcedencia de la acción como causal de inadmisión.

Como quedó ya argumentado en líneas anteriores, la relación jurídico procesal que se instituye a partir de la sustanciación del proceso, tiene como fin lograr, que a partir de la notificación al accionado, luego de un mínimo recaudo probatorio, se le otorgue al juzgador el convencimiento necesario para fallar.

Ahora bien, respecto a las alegaciones que se efectuaron sobre asuntos de legalidad, las cuales sirvieron de base para inadmitir la acción de protección, esta Corte ya ha señalado en ocasiones anteriores que si bien es claro que no es

competencia de la justicia constitucional conocer asuntos de mera legalidad, es decir, el análisis de aspectos que son propios de la justicia ordinaria, sí le compete a la justicia constitucional conocer los procesos, cuando ocurran vulneraciones a derechos constitucionales. En el caso concreto, lo afirmado en la demanda respecto de que el IEES lo ha mantenido bajo una forma de precarización laboral mediante una relación laboral caracterizada por la suscripción sucesiva de varios contratos de servicios ocasionales, en relación contrastante con servidores públicos con nombramiento y de carrera, requiere de un análisis de constitucionalidad que únicamente puede ser dilucidado a través de la sustanciación del procedimiento constitucional de la acción de protección.

Así las cosas, cabe recordar que todo el ordenamiento jurídico se encuentra dirigido a la protección de derechos; por lo tanto, es indiscutible que ante la vulneración de derechos constitucionales, no cabe argumentar razones de legalidad para rechazar garantías jurisdiccionales, pues este proceder enerva la efectiva vigencia de los derechos constitucionales, ya que el objetivo de las garantías es la tutela de los derechos constitucionales. Resulta obvio que las garantías jurisdiccionales son mal utilizadas, cuando se desechan acciones de raigambre constitucional, sosteniendo que son cuestiones de legalidad, así como cuando, a la inversa, a asuntos de legalidad se les yuxtapone la justicia constitucional[8].

En todo caso, si una decisión judicial rechaza una acción de protección con fundamento en que es cuestión de legalidad, dicha decisión debe sostenerse en una argumentación racional y jurídicamente fundamentada, en base a criterios que el operador de justicia se haya formado solo luego de un procedimiento que precautele los derechos constitucionales de las partes, para poder llegar así a conclusiones y establecer que la acción, efectivamente, pretendía someter a debate constitucional cuestiones de legalidad; pero esta Corte Constitucional insiste, únicamente luego de un procedimiento, al menos rápido, en el que la parte actora pueda demostrar sus aseveraciones y la entidad accionada pueda controvertirlas, mas no en un primer auto, como el caso *sub judice*, en el que la juzgadora, sin justificación constitucional, se forma criterio en la primera actuación procesal, y en auto de calificación de la demanda inadmite la acción, basándose en elementos materiales de la causa.

Respecto del derecho constitucional a la tutela judicial efectiva, esta Corte ha determinado que "(…) implica que cuando una persona pretende la defensa de sus derechos o intereses legítimos, debe ser atendida por un órgano jurisdiccional

[8] Corte Constitucional del Ecuador para el período de transición, sentencia No. 045-11-SEP-CC, caso No. 0385-11-EP, noviembre 24 del 2011.

mediante un proceso dotado de un conjunto de garantías mínimas"[9]. Es decir, el contenido de este derecho implica garantizar tanto el acceso a los órganos de justicia, como el derecho al debido proceso de la peticionaria, el que incluye que la decisión se encuentre debidamente motivada, así como la observancia de procedimientos mínimos, y que se convierte en el derecho a la justicia obtenida en un procedimiento, superando las falencias que hacen ineficaz este derecho constitucional y además en el que prevalecen los principios sobre las reglas.

Sobre la base de lo expuesto, el proceder de la jueza constitucional de primera instancia, ratificado por los jueces de apelación, constituye una verdadera denegación de justicia que atenta contra el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva, consagrada en el artículo 75 de la Constitución de la República, debiendo señalarse adicionalmente que tanto el fallo de segunda instancia, como el auto de inadmisión, carecen de motivación. En efecto, el único argumento utilizado en la sentencia de apelación es la no existencia de evidencias que denoten una vulneración de los derechos constitucionales; sin embargo, ¿cómo los jueces de apelación pudieron llegar a ese razonamiento, si no se cumplió en la primera instancia con el procedimiento sumario para que quede conformada la relación jurídico procesal? De aquí que resulta evidente que la comprobación fáctica de esta aseveración es totalmente pasada por alto.

Por lo expuesto, se establece que tanto el auto que inadmite a trámite la acción de protección, dictado por la jueza tercera de la Niñez y Adolescencia de Cuenca, del 8 de enero del 2010 a las 8h06, así como el fallo N.º 130-10 de la Primera Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, del 11 de febrero del 2010 a las 11h20, vulneraron los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva y al debido proceso constitucional, por cuanto se determina falta de motivación en las decisiones.

