



Caso N.º 0213-10-EP

1 de 24

Quito, D. M., 18 de noviembre del 2010

**Sentencia N.º 055-10-SEP-CC**

**CASO N.º 0213-10-EP**

**LA CORTE CONSTITUCIONAL para el período de transición:**

**Ponencia del Juez Constitucional: Dr. Edgar Zárate Zárate**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de Admisibilidad**

La causa ingresó a la Corte Constitucional, para el período de transición, el día 5 de marzo del 2010.

La Secretaria General de la Corte Constitucional (e) el día 5 de marzo del 2010, certificó que no se había presentado otra demanda con identidad de sujeto, objeto y acción.

La Sala de Admisión, el día 22 de abril del 2010, aceptó al trámite la acción extraordinaria de protección N.º 0213-10-EP.

El Dr. Alfonso Luz Yunes, Juez Constitucional Sustanciador de la causa, en virtud del sorteo correspondiente y de conformidad con lo previsto en la normativa constitucional aplicable al caso, en el Capítulo VIII de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, publicada en el Suplemento del Registro Oficial N.º 52 del 22 de octubre del 2009 y en los artículos 18 y 19 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, publicado en el Registro Oficial N.º 127 del 10 de febrero del 2010, el día 12 de mayo del 2010 avocó conocimiento de la causa.

## II. PARTE EXPOSITIVA DE LOS ANTECEDENTES DE HECHO Y DE DERECHO

### Detalle de la demanda

El Ingeniero Fabián Jaramillo Palacios, Superintendente de Telecomunicaciones, al amparo de lo dispuesto en el artículo 94 de la Constitución de la República del Ecuador y lo que disponen en el orden procesal los artículos 58, 59, 60, 61, 62 y 63 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, presentó acción extraordinaria de protección y manifestó que la sentencia impugnada, que se encuentra ejecutoriada, es la dictada por la Primera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha el 1 de febrero del 2010, dentro de la acción de protección N.º 70-10-V. Que dicho fallo trasgrede derechos constitucionales que le asisten a su representada, al aceptar la acción de protección propuesta por CRATEL C. A.

Manifiesta que se vulneraron los derechos contemplados en el numeral 1 del artículo 18, numeral 1 del artículo 76 y artículos 82 y 213 de la Constitución de la República del Ecuador.

La Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha en su decisión consideró: *"desarrollar sus reflexiones jurídicas..."*, para lo cual, en el numeral 4.3' expone que la resolución N.º ST-2009-0482, *"...afectaría los derechos a la libertad de pensamiento, comunicación e información, no sólo de la accionante sino también de la ciudadanía (...) si se ha producido la lesión de tales derechos..."*.

La Superintendencia de Telecomunicaciones inició un procedimiento de juzgamiento administrativo, el mismo que, en sede administrativa por el Consejo Nacional de Telecomunicaciones, en resolución N.º 028-01-CONATEL-2010 y en primera instancia constitucional por el Juzgado Octavo de la Niñez y Adolescencia de Pichincha dentro de la acción de protección N.º 17958-2009-0101, ha sido reconocido no sólo como válido, sino seguido y cumplido dentro de las normas y respeto al derecho del debido proceso, para su tramitación, juzgamiento y sanción administrativa impuesta.

Que la sentencia de segunda y definitiva instancia afirma que la imposición de la sanción acarrea una violación al derecho a la libertad de pensamiento, comunicación e información, lo que evidencia que los jueces han revisado superficialmente el procedimiento administrativo seguido en contra de

aw



CRATEL C. A. La afirmación de que no existe responsabilidad ulterior de la información que transmite la estación perteneciente al concesionario de frecuencias para televisión abierta, entraña una contradicción en las reflexiones jurídicas utilizadas, pues esto implica considerar que CRATEL C. A., y sus personeros, trabajadores y reporteros no son responsables por emitir noticias basadas en supuestos. Que se ha demostrado y reconocido, tanto administrativamente como en la sentencia apelada, que la noticia difundida fue un supuesto, acción que transgrede un derecho constitucional fundamental de garantía y protección directa, según mandato constitucional, y sancionada por una norma expresa y pre-existente.

Que la Superintendencia de Telecomunicaciones ha probado que la noticia transmitida el día 22 de mayo del 2009, en el noticiero 24 Horas, emisión nocturna, corresponde a una noticia basada en supuestos, carente de veracidad, al mencionar que: *"La exploración de gas en la Isla Puná preocupa a sus habitantes, que el 60% vive de la pesca, y se les ha comunicado que ese trabajo quedará suspendido por alrededor de seis (6) meses"*, para lo cual aportó pruebas, tanto en sede administrativa como la judicial, con certificaciones emitidas por la Subsecretaría de Recursos Pesqueros, que contradice, desmiente y evidencia la falsedad de la noticia difundida por TELEAMAZONAS, y por parte de PETROECUADOR, institución que acredita no haber emitido comunicado oficial ni información periodística sobre el bloque 4 (Isla Puná) a ningún medio de comunicación del país, respecto a una suspensión; documentos que sirvieron de sustento para la expedición de la resolución N.º ST-2009-0482.

La sanción dictada por la Superintendencia de Telecomunicaciones tiene que ver con el control de una noticia basada en supuestos y se demostró en el proceso de juzgamiento administrativo, que no correspondía a la realidad.

Señala también que lo aseverado en la sentencia dictada por la Primera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, constante en su página 30, referente a la resolución cuya impugnación ha dado origen a la presente acción extraordinaria de protección, constituye una declaratoria de inconstitucionalidad del Reglamento General a la Ley de Radiodifusión y Televisión en lo que respecta a la aplicación de las infracciones y sus sanciones, establecidas en dicha Ley, declaratoria que le compete a la Corte Constitucional, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 436, numeral 2 de la Constitución. La declaratoria de inconstitucionalidad que contiene la sentencia recurrida, excede las atribuciones de los jueces que conforman la Primera Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de

am

Pichincha. En la sentencia se ha omitido la aplicación de la disposición constitucional contenida en el artículo 428, al no haber suspendido la tramitación del proceso y remitido en consulta el expediente a la Corte Constitucional, por considerar en su fallo que la normativa correspondiente a las infracciones y sanciones de los servidores de radiodifusión y televisión, contraría preceptos constitucionales.

La Superintendencia de Telecomunicaciones ha desarrollado sus actividades de control a los servicios de telecomunicaciones, con sujeción a la Constitución, la Ley de Radiodifusión y Televisión y su Reglamento General.

Cita como precedente constitucional la sentencia dictada dentro del caso N.º 0415-09-EP, N.º 032-09-SEP-CC publicada en el Suplemento del Registro Oficial N.º 97 del 29 de diciembre del 2009, solicitando que se revoque la sentencia dictada el día 1 de febrero del 2010, por la Primera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha y se disponga como reparación integral la cuantificación económica del daño causado.

### **Contestación a la demanda**

**El señor Sebastián Corral Bustamante, Gerente General y representante legal de Centro de Radio y Televisión, CRATEL C. A.**, manifestó que la Superintendencia de Telecomunicaciones no es medio de comunicación, por lo que no se puede argumentar que se ha violado el derecho a una información veraz y verificada. Que la sentencia materia de esta acción no entra a analizar si el hecho que motivó la resolución causó conmoción social. Se ha violado el derecho al debido proceso por parte de la SUPTEL, ya que CRATEL se vio afectada por la imposibilidad de impugnar, negándole el derecho a defenderse y a recurrir como lo establece la Constitución. Cita las sentencias N.º 010-2009-SEP-CC, dentro de los casos 0125-09-EP y 0171-09-EP (acumulados); 0007-2009-SEP-CC, dentro del caso N.º 0050-08-EP, publicada en el Suplemento del Registro Oficial N.º 602 del 1 de junio del 2009. Que la resolución ST-2009-0482 del 21 de diciembre del 2009, expedida por el señor Superintendente de Telecomunicaciones, vulneró los derechos constitucionales de CRATEL y la sentencia dictada por jueces de la Primera Sala Especializada de lo Penal, Colutorio y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha reestableció los derechos vulnerados por dicha resolución, por lo que solicita que se rechace la acción extraordinaria de protección propuesta por la Superintendencia de Telecomunicaciones.