Consideraciones adicionales de la Corte Constitucional

La Corte Constitucional, con el fin de precautelar los derechos de las personas, particularmente de los beneficiarios de las garantías jurisdiccionales de los derechos y considerando las vulneraciones a los derechos a la motivación y tutela judicial efectiva que se generaron en el caso *sub judice*, estima necesario construir un nuevo problema jurídico relacionado con el contenido y alcance de dos disposiciones normativas contenidas en los artículos 40 y 42 de la ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, con el fin de evitar que en la tramitación de las acciones de protección de los derechos vuelvan

[9] Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia No. 024-09-SEP-CC, CASO No. 009-09, de septiembre 29 del 2009.

a ocurrir las situaciones fácticas y jurídicas atentatorias a los derechos constitucionales analizados en el problema jurídico precedente.

La Corte Constitucional estima necesario resaltar que todos los beneficiarios de las acciones de protección de los derechos, sean estos personas naturales, particulares o servidores públicos y personas jurídicas se encuentran proclives al menoscabo de sus derechos, si es que no se realiza un correcto ejercicio hermenéutico de las normas atinentes a la sustanciación de esta garantía jurisdiccional. Por tal motivo, resolverá el siguiente problema jurídico:

¿Hay identidad entre causales de inadmisión y causales de improcedencia en la sustanciación de la acción de protección?

Una vez que esta Corte ha establecido el ámbito de regulación de las causales de admisión y su rol dentro del derecho procesal constitucional, en las garantías jurisdiccionales de los derechos, se procederá a establecer su distinción con respecto a las causales de procedencia de las acciones de protección de derechos constitucionales, a propósito del caso en concreto.

El artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece las causales para que una acción de protección no proceda, señalando en su inciso final que en dichos casos, de manera sucinta, la jueza o juez, mediante auto, declarará inadmisible la acción y especificará la causa por la que no procede. Ahora bien, y a pesar de que el inciso final del mencionado artículo señala que de manera sucinta se declarará inadmisible la acción, en este punto se torna necesario realizar un ejercicio hermenéutico, al tenor de lo dispuesto en el artículo 76 numeral 7 literal **l** de la Constitución de la República, es decir, la obligación de todas las autoridades públicas de motivar sus decisiones.

En el caso de las garantías jurisdiccionales de los derechos, la obligación de motivar surge en todo momento procesal. No puede, por lo tanto, desconocerse dicha obligación en una fase tan importante, como lo es la admisión o inadmisión de la causa. Consecuentemente, en virtud del deber constitucional de motivar del juzgador, en el caso que ocurra, al momento de inadmitir una acción de protección en su primer auto de calificación de la demanda, esta decisión debe estar debidamente motivada, de manera que el juez constitucional deberá justificar incluso su imposibilidad de subsanar las deficiencias de la demanda del accionante.

En el caso objeto de la presente acción extraordinaria de protección, de acuerdo con el auto de primera instancia, la acción se encuadró en una de las causales de

improcedencia, que se calificó en el primer acto procesal, lo cual fue confirmado por los jueces provinciales en apelación. La explicación normativa de la juzgadora *aquo* fue el artículo 42 numeral 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Corresponde, bajo este supuesto fáctico, a la Corte Constitucional analizar si los aspectos señalados en la norma prescrita son sustanciales o de mera forma, y así determinar si existieron o no vulneraciones a los derechos constitucionales, específicamente al debido proceso y a la tutela judicial efectiva. El artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional determina que la acción de protección no procede:

"... 1. Cuando de los hechos no se desprende que existe una violación de derechos constitucionales.
2. Cuando los actos hayan sido revocados o extinguidos, salvo que de tales actos se deriven daños susceptibles de reparación.
3. Cuando en la demanda exclusivamente se impugne la constitucionalidad y legalidad del acto u omisión, que no conlleven la violación de derechos.
4. Cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz.
5. Cuando la pretensión del accionante sea la declaración de un derecho.
6. Cuando se trate de providencias judiciales.
7. Cuando el acto u omisión emane del Consejo Nacional Electoral y pueda ser impugnado ante el tribunal Contencioso Electoral.

En estos casos, de manera sucinta la jueza o juez, mediante auto, declarará inadmisible la acción y especificará la causa por la que no procede la misma"[10].

Como se ha fundamentado, el deber del juzgador constitucional, en aras de garantizar el cumplimiento del principio de efectividad de la acción, consiste justamente en verificar las situaciones fácticas a través de medios procesales a su alcance, y sobre todo de la existencia o no de vulneraciones a los derechos constitucionales, esto es, mediante la integración de la relación jurídico procesal, la cual se logra a partir de la notificación al accionado y a través de un mínimo recaudo probatorio, que le otorgue al operador de justicia el convencimiento necesario para fallar. Así, es central la importancia de la sustanciación de la causa en las garantías jurisdiccionales de los derechos, en la especie la acción de protección, en la que el juzgador tiene la oportunidad de examinar tanto los soportes que presente el legitimado activo, como los aportados por el demandado, y en razón de ello resolver, es decir, determinar si la acción es procedente o no, precautelando el derecho de las partes al debido proceso.

---

[10] Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, artículo 42.