✓

cu



Los señores doctores Kléber Patricio Arízaga Gudiño, Marco Antonio Maldonado Castro y Jorge Daniel Cadena Chávez, Jueces Provinciales, los dos primeros, y el tercero como Juez interino de la Primera Sala Especializada de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, sostienen en su informe que la acción extraordinaria de protección no es procedente en razón de que *"...la demanda planteada no cumple tales requerimientos - aluden a lo que disponen los artículos 94 y 437 de la Constitución vigente y el artículo 62 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y los argumentos fácticos que exponen- indispensables para la procedencia y admisión de la acción extraordinaria de protección, pues en realidad, lo único que se ha demostrado es el hecho de que la sentencia dictada el 1 de febrero del 2010 a las 17h00, materia de análisis de esta causa se encuentra ejecutoriada por efecto de la resolución del recurso de apelación"*.

Argumentan respecto a las violaciones que se dicen cometidas por ellos, en la parte relativa al debido proceso, y más concretamente al principio de legalidad y jerarquía normativa, que éste fue desarrollado extensamente en el fallo, habiendo llegado a *"...la innegable conclusión de que al haberse impuesto una sanción por parte del Superintendente de Telecomunicaciones a través de un "reglamento" y no como la misma Constitución del 2008 lo prevé en el Art. 425, esta sanción es la que contraría "esos claros preceptos constitucionales", mas no el reglamento..."*; que *"La Sala reflejó claramente, que la "Resolución ST-2009-0482, había coartado el principio de legalidad o reserva legal, en tanto las conductas dañosas y sus respectivas sanciones no están previstas en la Ley de Radiodifusión y Televisión; a partir de esa síntesis, se estableció que se viola lo que la Carta Fundamental dispone en su Art. 76 numeral 3..."*.

Los accionados o legitimados pasivos exponen sus puntos de vista sobre la alegada violación al derecho a la seguridad jurídica, manifestando que *"...la sentencia objeto de la impugnación, no ha hecho otra cosa que resguardar derechos constitucionales entre los cuales se encuentran precisamente el derecho a la seguridad jurídica, porque... la decisión se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por la autoridad competente... Es decir, la sentencia responde a los estándares de motivación, cumple los requisitos pertinentes..."*. El accionante ha pretendido descontextualizar la frase expuesta en la sentencia que dice *"contraría claros preceptos constitucionales"*, para alegar que debió suspenderse la tramitación de la causa si las normas contienen tal calidad, y disponer la remisión del proceso a

all

la Corte Constitucional en consulta, con lo que a la vez pretende restárseles competencia para conocer y resolver la situación propuesta. Sobre el tema manifiestan los jueces provinciales referidos que a dicha frase "...le está dando un sentido que la Sala no le dio, ya que en el contexto de la sentencia como tenemos expuesto, que es la resolución –la impugnada por la acción de protección– la que violenta normas constitucionales, como son los derechos de la empresa que propuso la acción de protección, ya que del análisis realizado en nuestra resolución, la sanción impuesta es la que contraría las normas constitucionales de los derechos de inocencia y legalidad, es decir, que en ese sentido debe tomarse la frase...". Que para efectos de determinar la competencia de la Sala, basta leer e interpretar las normas de los artículos 226, 167 y el inciso final del numeral 3 del artículo 86 de la Constitución vigente.

En lo que alude el accionante en el sentido de que "...a partir de esta sentencia impugnada, se ha eliminado el marco jurídico en cuanto a infracciones y sanciones para el control de los servicios de Radiodifusión y Televisión, cuando en ella señala "...se trata de un instrumento normativo que ha quedado derogado, ipso jure, por ser contrario a ella y vulnerar el principio de jerarquía normativa, establecido en la Constitución,...", manifiestan los accionados "...que mantener este pensamiento y responsabilizar a los jueces de que ha quedado la Superintendencia de Telecomunicaciones sin normas para sancionar porque ha sido declarado, según el parecer del accionante, la inconstitucionalidad del reglamento, es volver a insistir que, no pueden controlar el trabajo para el cual fueron designados. Una vez más, sostenemos que, no hemos declarado inconstitucionalidad de esa normativa, lo que hemos dicho claramente es que "se trata de un instrumento normativo que ha quedado derogado, ipso jure, por ser contrario a ella y vulnera el principio de jerarquía normativa establecido en la Constitución"; porque..., todo este punto ha sido tratado en una idea conceptual del "Principio de legalidad y jerarquía constitucional".

Finalmente, sostienen los jueces provinciales de la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, respecto a que con la sentencia se vulnera el derecho del Estado para el control de los sectores estratégicos y de que la empresa CRATEL C. A., tiene suscrito un contrato en el cual acepta someterse a la Ley de Radiodifusión y Televisión y las normas de su reglamento, no podía interponer acción de protección; que al dictar la sentencia lo único que hicieron fue hacer que primen y se respeten los derechos, aplicando las normas de mayor rango como las constitucionales, y reguladas a través de una ley y no de un reglamento. En ninguna parte de la sentencia se suprime el derecho del órgano de control a hacer uso del



contenido de los artículos 313 y 314 y las facultades y competencia que le concede la Constitución de la República, pues solamente decidieron que las sanciones deben aplicarse cuando haya vulneración de la ley, siempre que estén en ésta y no en un reglamento, como se hizo en la resolución impugnada mediante la acción de protección.

**Acto contra el cual se propone la acción extraordinaria de protección y pretensión**

El Ingeniero Fabián Jaramillo Palacios, por sus propios derechos y por los que representa como Superintendente de Comunicaciones, comparece ante los jueces de la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha y, para conocimiento y resolución de esta Corte, deduce acción extraordinaria de protección contra la sentencia expedida por dicha Sala el 1 de febrero del 2010, en la que, revocando la sentencia dictada por la Jueza Décimo Octavo de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha: *"...se acepta el recurso de apelación propuesto, consecuentemente: 1.- Se declara que se han vulnerado los derechos constitucionales al debido proceso, a la defensa, a la tutela judicial efectiva, a la libertad de pensamiento, comunicación e información, el principio de legalidad o reserva legal, jerarquía normativa, al trabajo y la presunción de inocencia, según se ha indicado, con detalle, en el apartado 4 del considerando anterior y, además, que, en razón del contenido de tales derechos afectados, la sentencia constituye, per se, una forma de reparación del daño material e inmaterial ocasionado, sin perjuicio de las medidas que se enunciarán a continuación para la reparación de aquél; 2.- Se ordena, que, de conformidad con la disposición contenida en el Art. 18 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la Superintendencia de Telecomunicaciones pague, a la accionante, Centro de Radio y Televisión CRATEL C. A., los valores correspondientes a la indemnización por concepto de la pérdida o detrimento de sus ingresos generada en virtud de la ejecución inmediata de la resolución ST-2009-0482, que, según se ha analizado, significó el cierre de su programación por setenta y dos horas y la consiguiente violación de sus derechos, a cuyo efecto se procede a la respectiva compensación económica o patrimonial, con sujeción al procedimiento previsto en el Art. 19 de la misma ley; y, por último, 3.- Se dispone que la Superintendencia de Telecomunicaciones brinde las garantías necesarias, a fin de que hechos como el que ha sido objeto de la presente acción de protección no vuelvan a ocurrir en el futuro".*

La mentada acción de protección fue propuesta por el señor Sebastián Corral Bustamante, en su calidad de representante legal del Centro de Radio y Televisión CRATEL C. A., impugnando el acto administrativo que consta en la resolución ST-2009-0482, adoptada por la Superintendencia de Telecomunicaciones el 21 de diciembre del año 2009, mediante la cual se impuso a su representada: "...la sanción de suspensión de emisiones de la estación por tres días (setenta y dos horas) contados a partir de la notificación de la presente resolución, por haber cometido la infracción administrativa de clase IV letra a) señalada en el Art. 80 del Reglamento a la Ley de Radiodifusión y Televisión". Alude el demandante a la estación identificada como Teleamazonas.

#### **Los fundamentos de la acción extraordinaria de protección**

El legitimado activo puntualizó que la sentencia expedida por la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, vulneró el numeral 1 del artículo 18, numeral 1 del artículo 76 y artículos 82 y 213 de la Constitución vigente, debido a que la institución que representa inició un procedimiento en contra de la estación Teleamazonas del que resultó una sanción, pero que los jueces integrantes de la Sala mencionada sostuvieron que con dicha sanción se vulneran los derechos a la libertad de pensamiento, comunicación e información, sin considerar que: *"Todas las personas, individual y colectivamente tienen derecho a: buscar, recibir, intercambiar, producir y difundir información veraz, verificada, oportuna, contextualizada, plural, sin censura previa acerca de los hechos, acontecimientos y procesos de interés general y con responsabilidad ulterior"*, de acuerdo a lo que dispone el numeral 1 del artículo 18 de la Constitución vigente, situación que los jueces inobservaron al dictar el fallo; que, igualmente, los juzgadores de la Primera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha no tomaron en cuenta para la resolución lo que dispone el numeral 1 del artículo 76, cuyo texto dice que: *"En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: 1. Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes"*, situación en la que tal garantía se aplicó a favor de una sola parte; que al conocer y resolver la acción de protección los juzgadores referidos desatendieron también el principio del artículo 82 de la Constitución del 2008, que textualmente define que: *"El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes"*, vulneración que se expresa en el sentido de que los

✓  
an



legitimados pasivos no aplicaron lo dispuesto en el artículo 428, al no suspender la causa y remitirse a la Corte Constitucional en consulta, al manifestar en su fallo que las infracciones y sanciones de los servicios de radiodifusión y televisión contrarían claros preceptos constitucionales. Por último, sostiene el demandante que la sentencia violenta lo que dispone el artículo 213 de la Constitución, el mismo que, en su primera parte dice que: *"Las superintendencias –entre ellas la de Telecomunicaciones– son organismos técnicos de vigilancia, auditoría, intervención y control de las actividades económicas, sociales y ambientales, y de los servicios que prestan las entidades públicas y privadas, con el propósito de que estas actividades y servicios se sujeten al ordenamiento jurídico y atiendan al interés general"* y, el segundo inciso dispone que: *"Las facultades específicas de las superintendencias y las áreas que requieran del control, auditoría y vigilancia de cada una de ellas se determinarán de acuerdo con la ley"*, vulneración que, fundamentalmente, desconoce la facultad de control, que según la Ley de Radiodifusión y Televisión, concretamente el artículo 71, faculta al Superintendente a imponer sanciones.

Al amparo de estos fundamentos, el actor de la acción persigue que la Corte Constitucional declare que en la sentencia se vulneraron los derechos constitucionales y, por lo mismo, se declare sin eficacia jurídica el fallo que impugnan, como también se ordene la reparación integral del daño moral causado.

### **Intervención del tercero interesado**

El representante del Centro de Radio y Televisión CRATEL C. A., (Teamazonas) comienza sus alegaciones, mencionando que de lo que se infiere de los artículos 437, los numerales 1 y 8 del artículo 3, artículos 10; 11 numerales 1, 3, 5, 8 y 9; 26, 29, 32, 33, 34, 37, 39, 40, 43, 47, 50, 51, 61, 66, 75, 76 y 88; numerales 3 y 4 del artículo 86 y artículo 94, todos de la Constitución, la Superintendencia de Telecomunicaciones no puede presentar acción extraordinaria de protección, porque ésta ampara a los ciudadanos, a los particulares.

En lo alusivo a los derechos que el demandante afirma se le vulneraron, concretamente *"el derecho de las personas a una información veraz y verificada"*, sostiene el tercero que tal no es un derecho de la Superintendencia de Telecomunicaciones, por lo que la argumentación realizada no aplica y carece de sentido. En la sentencia impugnada los jueces se limitaron a examinar si la resolución N.º ST-2009-0482 del 21 de diciembre

del 2009 contenía vulneración constitucional, como si la información fue veraz y verificada, y no otros particulares que no resultan procedentes, situación que no debe darse en este procedimiento, puesto que de ocurrir, la acción extraordinaria se convertiría en una nueva instancia.

En lo atinente a la argumentación de violación del debido proceso, el representante de CRATEL C. A., manifestó que tal desatención la hizo SUPTEL en el procedimiento que siguió, ya que se le negó el derecho a defenderse y a recurrir imponiendo su poder; decidió suspender las transmisiones de manera inmediata, lo cual sí constituyó una violación al derecho consagrado en el numeral 1 del artículo 76 de la Constitución; que resulta impertinente expresar que como efecto de la sentencia se deja sin validez alguna el reglamento, cuando ésta lo que decidió fue que no cabe la sanción si la misma no está tipificada en una ley, como manda la parte final del numeral 3 del mismo artículo.

Continuando con la exposición de sus puntos de vista, el tercero interesado expresa, en cuanto a la violación del derecho a la seguridad jurídica, que tal imputación cabe en contra del accionante por la conducta que observó en el procedimiento administrativo, al dejarlo indefenso y suprimirle el derecho de recurrir, y que en vez de presentar acciones como la que origina este procedimiento, debería emplear de mejor manera el tiempo de sus asesores, como en controlar y realizar acciones preventivas para evitar infracciones, o que se realice una reforma que permita armonizar su legislación con las normas constitucionales. Respecto al criterio que se tiene sobre el principio de legalidad, pretendiéndolo restringir al ámbito penal, no se enmarca con la disposición del numeral 3 del artículo 76, en el cual se consagra que las faltas y sanciones de todo orden deben estar en la ley y no en reglamentos, entre los cuales existe una diferencia sustancial que, de manera bastante sencilla, se observa en la norma constitucional que establece el orden jerárquico de las normas. Además, la razón para que no existan tipos y sanciones en los reglamentos está dirigida a evitar arbitrariedades de la autoridad, por la menor rigurosidad de su formación y reforma, con lo que se garantiza la superioridad jurídica.

El representante de CRATEL C. A., termina invocando varias resoluciones del órgano constitucional, respecto a que la acción extraordinaria de protección no es una instancia adicional a la justicia ordinaria; que no es para corregir yerros judiciales, sino para lograr la unificación del entendimiento de los derechos fundamentales. Sobre los parámetros de la acción extraordinaria de protección,

✓  
ar

que “*el problema de fondo no es tanto fundamentar los derechos humanos cuanto protegerlos*”.

Para resolver el fondo del asunto controvertido en la presente acción extraordinaria de protección, esta Corte Constitucional ha considerado necesario sistematizar sus argumentaciones a partir del planteamiento de los siguientes problemas jurídicos.

1. ¿Cuál es la naturaleza de la acción extraordinaria de protección y cuáles son los presupuestos constitucionales y legales que determinan su procedencia?
2. ¿Puede un juez constitucional declarar a través de una acción de protección la inaplicabilidad de un acto administrativo con efectos particulares? ¿Y la inaplicabilidad de un acto normativo con efectos generales? La importancia del principio de interpretación sistemática de la Constitución y el derecho a la seguridad jurídica en la activación y sustanciación de las garantías jurisdiccionales y normativas que reconoce la Constitución de la República vigente.

### III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

#### Competencia de la Corte

La Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones extraordinarias de protección, en virtud de lo establecido en los artículos 94 y 437 de la Constitución vigente, el Capítulo VIII, Sección 2da., Título II de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en concordancia con lo establecido en la Disposición Transitoria Segunda de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial N.º 52 del 22 de octubre del 2009 y el Capítulo II, Título III del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

#### Argumentación de la Corte Constitucional sobre los problemas Jurídicos planteados

1. ¿Cuál es la naturaleza de la acción extraordinaria de protección y cuáles son los presupuestos constitucionales y legales que determinan su procedencia?

### **Finalidad y alcance de la acción extraordinaria de protección**

Tal como lo ha señalado esta Corte en diferentes ocasiones, dentro de las denominadas garantías jurisdiccionales, tanto la Constitución vigente como la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional han establecido la denominada acción extraordinaria de protección.

De manera general, al referirse a las garantías jurisdiccionales, la mencionada ley establece en el inciso primero del artículo 6 que: *“Las garantías jurisdiccionales tienen como finalidad la protección eficaz e inmediata de los derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, la declaración de la violación de uno o varios derechos, así como la reparación integral de los daños causados por su violación”*.

La intensa labor que ejercen los operadores de justicia en las diversas materias que conocen y juzgan, debido al volumen de su trabajo u otros motivos, podría ocasionar que en tal ejercicio cometan, por acción u omisión, vulneración de uno o más de los derechos que consagra la Constitución de la República a favor de las personas. Esta situación por sí sola resulta grave para quien sufre el agravio; su gravedad se multiplica una vez que se agotan los recursos ordinarios y extraordinarios que la ley franquea, como medios de impugnación.