En este contexto, la disposición normativa establecida en el artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional se presta a confusión, por cuanto en el encabezado del texto se dispone "Improcedencia de la Acción.- La acción de protección no procede:...", señalándose siete causales que conforme al concepto mismo de procedibilidad requieren de un análisis de fondo de la causa, conforme quedó argumentado en esta sentencia. Sin embargo, por otra parte, en el texto final de la disposición citada, se señala que "...En estos casos, de manera sucinta la jueza o juez, mediante auto, declarará inadmisible la acción y especificará la causa por la que no procede la misma".

Ante el evidente equívoco que presenta el artículo analizado, compete a la Corte Constitucional, en su calidad de máximo intérprete de la Constitución, garante de los derechos constitucionales y de sus garantías, interpretar el artículo 42 de la Ley conforme a los mandatos constitucionales, pues esta confusión origina que los jueces constitucionales interpreten de distinta forma cómo debe procederse en la sustanciación de las acciones de protección, vulnerándose sistemáticamente el derecho a la tutela judicial efectiva.

Interpretación conforme del artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional

Esta Corte Constitucional ha señalado en reiteradas ocasiones los cambios que se han instaurado a partir de la vigencia de la Constitución del 2008. En efecto, dentro de los cambios del paradigma constitucional se encuentra el de la justicia constitucional, así:

"La Corte Constitucional desde la vigencia de la Constitución del 2008, asume el rol garante de la Constitución dirigido principalmente hacia la protección de los derechos, superando la mera aplicación de la legalidad por el análisis de constitucionalidad del asunto controvertido, en ejercicio de las competencias que la Carta Suprema le asigna a este organismo. En tal virtud, el Art. 436 numeral 1 preceptúa: La Corte Constitucional ejercerá, además de las que le confiere la ley, las siguientes atribuciones: 1. Ser la máxima instancia de interpretación de la Constitución, de los tratados ratificados por el Estado ecuatoriano, a través de sus dictámenes y sentencias. Sus decisiones tendrán carácter vinculante".

El artículo 429 de la Constitución de la República determina que la Corte Constitucional es el máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de la justicia en esta materia, lo hace en relación a todos los demás intérpretes existentes, es decir, la Corte en ejercicio de sus funciones

establece la interpretación jurídica final de la Constitución, con carácter vinculante.

En este contexto, el alcance "vinculante" de las decisiones de la Corte Constitucional debe ser examinado desde un análisis convergente de dos criterios. En primer lugar, desde la hermenéutica lingüística, el significado de vinculante tiene relación con "someter la suerte o el comportamiento de alguien o de algo a los de otra persona o cosa"[11], es decir, corresponde, en materia jurídica fundamentar una resolución actual en criterios ya esgrimidos en situaciones fácticas similares, para guardar coherencia y consistencia con lo antes resuelto.

Por otra parte, el alcance de vinculante debe ser examinado a la luz de la calidad de órgano de cierre en la que se constituye la Corte Constitucional, es decir, en virtud de su calidad de intérprete máximo, sus resoluciones vinculan a los otros intérpretes de la Constitución. Entonces, el carácter constitucional de vinculante de las decisiones de la Corte Constitucional se fundamenta, por una parte, en asegurar la coherencia y consistencia en la aplicación de los mandatos constitucionales por parte de todos los operadores de justicia, y por otra parte como órgano de cierre en materia de interpretación constitucional"[12].

Y es en este contexto, en el cual la Corte es el máximo órgano de interpretación y control constitucional, que deben entenderse y desarrollar sus competencias. Así, en la sentencia N.º 002-09-SAN-CC[13] se contextualizó el alcance de la declaratoria de oficio de la inconstitucionalidad de normas conexas, competencia de la Corte Constitucional contenida en el artículo 436 numeral 3 de la Constitución de la República, en el sentido de que:

"La inconstitucionalidad de normas conexas podría inscribirse entre las llamadas garantías liberales que consisten en la invalidación o anulación de actos que violan derechos humanos. Su objeto es precautelar la efectiva vigencia de la supremacía constitucional y para su procedencia, se requiere que la Corte concluya, dentro de los casos sometidos a su conocimiento, que una o varias normas son contrarias a la Constitución".

La novedosa competencia de la Corte Constitucional instituida a partir de la vigencia de la Constitución del 2008, de declarar la inconstitucionalidad de normas conexas en los casos sometidos a su resolución, responde a la lógica

[11] Real Academia de la lengua Española, Diccionario de la Lengua española, Madrid, Vigésima Segunda Edición. Editorial Espasa Calpe, S.A., 2009,p. 2303

[12] Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 045-11-SEP-CC, caso N.º 0385-11EP del 24 noviembre del 2011.

[13] Corte Constitucional del Ecuador para el período de transición, sentencia N.º 002-09-SAN-CC, caso N.º 0005-08-AN del 2 de abril del 2009.

actual de la vigencia de los mandatos constitucionales, en la cual todas las normas que componen el ordenamiento jurídico deben encontrarse conforme a lo dispuesto por la Constitución, es decir, esta facultad se constituye en una garantía de la supremacía constitucional. En efecto, la competencia del artículo 436 numeral 3 responde al control integral de constitucionalidad que debe efectuar la Corte Constitucional en el ejercicio de sus funciones de máximo intérprete jurídico de la Constitución.

Como lo reconoció la Corte en el fallo antes citado, esta competencia revela la clara intención del Constituyente de permitir el control oficioso de la constitucionalidad por parte del máximo órgano de justicia constitucional ecuatoriano por diferentes vías, y ya no únicamente a través de las acciones dispositivas de inconstitucionalidad. En el Estado Constitucional de derechos y justicia se le otorga central importancia a la justicia constitucional de competencia de la Corte Constitucional; consecuentemente, se justifica materialmente el ejercicio de un control constitucional amplio y pleno, para dar efectiva vigencia a los derechos constitucionales y humanos y a la supremacía constitucional.

Si la Corte Constitucional, para resolver sobre vulneraciones a derechos constitucionales en ejercicio integral de sus funciones, tanto jurisdiccionales como de intérprete constitucional, debe efectuar control de constitucionalidad sobre las disposiciones normativas que tienen relación directa con las causas sometidas a su conocimiento, este organismo, en su calidad de máximo garante de la Constitución, también debe efectuar dicho control, cuando detecte que en las causas sometidas a su conocimiento, existen normas jurídicas inconstitucionales conexas o relacionadas con dichas causas.

Ahora bien, como esta Corte también lo ha señalado ya en varias ocasiones, el control de la constitucionalidad no puede entenderse solo en su concepción "clásica", en la que las únicas posibilidades existentes en materia de control de constitucionalidad son expulsar la norma por inconstitucional (sentencias estimatorias) o mantenerla dentro del ordenamiento jurídico por considerarla constitucional (sentencias desestimatorias), sino que, en aras de los principios de presunción de constitucionalidad de las normas, *pro legislatore* y de conservación del derecho,[14] para rescatar en la mayor medida posible la validez

[14] "Art. 76.- Principios y reglas generales.- El control abstracto de constitucionalidad se regirá por los principios generales del control constitucional previstos por la Constitución y las normas constitucionales, la jurisprudencia y la doctrina. En particular, se regirá por los siguientes principios: (…)
2.- Presunción de constitucionalidad de las disposiciones jurídicas.- Se presume la constitucionalidad de las disposiciones jurídicas.
3.- Indubio pro legislatore.- En caso de duda sobre la constitucionalidad de una disposición jurídica, se optará por no declarar la inconstitucionalidad.

del ordenamiento infra constitucional, la Corte, en un ejercicio hermenéutico, puede hacer uso de las sentencias interpretativas, dotando de validez legal la interpretación que más se ajuste a la Constitución e invalidando aquellas interpretaciones que devienen en inconstitucionales.

En este orden de ideas, la competencia asignada a la Corte Constitucional, contenida en el artículo 436 numeral 3 de la Constitución de "Declarar de oficio la inconstitucionalidad de normas conexas, cuando en los casos sometidos a su conocimiento concluya que una o varias de ellas son contrarias a la Constitución", debe entenderse como la posibilidad de efectuar control de la constitucionalidad sobre las normas infra constitucionales que tienen directa relación con la causa sometida a su conocimiento. Es decir, el control de constitucionalidad que puede realizar la Corte, en virtud de otros principios que se encuentran también dentro del ordenamiento jurídico constitucional, como son la presunción de constitucionalidad, el pro legislatore y el de conservación del derecho, dentro de la concepción de justicia constitucional que impone el Estado Constitucional de derechos y justicia, es mucho más amplio que el de la concepción "clásica".

La exigencia de una interpretación conforme a la Constitución exige que la disposición normativa presente al menos tres interpretaciones posibles. En el caso *sub judice,* la primera interpretación presenta a las causales previstas en el artículo 42 como de inadmisibilidad, entonces estas podrían ser deducidas por el juzgador en el auto de admisión, es decir se analizarán conjuntamente con las establecidas en el artículo 10 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. La segunda interpretación presenta a las causales del artículo 42 como de improcedencia, conforme lo determina el texto literal de su titulación, estas para ser declaradas requieren del juzgador un ejercicio argumentativo que debe traducirse en la sentencia racionalmente fundamentada; y finalmente una tercera interpretación, por la que se requiere hacer una distinción entre los numerales establecidos en el artículo 42 que deben ser calificados como causales de inadmisión y las que son de improcedencia.

Esta Corte, con miras a la protección de la efectividad de la acción de protección y la eficacia de la justicia constitucional, desarrollará esta tercera posibilidad en la interpretación, para lo cual se analizará el razonamiento judicial que se debe realizar en cada numeral. En efecto, el artículo 42 establece algunas causales que deben ser analizadas a partir de los derechos constitucionales de tutela judicial efectiva, la naturaleza tutelar de las garantías jurisdiccionales de los derechos y

---

4.- Permanencia de las disposiciones del ordenamiento jurídico.- El examen de constitucionalidad debe estar orientado a permitir la permanencia de las disposiciones en el ordenamiento jurídico". Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional(…)".

las características de sencillez, inmediación y eficacia del procedimiento de las garantías jurisdiccionales de los derechos.