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

Desde este punto de vista se haría tangible la disposición del artículo 58 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, cuyo texto dice: *“La acción extraordinaria de protección tiene por objeto la protección de los derechos constitucionales y debido proceso en sentencias,*

*CC*



*autos definitivos, resoluciones con fuerza de sentencia, en los que se hayan violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución”.*

Es indudable que la incorporación de la acción tratada ha causado más de una opinión encontrada, teniendo en consideración que la cosa juzgada, que deviene de una sentencia ejecutoriada, es parte del sistema jurídico en tanto cuanto dicha sentencia “...surte efectos irrevocables respecto de las partes que siguieron el juicio o de sus sucesores en el derecho”, como dice la primera parte del artículo 297 del Código de Procedimiento Civil, o como sostienen varios tratadistas, que la cosa juzgada significa en general la irrevocabilidad que adquieren los efectos de la sentencia, cuando contra ella no procede ningún recurso que permita modificarla.

Sin embargo, no cabe debate en cuanto a que el fundamento de la incorporación de esta acción al ordenamiento jurídico del país viene dado por lo dispuesto en el artículo 424 de la Constitución, esto es, el principio de la supremacía de la norma constitucional; cuyo contenido establece que no existe precepto, de la naturaleza que sea, por encima de este mandato, incluidas las sentencias. Es en razón de este imperio que el legislador impuso que todo acto de autoridad pública, incluidos los que ejercen jurisdicción en la Función Judicial, estén bajo el control de un órgano supremo en materia constitucional, para que sea éste el que determine si los actos guardan conformidad o no con las disposiciones que consagran derechos y garantías constitucionales; de todo lo cual deviene que el alcance de la acción no es otro que dar protección a los ciudadanos contra eventuales actos violatorios de dichos bienes jurídicos, como también declarar su violación, de haberla, y disponer su reparación integral.

### **Consideraciones de la Corte sobre si la sentencia impugnada está ejecutoriada**

La primera cuestión de forma que requiere precisión en este tipo de acciones es la relacionada con el estado del acto impugnado, en el caso judicial, es decir, establecer si la sentencia está ejecutoriada, considerando que de acuerdo a lo que dispone el artículo 94, que dice: “*La acción extraordinaria de protección procederá contra sentencias o autos definitivos en los que se haya violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución, y se interpondrá ante la Corte Constitucional. El recurso procederá cuando se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, a menos que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia de la persona titular del derecho constitucional*”

aw

*vulnerado*". No obstante la explicitud de la disposición cuando expresa que procede contra sentencias o autos definitivos en los que se hayan agotado los recursos, el artículo 437 insiste sobre el tema, al disponer que: "Los ciudadanos en forma individual o colectiva podrán presentar una acción extraordinaria de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia. Para la admisión de este recurso la Corte constatará el cumplimiento de los siguientes requisitos: 1. Que se trate de sentencias, autos y resoluciones firmes o ejecutoriados. 2. Que el recurrente demuestre que en el juzgamiento se ha violado, por acción u omisión, el debido proceso u otros derechos reconocidos en la Constitución". En éste, en forma más explícita, se dispone que las sentencias, autos y resoluciones deben estar firmes o ejecutoriados.

En esta línea de pensamiento, en cuanto al tema tratado, el inciso final del numeral 3 del artículo 86 de la Carta Suprema, que se refiere a las Disposiciones Comunes a las Garantías Jurisdiccionales, dispone que: "Las sentencias de primera instancia podrán ser apeladas ante la corte provincial. Los procesos judiciales sólo finalizarán con la ejecución integral de la sentencia o resolución".

En el caso materia de examen, de los hechos y las normas se desprende, con certeza, que la acción extraordinaria de protección fue conocida y resuelta, en primera instancia, por la Jueza Octava de la Niñez y Adolescencia y, en segundo nivel, por la Primera Sala Especializada de Garantías Penales de la Corte Provincial de Pichincha. Consta en el expediente formado en esta Corte a fs. 64 la razón sentada por el Secretario Relator de la mencionada Sala, dando cuenta de que la sentencia en el procedimiento seguido en ese Tribunal está ejecutoriada por el Ministerio de la Ley.

**2. ¿Puede un juez constitucional, a partir de una acción de protección, declarar la inconstitucionalidad de un acto administrativo con efectos directos e individuales y la inaplicabilidad de un acto normativo con efectos generales? La importancia del principio de interpretación sistemática de la Constitución y el derecho a la seguridad jurídica en la activación y sustanciación de las garantías jurisdiccionales y normativas que reconoce la Constitución de la República vigente**

Esta Corte Constitucional, como máximo órgano de control e interpretación constitucional, una vez analizadas las argumentaciones esgrimidas por las partes e identificadas una serie de confusiones y equivocaciones en la sustanciación de la causa, tanto en primera instancia como en el fallo de la

*cau*



Primera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, y con el fin de evitar que en el futuro se lesionen derechos constitucionales de quienes hacen uso de las distintas garantías jurisdiccionales de los derechos, ha considerado, luego de un minucioso análisis del proceso y una vez identificado cuál es el principal problema jurídico, esclarecer a través del presente fallo varios aspectos relacionados con los presupuestos de procedencia, ámbito material de protección y efectos de la acción de protección reconocida en los artículos 88 de la Constitución de la República y 40 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Por su trascendencia, solo en el caso de que la sentencia objeto de la presente acción extraordinaria de protección supere el análisis del problema jurídico detallado, se procederá al examen de los restantes argumentos esgrimidos por las partes.

Con esa aclaración es procedente iniciar el análisis del caso *sub iudice*. Para ello, el Pleno de la Corte Constitucional dilucidará el problema jurídico planteado en líneas anteriores, remitiéndose inicialmente a las pretensiones esgrimidas por el señor Sebastián Corral Bustamante, en su condición de Gerente General y, como tal, representante legal de la Compañía CENTRO DE RADIO Y TELEVISIÓN CRATEL C. A., dentro de su demanda de acción de protección ante la Jueza Octava de la Niñez y Adolescencia de Pichincha; segundo, se analizarán las argumentaciones esgrimidas por la Primera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha para constatar si existieron o no vulneraciones al debido proceso y derechos constitucionales en su pronunciamiento.

**En cuanto a las pretensiones del señor Sebastián Corral Bustamante dentro de la acción de protección interpuesta ante la Jueza Octava de la Niñez y Adolescencia**

A fs. 13 del proceso, en la sentencia dictada dentro del recurso de apelación por parte de la Primera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, se determina textualmente "(...) *El señor Sebastián Corral Bustamante, en su condición de Gerente General y, como tal, representante legal de la compañía CENTRO DE RADIO Y TELEVISIÓN CRATEL C.A., ha presentado una acción de protección con el fin de que, en sentencia se declare inaplicable la Resolución No. ST- 2009- 0482, de 21 de diciembre de 2009, mediante la cual el Superintendente de Telecomunicaciones resolvió imponer a su representada, estación conocida como Teleamazonas, la sanción de suspensión de emisiones por tres días (72 horas), ya que, a su decir, la decisión en mención es abiertamente arbitraria*

an

**e inconstitucional, en tanto ha violado y pone en riesgo los siguientes derechos constitucionales:** *derecho al debido proceso (sobre todo el de la defensa) y a la tutela judicial efectiva, derecho a la libertad de pensamiento, comunicación e información, principio de legalidad y derecho al trabajo; además en su demanda ha solicitado en forma expresa, que en vista de la gravedad de los hechos ocurridos, se adopten en la primera providencia, las medidas cautelares, independientemente de la acción constitucional, a objeto de que se deje sin efecto la suspensión temporal de las emisiones del canal Teleamazonas, y, por último, que se disponga la reparación integral de los daños causados por la medida adoptada, referente al lucro cesante y el daño emergente, a más de los daños morales, como ordena el artículo 86 de la Constitución. (El subrayado es nuestro).*

A partir del texto transcrito, tres elementos sobresalen: primero, el accionante de la acción en instancia ha pretendido que a través de la acción de protección interpuesta se declare *inaplicable* la Resolución N.° ST-2009-0482; segundo, su fundamento para dicha declaratoria de inaplicabilidad ha sido que la decisión en mención *es abiertamente arbitraria e inconstitucional*, en tanto ha violado una serie de derechos constitucionales; y tercero, a partir de dicha inconstitucionalidad solicita al juez de instancia, *la reparación integral de los daños causados* por la medida adoptada; comprende dicha reparación: *lucro cesante, daño emergente* a más de los *daños morales*, en su criterio todos ellos previstos en el artículo 86 de la Constitución de la República.

En cuanto a su solicitud de inaplicabilidad a través de una acción de protección, cabe señalar enfáticamente que el efecto de la concesión de una acción de protección, en los términos previstos en la Constitución de la República como en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, no es la inaplicabilidad de un acto, en este caso, de un acto administrativo con efectos particulares y directos. Cabe precisar que el efecto propio de la concesión de una garantía jurisdiccional de derechos constitucionales es, en primer término, la declaratoria de vulneración de esos derechos por parte del acto u omisión de autoridad pública no judicial o particular; y segundo, la reparación integral, material e inmaterial, según sea el caso, de los derechos constitucionales vulnerados. Es así como el efecto de esta garantía jurisdiccional, de conocimiento y ampliamente reparatoria, no se circunscribe, como sí sucedió en el pasado con la extinta acción de amparo constitucional, a la suspensión provisional o definitiva del acto, efectos propios de una garantía constitucional cautelar que no decidía sobre el fondo del asunto controvertido y que permitía incluso, que una vez subsanadas las vulneraciones constitucionales identificadas por el juez constitucional, el acto



pueda volver a ser emitido. Es precisamente esa una de las principales modificaciones y avances que reviste la acción de protección en relación a la extinta garantía constitucional; ahora, el juez constitucional, a partir del análisis de fondo del asunto controvertido, se encuentra en capacidad de dejar sin efecto el acto lesivo de derechos constitucionales. Con esa aclaración queda claro que la inaplicabilidad de un acto administrativo con efectos individuales y directos, utilizando los términos esgrimidos por el accionante en su libelo de demanda de acción de protección, no es propia de esta garantía jurisdiccional de derechos constitucionales. El término inaplicable, tal como se analizará más adelante, responde a un efecto que traía el control constitucional difuso bajo el régimen de la Constitución Política de 1998, (artículo 274), y que no existe en la Constitución de la República vigente. Finalmente, cabe señalar que en cuanto al control de constitucionalidad, el efecto que trae consigo una declaratoria de inconstitucionalidad es la invalidez del acto, hecho que deviene en la expulsión del acto normativo con efecto general –o acto administrativo con efecto general– del ordenamiento jurídico ecuatoriano; dicho efecto no es atinente a la acción de protección.

Con relación a la fundamentación de la acción de protección interpuesta por el Señor Sebastián Corral Bustamante, es decir, la consideración de inconstitucional y abiertamente arbitrario del acto proferido por el señor Superintendente de Telecomunicaciones, como presupuesto para la interposición de la acción de protección y de su solicitud de inaplicabilidad de la resolución en cuestión, cabe precisar lo siguiente:

*La acción de protección de derechos constitucionales, tal como se desprende del artículo 88 de la Constitución de la República, y de conformidad con lo que dispone el artículo 42 numeral 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, no procede cuando en la demanda exclusivamente se impugne la constitucionalidad o legalidad del acto u omisión, que no conlleve la vulneración de derechos constitucionales. (El subrayado es nuestro).*

La razón de ser de este presupuesto de improcedencia de la acción de protección, reconocido en el numeral 3 del artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, encuentra fundamento en uno de los principios de interpretación constitucional, en concreto, aquél denominado de “interpretación sistemática”. En efecto, dicho canon de interpretación propende que la Constitución sea leída en su integridad, con el fin de evitar que a partir de lecturas aisladas se prive de eficacia a otros preceptos constitucionales que regulen una materia similar. Es el caso del

ca

control abstracto de constitucionalidad y la acción de protección. En el primer caso, es claro que cuando un acto administrativo con efectos generales, o un acto normativo con efectos generales contravengan preceptos constitucionales y la pretensión sea la expulsión de dicho acto del ordenamiento jurídico o su ineficacia, la vía adecuada será el control abstracto de constitucionalidad, competencia exclusiva y excluyente de la Corte Constitucional, de conformidad con los numerales 2, 3 y 4 del artículo 436 de la Constitución de la República. En el segundo caso, cuando un acto o u omisión de cualquier autoridad no judicial, política pública, acción u omisión proveniente de un particular, bajo los parámetros previstos en el artículo 88 de la Constitución de la República, VULNEREN DERECHOS CONSTITUCIONALES, y la pretensión sea la declaración de dichas vulneraciones junto con la reparación integral, será la acción de protección el mecanismo constitucional adecuado para la protección y reparación de esos derechos vulnerados.

Ahora bien, a partir de los presupuestos de procedencia del control abstracto de constitucionalidad, como de la acción de protección, reconocidos en la Constitución de la República, concretamente respecto a la legitimación pasiva, es evidente que no existe dentro del sistema constitucional ecuatoriano, la figura del control abstracto o difuso de constitucionalidad de actos administrativos con efectos individuales, como en efecto es el caso de la Resolución N.º ST-2009-0482 del 21 de diciembre del 2009.

Finalmente, respecto a la tercera pretensión del accionante, que a partir del acto inconstitucional se declare la reparación integral pertinente, cabe precisar, nuevamente, que la reparación integral es un elemento propio de las garantías jurisdiccionales de los derechos constitucionales, y no del control de constitucionalidad, de conformidad con el Capítulo Tercero, Sección Primera, artículo 86 de la Constitución de la República vigente, atinente a las disposiciones comunes de las garantías jurisdiccionales de los derechos.

Con todo lo expuesto, esta Corte Constitucional deja en claro que no pretende juzgar sobre las alegaciones esgrimidas por el señor Sebastián Corral Bustamante dentro de la interposición de la acción de protección en instancia, puesto que ello no es competencia de la Corte Constitucional dentro de la presente acción extraordinaria de protección. En ese contexto, las argumentaciones expuestas por esta Corte en líneas anteriores, no hacen más que aclarar una serie de confusiones relacionadas a la procedencia, naturaleza, ámbito material y legitimación pasiva de esta garantía jurisdiccional de derechos constitucionales.



Debe quedar en claro que aun cuando se haya determinado una serie de confusiones en las pretensiones del accionante en instancia, es precisamente deber del juez constitucional, en ejercicio del principio *iura novit curia*, "el juez conoce el derecho", y del carácter informal de las garantías jurisdiccionales de los derechos<sup>1</sup>, corregir todas aquellas equivocaciones que podrían afectar la sustanciación de la causa y devenir en vulneraciones a derechos constitucionales de las partes, entre ellos, la seguridad jurídica, debido proceso y tutela judicial efectiva, todos ellos reconocidos en la Constitución de la República. En atención a ello, se analizará, a detalle, qué ha sucedido respecto a tales pretensiones en la sentencia objeto de la presente acción extraordinaria de protección, es decir, la sentencia dictada por la Primera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.

#### **Respecto a la sentencia dictada por la Primera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha**

Una vez que esta Corte Constitucional ha identificado las pretensiones del señor Sebastián Corral Bustamante dentro de la acción de protección interpuesta, corresponde ahora analizar cuáles fueron los razonamientos de la Primera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, con el fin de determinar si dicho pronunciamiento ha vulnerado o no derechos constitucionales en la sustanciación de la acción de protección.

Con respecto a la primera alegación del accionante, esto es, que se declare inaplicable a través de la acción de protección la Resolución N.º AT-2009-0482, esta Corte ha logrado identificar las siguientes argumentaciones:

*Fs. 27 del proceso (...) 4.4. Principio de legalidad y jerarquía normativa.-*

*En la especie, una vez que se ha procedido a la debida revisión y análisis de los recaudos procesales, se tiene que, tal cual ha reconocido la propia parte demandada, las sanciones se encuentran identificadas en la Ley, mientras que las conductas, en su Reglamento General, y que, en realidad, la conducta en función de la cual se ha organizado el procesamiento administrativo en contra de la accionante, que ha derivado en la emisión de la Resolución ST-2009- 0482, mediante la cual se ha impuesto a "Teleamazonas" la sanción de suspensión de emisiones -artículos 71, literal c) de la Ley de Radiodifusión y Televisión y 81 de su Reglamento General- por tres días (72*

<sup>1</sup> Constitución de la República del Ecuador, Artículo 86.