La primera de las causales de improcedencia de la acción establecida en el artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece "1. Cuando de los hechos no se desprenda que existe una violación de derechos constitucionales", lo que evidencia el análisis concienzudo que debe efectuar el juzgador para formarse el criterio de si existió o no vulneración a derechos constitucionales, constituye en sí la razón misma de ser de la acción de protección, por lo que para declararlo se requiere de un análisis argumentativo que debe constar en sentencia, consecuentemente, esta es una causal de improcedencia de la acción y no de inadmisión.

La segunda causal establecida como de improcedencia dice: "Cuando los actos hayan sido revocados o extinguidos, salvo que de tales actos se deriven daños susceptibles de reparación". Para el análisis de esta causal, el juzgador solo podrá determinar que los actos han sido revocados o extinguidos a través del recaudo probatorio en el proceso, y aun en el caso de que estos hayan sido revocados o extintos si continúan produciendo daño, son cuestiones que únicamente podrán determinarse luego de la sustanciación de la acción de protección, es decir únicamente luego de la etapa probatoria podrán ser determinadas estas causales de improcedencia, por lo que se requiere que el juzgador las razone en sentencia. Se constituye entonces la segunda causal en una de improcedencia.

La tercera causal, "3. Cuando en la demanda exclusivamente se impugne la constitucionalidad o legalidad del acto u omisión que no conlleven la violación de derechos", tiene su razón de ser en virtud de existir las vías pertinentes para conocer y resolver la legalidad de los actos y la constitucionalidad de los actos normativos[15]. Por otra parte, el control de legalidad se encuentra encargado a la justicia ordinaria en el marco de la protección integral que brinda la Constitución a las personas, al determinar precisamente la existencia de la estructura de la justicia ordinaria. Sin embargo, este análisis que debe efectuar el juzgador procederá luego del conocimiento de un proceso que permita determinar cuáles son las situaciones que esgriman las partes para ilustrar el criterio del juez; por lo tanto, es una causal de improcedencia.

[15] Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 055-10-SEP, caso N.º 213-10-EP, de 18 de noviembre del 2010 y Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 0016-13-SEP-CC, caso N.º 1000-12-EP, de 16 de mayo del 2013.

"4. Cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz". Con respecto a esta causal es importante anotar que si una persona presenta una acción de protección, es porque considera que las demás vías de resolución judicial del caso son inadecuadas o ineficaces, por lo que carecería de sentido establecer como requisito para la presentación de la acción, el que dicho particular conste expresamente en la demanda, so pena de contravenir el principio de formalidad condicionada. La prueba de que la vía no es la adecuada y eficaz, se la debe actuar en el momento procesal de la etapa probatoria, por tanto, se requiere necesariamente de la sustanciación de la causa, consecuentemente esta es una causal de improcedencia.

"5. Cuando la pretensión del accionante sea la declaración de un derecho". Esta es otra de las causales que denotan claramente la naturaleza tutelar de la acción de protección y su distinción con las acciones de la justicia ordinaria, pues como esta Corte también ha sostenido, bajo la concepción del Estado constitucional de derechos y justicia los derechos constitucionales no son declarados, sino tutelados, dado que estos preexisten, lo único que se declara en las acciones de garantías jurisdiccionales de los derechos son las vulneraciones que ocurren a los derechos constitucionales. Cosa distinta sucede en la justicia ordinaria, toda vez que, mediante el ejercicio de sus competencias, lo que se pretende es la declaración del derecho y su correspondiente exigibilidad. Ahora bien, para determinar esta circunstancia, el juzgador también ha de requerir de la sustanciación del proceso (pruebas, alegatos), razón por la cual también esta se constituye en una causal de improcedencia.

La causal 6 que establece: "6. Cuando se trate de providencias judiciales", sí es una de aquellas causales de admisibilidad, pues de la simple enunciación por parte del accionante del acto u omisión supuestamente violatorio de los derechos constitucionales en la demanda, el juez podrá constatar si se trata de una providencia judicial o no y, en función de ello decidir si se admite a trámite la acción o si el legitimado activo equivocó la garantía jurisdiccional. La aplicación de esta causal por parte del juzgador no requiere de mayor análisis, por lo que puede ser motivada en el momento procesal de calificación de la demanda.

Finalmente "7. Cuando el acto u omisión emane del Consejo Nacional Electoral y pueda ser impugnado ante el Tribunal Contencioso Electoral", causal que también puede ser verificada por el juez en el examen de admisibilidad, es decir que esta, junto con la determinada en el numeral 6 del artículo 42, constituyen las dos únicas causales de inadmisibilidad de la demanda en las acciones de protección, a más de las establecidas en el artículo 10 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

De la distinción efectuada en el acápite anterior, entre admisión y procedencia de las acciones de garantías jurisdiccionales, se desprende que los numerales comprendidos entre el uno y el cinco del artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, no podrían bajo ninguna concepción considerarse requisitos de admisibilidad, dado que su constatación no podría satisfacerse mediante auto sucinto en admisión, lo que inclusive devendría en una clara inobservancia a la obligación constitucional del juzgador de sustanciar la garantía jurisdiccional de protección de los derechos.