*an*

horas), es la infracción administrativa de Clase IV, literal a), prevista en el artículo 80 del Reglamento General a la Ley de Radiodifusión y Televisión. Así, entonces, la reflexión de la Sala parte del hecho de que, desde octubre 2008, año en que entró en vigencia la actual Constitución de la República, el Ecuador se define como un Estado Constitucional de derechos y justicia, lo que significa, por una parte, que las normas que integran el bloque de constitucionalidad obligan a todo funcionario, mandatario, ente de control, persona, empresa o colectividad, según se determina, formalmente, en el artículo 426 de la Constitución, que recoge esa obligatoriedad, y por otra, que las normas y actos del poder público deben mantener conformidad con las disposiciones constitucionales porque, caso contrario, "carecerán de eficacia jurídica de acuerdo al artículo 424 de la misma norma. En ese contexto, puede concluirse, por consiguiente, que la resolución, cuya impugnación ha dado origen a la presente acción de protección, contraría claros preceptos constitucionales, tal como lo afirma el accionante, porque la conducta y los parámetros de imposición de la sanción están fijados en el reglamento, mas no en la ley que rige en materia de radiodifusión y televisión y, al respecto, la garantía prevista en el artículo 76, numeral 3, de la Constitución no solo se refiere al área penal, sino que, con un espectro más amplio de protección, involucra también el área administrativa y otras de diversa naturaleza.

Queda claro a partir del texto transcrito, que la sentencia dictada por la Primera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, dentro de una acción de protección, ha efectuado un análisis de constitucionalidad de la resolución N.º ST-2009-0482, y a partir de los artículos 424 y 426 de la Constitución de la República, ha determinado expresamente que la resolución que ha dado origen a la presente acción de protección contraría claros preceptos constitucionales. Lo dicho se confirma con las argumentaciones esgrimidas por los señores Jueces de la Primera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha en su alegato ante esta Corte Constitucional:

(...) Por qué afirmamos que los tratan de llevar a error, porque no hemos en ninguna parte de nuestra resolución, declarado la inconstitucionalidad de alguna norma y menos del Reglamento al que hacen referencia; como hemos por varias veces repetido, es que, la resolución tomada por el representante de la Superintendencia de Telecomunicaciones, fue la que violentó esas disposiciones constitucionales y legales; afirmar lo contrario, es buscar algo que no se les ha perdido. (El subrayado es nuestro).

✓  
OK



En definitiva, a partir del reconocimiento de los señores Jueces de la Primera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, queda claro que se ha desnaturalizado a la acción de protección, y a través de ella, han determinado que el acto objeto de la acción, acto administrativo con efectos individuales y directos, carece de eficacia jurídica. Es así, que más allá de haber lesionado gravemente los derechos de las partes al desnaturalizar la garantía interpuesta, se ha efectuado un control de constitucionalidad inexistente en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, control difuso y directo de un acto administrativo con efecto directo e individual.

Por otro lado, en la misma línea, a partir de la aplicación de un erróneo método hermenéutico, y aun cuando los señores Jueces de la Primera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha niegan haber realizado un control de constitucionalidad de un acto normativo, (insistimos, conforme al control difuso de la derogada Constitución Política de 1998) el fallo expedido por ellos demuestra lo contrario:

*Fs.26 (...) y si, en virtud de la Disposición Derogatoria General de la Constitución, se trata de un instrumento normativo que ha quedado derogado ipso iure, por ser contrario a ella y vulnerar el principio de jerarquía normativa, establecido en la Constitución, en su artículo 425...*

Lo primero que cabe advertir con la utilización de un criterio de interpretación sistemática de la Constitución es que la Disposición Derogatoria a partir de la cual la Primera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha ha considerado que se trata de un instrumento normativo que ha quedado derogado *ipso iure*, debe ser leído en armonía con el artículo 428 de la Carta Fundamental, regla constitucional que determina categóricamente que:

*(...) Artículo 428. Cuando una jueza o juez, de oficio o a petición de parte, considere que una norma jurídica es contraria a la Constitución o a los Instrumentos Internacionales de derechos humanos que establezcan derechos más favorables que los reconocidos en la Constitución, suspenderá la tramitación de la causa y remitirá en consulta el expediente a la Corte Constitucional, que en un plazo no mayor a cuarenta y cinco días, resolverá sobre la constitucionalidad de la norma. (El subrayado es nuestro).*

OK

La regla constitucional es clara. En el evento de que los señores Jueces de la Primera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha hayan constatado una eventual contradicción de la norma respecto a la Constitución, debieron suspender la tramitación de la causa y remitir en consulta el expediente a la Corte Constitucional. En cuanto a la disposición derogatoria reconocida en la Constitución de la República, queda claro también que para que una norma del ordenamiento jurídico sea contraria a la Constitución, deberá ser declarada como tal por parte de la Corte Constitucional.

En definitiva, esta Corte deja en claro que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 428 de la Constitución de la República vigente, y a diferencia del control constitucional difuso previsto en la Constitución Política de 1998, los jueces están vedados para inaplicar normas jurídicas y continuar con la sustanciación de la causa, circunstancia que se ha generado en el caso *sub iudice*. Finalmente, a partir de la disposición constitucional citada, es evidente también que no existe la posibilidad de que un juez efectúe en la sustanciación de una causa, un control constitucional respecto a actos administrativos con efectos particulares e individuales por no encontrar sustento constitucional.

Con las consideraciones expuestas, esta Corte constata que todas aquellas pretensiones del señor Sebastián Corral Bustamante en su demanda de acción de protección, fueron acogidas por la Primera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, hecho que más allá de generar una clara desnaturalización de la acción de protección, ha terminado por vulnerar los derechos a la seguridad jurídica, debido proceso y tutela judicial efectiva, reconocidos en los artículos 82, 76 numeral 1, y 75 de la Constitución de la República, no sólo del legitimado activo de la presente acción, sino de todas las partes procesales. En efecto, a partir de una acción de protección se ha declarado ineficaz un acto administrativo con efecto individual, (mecanismo inexistente en el ordenamiento constitucional ecuatoriano); y segundo, se ha ejercido control de constitucionalidad sobre actos normativos con efectos generales, hecho que tuvo como consecuencia que la Sala los considere a partir de una interpretación aislada del texto constitucional como derogados "ipso iure".

El derecho a la seguridad jurídica en los términos reconocidos en la Constitución de la República, se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes. En el caso *sub iudice*, es claro que tanto la Constitución de la República y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales



y Control Constitucional, prevén normas claras respecto a la procedencia, naturaleza, y efectos de las distintas garantías jurisdiccionales y normativas; en atención a ello, es deber de los jueces constitucionales aplicar adecuadamente dichos preceptos en la sustanciación de una causa, de lo contrario, tal como sucedió en el caso concreto, más allá de lesionar la seguridad jurídica de las partes, acarrearían una grave vulneración a los derechos al debido proceso y tutela judicial efectiva de las partes, todo ello en consideración a que su actuación devendría en arbitraria.

En cuanto al debido proceso se refiere, la Constitución de la República, en su artículo 76, numeral 1 dispone que: *"en todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y derechos de las partes"*. En la especie, los señores Jueces de la Primera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, a partir de una interpretación aislada, contraria al artículo 427 de la Constitución, han hecho caso omiso a la disposición prevista en el artículo 428 de la Constitución, y una vez que continuaron con la sustanciación de la causa, generaron un pronunciamiento alejado de la garantía jurisdiccional de derechos que debieron atender.

Por consiguiente, una vez que se ha identificado con claridad la vulneración a derechos constitucionales en la sentencia objeto de la presente acción, y al haberse trastornado la naturaleza de una garantía jurisdiccional de derechos, en clara inobservancia de los presupuestos constitucionales y legales que rigen a las distintas garantías jurisdiccionales y normativas, esta Corte Constitucional ha considerado innecesario continuar con el análisis de las demás argumentaciones esgrimidas por el accionante en la presente acción.