La verificación de las causales de improcedencia de las acciones de protección (artículo 42 numerales del 1 al 5) requiere de una fuerte carga argumentativa que no puede satisfacerse en el primer acto procesal de admisión, pues supone que la jueza o juez constitucional, sin que haya mediado el trámite constitucional establecido para la sustanciación de garantías jurisdiccionales (audiencia, pruebas, documentos e informes), ha formado debidamente su criterio para inadmitir a trámite una acción de protección, basándose en una de las cinco primeras causales del artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

En este sentido, una interpretación conforme a lo dispuesto por la Constitución y del artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, con el fin de garantizar una adecuada administración de justicia constitucional, lleva a esta Corte Constitucional, en ejercicio de las facultades conferidas en el artículo 436 numerales 1 y 3 de la Constitución de la República, a interpretar condicionalmente, con efectos *erga omnes* el referido artículo de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en el siguiente sentido:

El momento procesal para la determinación de la existencia de las causales de inadmisión, previstas en los numerales 6 y 7 del artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, será al calificar la demanda mediante auto. En tanto, las causales de improcedencia de la acción de protección, contenidas en los numerales 1, 2, 3, 4 y 5 del artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, deberán ser declaradas, mediante sentencia motivada, en los términos exigidos por la Constitución y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Asimismo, con el fin de guardar la coherencia lógica y material de esta interpretación condicionada, es preciso que se analice el contenido del artículo 40

de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que dice:

"Art. 40.-Requisitos.- La acción de protección se podrá presentar cuando concurran los siguientes requisitos:

1. Violación de un derecho constitucional.
2. Acción u omisión de autoridad pública o de un particular de conformidad con el artículo siguiente; y,
3. Inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado".

Considerando que el contenido del citado artículo guarda relación con presupuestos de procedibilidad (análisis de fondo del asunto controvertido), es preciso que se deje en claro que la verificación de dichos requisitos, por parte de las juezas y jueces constitucionales del país, procederá mediante sentencia racionalmente fundamentada, no de manera sucinta y tampoco mediante auto. En efecto, los numerales "1. Violación de un derecho constitucional y 2. Acción u omisión de autoridad pública o de un particular de conformidad con el artículo siguiente", atañen a la naturaleza misma de la acción de protección, existiendo una identidad en el razonamiento desarrollado por esta Corte con respecto del análisis del numeral 1 del artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, efectuado en párrafos anteriores. Es decir, el juzgador solo podrá asumir un criterio sobre la existencia o no de la vulneración de derechos constitucionales, por parte de una autoridad pública y violaciones por parte de particulares, únicamente luego de indagar mediante un procedimiento sencillo, rápido y eficaz.

Finalmente, con relación a la "Inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado", al igual que "Cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz", previsto en el numeral 4 del artículo 42, esta Corte Constitucional, bajo las mismas consideraciones, interpreta condicionalmente que pueden ser invocadas por el juez constitucional únicamente luego del mínimo recaudo probatorio, que le permite el acceso a la sustanciación de la garantía jurisdiccional de los derechos, es decir, deberá hacerlo vía sentencia racionalmente fundamentada.

En virtud de lo expuesto, esta Corte Constitucional en ejercicio de las facultades conferidas en el artículo 436 numerales 1 y 3 de la Constitución de la República, procede a interpretar condicionadamente y con efectos *erga omnes* el artículo 40

de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en el siguiente sentido:

Los requisitos establecidos en el artículo 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional constituyen cuestiones que implican un análisis de fondo del asunto controvertido en la acción de protección, por lo tanto, podrán ser invocados por el juzgador únicamente a través de sentencia motivada, en los términos exigidos por la Constitución y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar la vulneración de los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía de la motivación.

2. Aceptar la acción extraordinaria de protección.

3. Disponer, como medidas de reparación integral las siguientes:

   3.1. Dejar sin efecto el auto del 08 de enero del 2010, emitido por la jueza suplente del Juzgado Tercero de la Niñez y Adolescencia de Cuenca, así como el fallo emitido por la Primera Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Azuay del 11 de febrero del 2010, dentro de la acción de protección planteada por la señora Custodia Eliana Guillén Cordero, en contra del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social IESS.

   3.2. Retrotraer los efectos hasta el momento procesal en que se constató la vulneración de derechos constitucionales y disponer que sea otra jueza o juez constitucional, previo sorteo de rigor, quien conozca y resuelva la acción de protección, observando las previsiones constitucionales y legales establecidas para la sustanciación de las garantías jurisdiccionales de protección y el contenido de esta sentencia.

4. En virtud de las competencias establecidas en el artículo 436 numerales 1 y 3 de la Constitución de la República, la Corte Constitucional efectúa la

interpretación conforme y condicionada con efectos *erga omnes* del artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en el siguiente sentido:

> El momento procesal para la determinación de la existencia de las causales de inadmisión previstas en los numerales 6 y 7 del artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, será el de calificar la demanda y se pronunciará mediante auto. En tanto que las causales de improcedencia de la acción de protección contenidas en los numerales 1, 2, 3, 4 y 5 del artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, deberán ser declaradas mediante sentencia motivada, en los términos exigidos por la Constitución de la República y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

5. En virtud de la competencia establecida en el artículo 436 numerales 1 y 3 de la Constitución de la República, la Corte Constitucional efectúa la interpretación conforme y condicionada con efectos *erga omnes* del artículo 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en el siguiente sentido:

> Los requisitos establecidos en el artículo 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, constituyen cuestiones que implican un análisis de fondo del asunto controvertido en la acción de protección, por lo tanto podrán ser invocados por el juzgador únicamente a través de sentencia motivada, en los términos exigidos por la Constitución y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

6. La interpretación conforme de los artículos 40 y 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional realizada por la Corte Constitucional en esta sentencia, es de obligatorio acatamiento, razón por la cual, en caso de desconocimiento de estas interpretaciones, se estará a lo dispuesto en la Constitución de la República, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y el Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

7. Remitir copia de la presente sentencia al Consejo Nacional de la Judicatura, 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.

8. Disponer la publicación de la presente sentencia en la Gaceta Constitucional.

9. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Patricio Pazmiño Freire
PRESIDENTE

Jaime Pozo Chamorro
SECRETARIO GENERAL

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con nueve votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, en sesión ordinaria del 04 de diciembre del 2013. Lo certifico.

Jaime Pozo Chamorro
SECRETARIO GENERAL

JPCH/msb/mcp

CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR

CASO Nro. 0380-10-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el juez Patricio Pazmiño Freire, presidente de la Corte Constitucional, el día lunes 23 de diciembre del dos mil trece.- Lo certifico.

Jaime Pozo Chamorro
Secretario General

JPCH/LFJ

Av. 12 de Octubre N16 - 114 y pasaje Nicolás Jiménez
(frente al parque El Arbolito)
Telfs: (593-2) 3941-800
email: comunicacion@cce.gob.ec
Ecuador

ochenta y nueve - 89 -

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

CASO Nro. 0380-10-EP

RAZÓN.- Siento por tal que, en la ciudad de Quito, a los veinticuatro días del mes de diciembre del dos mil trece, se notificó con copia certificada de la sentencia Nro. 102-13-SEP-CC, de 04 de diciembre de 2013, a los señores Eliana Custodia Guillén Cordero, en la casilla constitucional 440; jueces de la Primera Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, en la casilla constitucional 212, y mediante oficio Nro. 3905-CC-SG-NOT-2013; Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, en la casilla constitucional 005; procurador general del Estado, en la casilla constitucional 018; juez Tercero de la Niñez y Adolescencia de Cuenca, mediante oficio Nro. 3906-CC-SG-NOT-2013; y, a Gustavo Jalk Röben, presidente del Consejo Nacional de la Judicatura, mediante oficio Nro. 3907-CC-SG-NOT-2013; conforme constan de los documentos adjuntos.- Lo certifico.-

Jaime Pozo Chamorro
Secretario General

JPCH/LFJ

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR
SECRETARÍA GENERAL

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

noventa - 90 -

GUIA DE CASILLEROS CONSTITUCIONALES No. 0808

ACTOR	CASILLA CONSTITUCIONAL	DEMANDADO O TERCER INTERESADO	CASILLA CONSTITUCIONAL	NRO. DE CASO	FECHA DE RESO. SENT. DICT. PROV. O AUTOS
ELIANA CUSTODIA GUILLÉN CORDERO	440	JUECES DE LA PRIMERA SALA DE LO CIVIL DE LA CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DEL AZUAY	212	0380-10-EP	SENTENCIA DE 04 DE DICIEMBRE DEL 2.013
		INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL	005		
		PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO	018		
HARLY RAÚL MASTARRENO MENDOZA Y OTROS, REPRESENTANTES DE LA FUNDACIÓN "SOLIDARIA"	002	PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO	018	0941-13-EP	PROVIDENCIA DE 24 DE DICIEMBRE DEL 2013

Total de Boletas: **(06) SEIS**

QUITO, D.M., Diciembre 24 del 2.013

Luis Fernando Jaramillo
SECRETARÍA GENERAL

CORTE CONSTITUCIONAL
CASILLEROS CONSTITUCIONALES
Fecha: 24 DIC. 2013
Hora: 10:32
Total Boletas: seis

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR
SECRETARÍA GENERAL

noventa y dos - 92 -

CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR

Quito D. M., diciembre 24 del 2013
Oficio No. 3904-CC-SG-NOT-2013

Doctora
María Cristina Toral Ávila
COORDINADORA REGIONAL DE CUENCA
José Peralta y Avenida 12 de Abril Edificio Acrópolis, 2do Piso, Oficina 208,
Telf: 074-103-641
Cuenca.-

De mi consideración:

Remito copias certificadas de la sentencia Nro. 102-13-SEP-CC de 04 de diciembre del 2013, dentro del caso 0380-10-EP, junto con los respectivos oficios tal como a continuación detallo, a fin de que por su intermedio, se proceda a notificar a los siguientes destinatarios: jueces de la Primera Sala de lo Civil, Mercantil e Inquilinato de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, mediante oficio Nro. 3905-CC-SG-NOT-2013; y, al juez Tercero de la Niñez y Adolescencia de Cuenca, mediante oficio Nro. 3906-CC-SG-NOT-2013. Una vez realizado la diligencia, favor devuélvase la documentación a esta Secretaría lo más pronto posible.