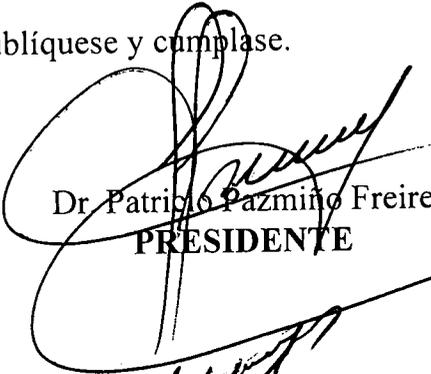
#### IV. DECISIÓN

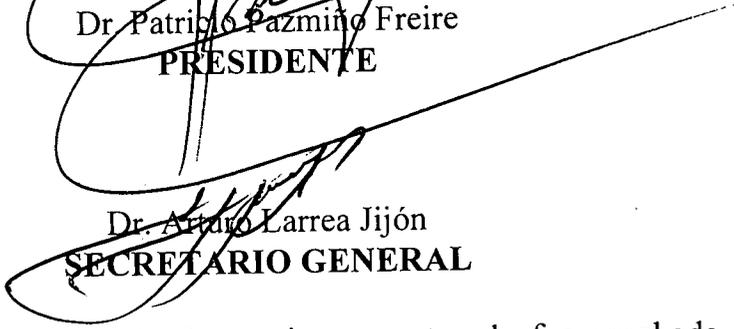
En mérito a lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, la Corte Constitucional, para el periodo de transición, expide la siguiente:

#### SENTENCIA

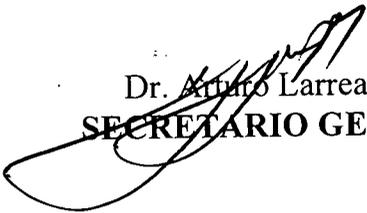
1. Aceptar la acción extraordinaria de protección interpuesta por el Ingeniero Fabián Jaramillo Palacios, Superintendente de Telecomunicaciones, en los siguientes términos:

- a) Declarar la vulneración de los derechos a la seguridad jurídica, debido proceso y tutela judicial efectiva.
  - b) Dejar sin efecto la sentencia dictada por la Primera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, del 01 de febrero de 2010 a las 17h00, motivo de la presente acción extraordinaria de protección, retrotrayéndose los efectos del proceso a la interposición del recurso de apelación.
  - c) Previo sorteo de ley correspondiente, deberá ser otra Sala de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha la que avoque conocimiento y sustancie el recurso citado.
2. Remitir el expediente a la Corte Provincial de Justicia de Pichincha para los fines legales pertinentes.
  3. Notifíquese, publíquese y cumplase.

  
Dr. Patricio Pazmiño Freire  
**PRESIDENTE**

  
Dr. Arturo Larrea Jijón  
**SECRETARIO 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 nueve votos de los doctores: Roberto Bhrunis Lemarie, Patricio Herrera Betancourt, Alfonso Luz Yunes, Hernando Morales Vinueza, Ruth Seni Pinoargote, Nina Pacari Vega, Manuel Viteri Olvera, Edgar Zárate Zárate y Patricio Pazmiño Freire, de los cuales son concurrentes los votos de los doctores: Alfonso Luz Yunes, Hernando Morales Vinueza, Nina Pacari Vega y Manuel Viteri Olvera, en sesión ordinaria del día jueves dieciocho de noviembre del dos mil diez. Lo certifico.

  
Dr. Arturo Larrea Jijón  
**SECRETARIO GENERAL**

ALJ/sar/ccp  




**SENTENCIA No. 0213-10-EP**

Quito D. M., 18 de noviembre del 2010

**VOTO CONCURRENTE DE LOS DOCTORES MSc. ALFONSO LUZ YUNES Y MANUEL VITERI OLVERA.**

**I**

**RESUMEN DE ADMISIBILIDAD**

La causa ingresó a la Corte Constitucional, para el Período de Transición, el día 5 de marzo del 2010.

La Secretaria General de la Corte Constitucional (e) el día 5 de marzo del 2010, certificó que no se había presentado otra demanda con identidad de sujeto, objeto y acción.

La Sala de Admisión, el día 22 de abril del 2010, aceptó al trámite la acción extraordinaria de protección No. 0213-10-EP.

El Dr. MSc. Alfonso Luz Yunes, Juez de Sustanciación de la Corte Constitucional, en virtud del sorteo correspondiente, el día 12 de mayo del 2010, avocó conocimiento de la causa, de conformidad con lo previsto en la normativa constitucional aplicable al caso, en el Capítulo VIII de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y en los Arts. 18 y 19 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, publicado en el Registro Oficial No. 127 del 10 de febrero del 2010.

**II**

**PARTE EXPOSITIVA DE LOS ANTECEDENTES  
DE HECHO Y DE DERECHO**

**1.- Demanda.**

El Ingeniero Fabián Jaramillo Palacios, Superintendente de Telecomunicaciones, al amparo de lo dispuesto en el Art. 94 de la Constitución de la República del Ecuador y lo que disponen en el orden procesal los Arts. 58, 59, 60, 61, 62 y 63 de la Ley

Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, presentó acción extraordinaria de protección y en ella manifestó que la sentencia impugnada, que se encuentra ejecutoriada, es la dictada por la Primera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Pichincha el 1 de febrero del 2010, dentro de la acción de protección No. 70-10-V. Que dicho fallo trasgrede derechos constitucionales que le asisten a su representada, al aceptar la acción de protección propuesta por CRATEL C. A.

Que se vulneraron los derechos contemplados en el numeral 1 del Art. 18, numeral 1 del Art. 76 y Arts. 82 y 213 de la Constitución de la República del Ecuador.

Que la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha en su decisión consideró “desarrollar sus reflexiones jurídicas...”, para lo cual, en el numeral 4.3 expone que la resolución No. ST-2009-0482, “...afectaría los derechos a la libertad de pensamiento, comunicación e información, no sólo de la accionante sino también de la ciudadanía (...) si se ha producido la lesión de tales derechos...”

La Superintendencia de Telecomunicaciones inició un procedimiento de juzgamiento administrativo, el mismo que, en sede administrativa por el Consejo Nacional de Telecomunicaciones en resolución No. 028-01-CONATEL-2010 y en primera instancia constitucional por el Juzgado Octavo de la Niñez y Adolescencia de Pichincha dentro de la acción de protección No. 17958-2009-0101, ha sido reconocido no sólo como válido sino seguido y cumplido dentro de las normas y respeto al derecho del debido proceso, para su tramitación, juzgamiento y sanción administrativo impuesta.

Que la sentencia de segunda y definitiva instancia afirma que la imposición de la sanción acarrea una violación al derecho a la libertad de pensamiento, comunicación e información, lo que evidencia que los jueces han revisado superficialmente el procedimiento administrativo seguido en contra de CRATEL C. A. La afirmación de que no existe responsabilidad ulterior de la información que transmite la estación perteneciente al concesionario de frecuencias para televisión abierta, entraña una contradicción en las reflexiones jurídicas utilizadas, pues esto implica considerar que CRATEL C. A. y sus personeros, trabajadores y reporteros no son responsables por emitir noticias basadas en supuestos. Que se ha demostrado y reconocido, tanto administrativamente como en la sentencia apelada, que la noticia difundida fue un supuesto, acción que transgrede un derecho constitucional fundamental de garantía y protección directa, según mandato constitucional, y sancionada por una norma expresa y pre-existente.

Que la Superintendencia de Telecomunicaciones ha probado que la noticia transmitida el día 22 de mayo del 2009, en el noticiero 24 Horas, emisión nocturna,



corresponde a una noticia basada en supuestos, carente de veracidad, al mencionar que: "La exploración de gas en la Isla Puná preocupa a sus habitantes, que el 60% vive de la pesca, y se les ha comunicado que ese trabajo quedará suspendido por alrededor de seis (6) meses.", para lo cual aportó pruebas tanto en la sede administrativa como la judicial, con certificaciones emitidas por la Subsecretaría de Recursos Pesqueros, que contradice, desmiente y evidencia la falsedad de la noticia difundida por TELEAMAZONAS, y por parte de PETROECUADOR, institución que acredita no haber emitido comunicado oficial ni información periodística sobre el bloque 4 (Isla Puná) a ningún medio de comunicación del país, respecto de una suspensión; documentos que sirvieron de sustento para la expedición de la resolución No. ST-2009-0482.

La sanción dictada por la Superintendencia de Telecomunicaciones tiene que ver con el control de una noticia basada en supuestos y se demostró en el proceso de juzgamiento administrativo, que la misma no correspondía a la realidad.