Atentamente

CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR
SECRETARÍA
GENERAL

Jaime Pozo Chamorro
Secretario General

Anexo: lo indicado
JPCH/LFJ

noventa y siete - 97 -

CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR

Quito D. M., enero 08 del 2.013
Oficio Nro. 3906-CC-SG-NOT-2013

Señor Doctor
Fernando Velecela
JUEZ M DE LA UNIDAD JUDICIAL DE LA FAMILIA
Cuenca.-

De mi consideración:

Para los fines legales pertinentes, adjunto copia certificada de la sentencia Nro. 102-13-SEP-CC, de 04 de diciembre del 2013, dentro de la acción extraordinaria de protección Nro. 0380-10-EP, presentada por Eliana Custodia Guillén Cordero, referente a la acción de protección Nro. 12-10; 033-10 y 175-10.

Atentamente,

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR
SECRETARÍA GENERAL

Jaime Pozo Chamorro
Secretario General

Adjunto: lo indicado
JPCH/LFJ

RECIBIDO 10 ENE 2014

UNIDAD JUDICIAL DE LA FAMILIA, MUJER, NIÑEZ Y ADOLESCENCIA DE CUENCA
JUZGADO M

Dr. Neil Aray P.
SECRETARIO JUZGADO "M"
UNIDAD JUDICIAL DE LA FAMILIA DE CUENCA

noventa y ocho - 98 -

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Quito D. M., diciembre 24 del 2.013
Oficio Nro. 3905-CC-SG-NOT-2013

Señores
JUECES DE LA PRIMERA SALA DE LO CIVIL DE LA CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DEL AZUAY
Cuenca.-

De mi consideración:

Para los fines legales pertinentes, adjunto copia certificada de la sentencia Nro. 102-13-SEP-CC, de 04 de diciembre del 2013, dentro de la acción extraordinaria de protección Nro. 0380-10-EP, presentada por Eliana Custodia Guillén Cordero, referente a la acción de protección Nro. 12-10; 033-10 y 175-10.

Atentamente,

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR
SECRETARÍA GENERAL

Jaime Pozo Chamorro
Secretario General

Adjunto: lo indicado
JPCH/LFJ

PRIMERA SALA DE LO CIVIL, MERCANTIL, INQUILINATO Y MATERIAS RESIDUALES DE LA CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DEL AZUAY
CERTIFICO:
QUE ES FIEL COPIA DE SU ORIGINAL
Cuenca, ___ de _____ de 20___
10 ENE 2014

noventa y nueve - 99 -

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Quito D. M., diciembre 24 del 2.013
Oficio Nro. 3907-CC-SG-NOT-2013

Señor
GUSTAVO JALK RÖBEN
PRESIDENTE DEL CONSEJO NACIONAL DE LA JUDICATURA
Ciudad.-

De mi consideración:

Para los fines legales pertinentes, adjunto copia certificada de la sentencia Nro. 102-13-SEP-CC, de 04 de diciembre del 2013, dentro de la acción extraordinaria de protección Nro. 0380-10-EP, presentada por Eliana Custodia Guillén Cordero, referente a la acción de protección Nro. 12-10; 033-10 y 175-10.

Atentamente,

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR
SECRETARÍA GENERAL

Jaime Pozo Chamorro
Secretario General

Adjunto: lo indicado
JPCH/LFL

Av. 12 de Octubre N16 - 114 y pasaje Nicolás Jiménez
(frente al parque El Arbolito)
Telfs: (593-2) 3941-800
email: comunicacion@cce.gob.ec
Ecuador

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

dion-100-

Quito D. M., diciembre 24 del 2.013
Oficio No. 3908-CC-SG-NOT-2013

Señor ingeniero
Hugo Del Pozo Barrezueta
DIRECTOR DEL REGISTRO OFICIAL
Presente

De mi consideración:

Por disposición del señor presidente del Organismo, remito copia certificada de la sentencia 102-13-SEP-CC, dentro de la acción extraordinaria de protección Nro. 0380-10-EP, aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, a fin de que se sirva publicar en el Registro Oficial y reproducir 500 ejemplares en la Gaceta Constitucional.

Atentamente,

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR
SECRETARÍA GENERAL

Jaime Pozo Chamorro
Secretario General

JPCH/LFJ
Adjunto lo indicado

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR
REGISTRO OFICIAL
RECIBIDO HOY 26 DIC. 2013
HORA 08:25 FIRMA