Que lo aseverado en la sentencia dictada por la Primera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, constante en su página 30, referente a la resolución cuya impugnación ha dado origen a la presente acción de protección, constituye una declaratoria de inconstitucionalidad del Reglamento General a la Ley de Radiodifusión y Televisión en lo que respecta a la aplicación de las infracciones y sus sanciones, establecidas en dicha Ley, declaratoria que le compete a la Corte Constitucional, de acuerdo a lo dispuesto en el numeral 2 del Art. 436 de la Constitución.

La Superintendencia de Telecomunicaciones ha desarrollado sus actividades de control a los servicios de telecomunicaciones, con sujeción a la Constitución, la Ley de Radiodifusión y Televisión y su Reglamento General.

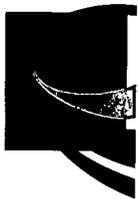
Cita como precedente constitucional la sentencia dictada dentro del caso No. 0415-09-EP, No. 032-09-SEP-CC publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 97 de 29 de diciembre de 2009, solicitando se revoque la sentencia dictada el día 1 de febrero del 2010, por la Primera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha y se disponga como reparación integral la cuantificación económica del daño causado.

## 2.- Contestaciones a la demanda.

El señor Sebastián Corral Bustamante, Gerente General y representante legal de Centro de Radio y Televisión, CRATEL C.A., manifestó que la Superintendencia de Telecomunicaciones no es medio de comunicación, por lo que no se puede argumentar que se ha violado el derecho a una información veraz y verificada. Que la sentencia materia de esta acción no entra a analizar si el hecho

que motivó la resolución causó conmoción social. Se ha violado el derecho al debido proceso por parte de la SUPTEL, ya que CRATEL se vio afectada por la imposibilidad de impugnar, negándole el derecho a defenderse y a recurrir como lo establece la Constitución. Cita la sentencia No. 010-2009-SEP-CC, dentro de los casos 0125-09-EP y 0171-09-EP (acumulados); 0007-2009-SEP-CC, dentro del caso No. 0050-08-EP, publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 602 de 1 de junio de 2009. Que la resolución ST-2009-0482 de 21 de diciembre del 2009, expedida por el señor Superintendente de Telecomunicaciones vulneró los derechos constitucionales de CRATEL y la sentencia dictada por jueces de la Primera Sala Especializada de lo Penal, Colusorio y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha reestableció los derechos vulnerados por dicha resolución, por lo que solicita se rechace la acción extraordinaria de protección propuesta por la Superintendencia de Telecomunicaciones.

**Los señores doctores Kléber Patricio Arízaga Gudiño, Marco Antonio Maldonado Castro y Jorge Daniel Cadena Chávez, Jueces Provinciales, los dos primeros, y el tercero como Juez interino de la Primera Sala Especializada de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha,** señalaron que el accionante afirmó en su demanda que la decisión del Tribunal de Alzada había vulnerado el derecho al debido proceso, en razón a que no se tomó en cuenta por parte de la Sala lo dispuesto en el Art. 428 de la Constitución de la República. La Sala "reflejó claramente" que la resolución No. ST-2009-0482, habría coartado el principio de legalidad o reserva legal, en tanto las conductas dañosas y sus respectivas sanciones no estaban previstas en la Ley de Radiodifusión y Televisión. Se estableció que se violó lo dispuesto en el Art. 76, numeral 3 de la Constitución de la República. Que no se había pretendido declarar a ningún reglamento, ley o alguna otra norma, inconstitucional, sino a la resolución No. ST-2009-0482 de 21 de diciembre del 2009, emitida por el Superintendente de Telecomunicaciones, por la cual se dispuso la suspensión de emisiones por tres días (72 horas). Que su intervención como jueces encargados de resolver el recurso de apelación interpuesto en contra de la sentencia proferida por la señora Jueza Octava de la Niñez y Adolescencia de Pichincha de 4 de enero del 2010, por medio de la cual se aceptó la acción de protección presentada por el accionante, expediente No. 70/2010-V, se ha producido en aplicación del principio de competencia, tomando en cuenta lo dispuesto en el Art. 226 de la Constitución. La Sala ha actuado en el marco de la disposición contenida en el Art. 167 de la misma norma. La competencia de la Sala está prevista en el Art. 86, numeral 3, inciso final de la Constitución, aplicable a la época de la presentación de la acción extraordinaria de protección, ya que esas normas establecen que las sentencias dictadas en primera instancia dentro de los procesos constitucionales destinados a hacer efectivas las garantías constitucionales de los derechos, pueden ser conocidas y resueltas, vía recurso de apelación, por las Cortes Provinciales de Justicia. Que el contenido de la demanda planteada no cumple los requisitos señalados en el Art. 94 de la Constitución de la República del



Ecuador, indispensables para la procedencia y admisión de una acción extraordinaria de protección y que lo que se ha demostrado es el hecho de que la sentencia dictada el 1 de febrero del 2010, está ejecutoriada por efecto de la resolución del recurso de apelación. Solicitan se niegue la acción planteada por improcedente.

### III

## PARTE MOTIVA

### 1.- Competencia de la Corte.

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver de las acciones extraordinarias de protección al amparo de lo dispuesto en los Arts. 94 y 437 de la Constitución de la República.

### 2.- Finalidad y alcance de la acción extraordinaria de protección.

Dentro de las denominadas garantías jurisdiccionales, tanto la Constitución vigente como la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, han establecido la denominada acción extraordinaria de protección.

De manera general, al referirse a las garantías jurisdiccionales, la mencionada ley establece en el inciso primero del Art. 6 que: "Las garantías jurisdiccionales tienen como finalidad la protección eficaz e inmediata de los derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, la declaración de la violación de uno o varios derechos, así como la reparación integral de los daños causados por su violación".

La intensa labor que ejercen los operadores de justicia en las diversas materias que conocen y juzgan, en razón del volumen de su trabajo u otros motivos, podría ocasionar que en tal ejercicio cometan, por acción u omisión, vulneración de uno o más de los derechos de los que consagra la Constitución de la República a favor de las personas. Esta situación por sí sola resulta grave para quien sufre el agravio, su gravedad se multiplica una vez que se agotan los recursos ordinarios y extraordinarios que la ley franquea, como medios de impugnación.

Justamente para tutelar, proteger y remediar las situaciones que devengan de los errores de los jueces, se incorporó esta acción, que resulta nueva en la legislación constitucional del país y que responde sin duda alguna, al anhelo de la sociedad que busca protección efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, puesto que así los jueces ordinarios, cuya labor de manera general radica en la aplicación del derecho común, tendrían un control que deviene de jueces constitucionales en el

más alto nivel, cuya labor se centraría a verificar que dichos jueces, en la tramitación de las causas, hayan observado las normas del debido proceso, la seguridad jurídica y otros derechos constitucionales, en uso del principio de la supremacía constitucional.

Desde este punto de vista se haría tangible la disposición del Art. 58 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, cuyo texto dice: "La acción extraordinaria de protección tiene por objeto la protección de los derechos constitucionales y debido proceso en sentencias, autos definitivos, resoluciones con fuerza de sentencia, en los que se hayan violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución".

Es indudable que la incorporación de la acción tratada ha causado más de una opinión encontrada, teniendo en consideración que la cosa juzgada, que deviene de una sentencia ejecutoriada, es parte del sistema jurídico en tanto cuanto dicha sentencia "...surte efectos irrevocables respecto de las partes que siguieron el juicio o de sus sucesores en el derecho", como dice la primera parte del Art. 297 del Código de Procedimiento Civil; o, como se sostiene por varios tratadistas que la cosa juzgada significa en general la irrevocabilidad que adquieren los efectos de la sentencia, cuando contra ella no procede ningún recurso que permita modificarla.

Sin embargo de lo expuesto, no cabe debate en cuanto a que el fundamento de la incorporación de esta acción al ordenamiento jurídico del país, con la que se supera a muchas Constituciones de América, viene dado por lo dispuesto en el Art. 424 de la Constitución, esto es, el principio de la supremacía de la norma constitucional, cuyo contenido establece que no existe precepto, de la naturaleza que sea, por encima de este mandato, incluidas las sentencias. Es en razón de este imperio que el legislador impuso que todo acto de autoridad pública, incluidos los que ejercen jurisdicción en la Función Judicial, estén bajo control de un órgano supremo en materia constitucional, para que sea éste el que determine si los actos guardan conformidad o no con las disposiciones que consagran derechos y garantías constitucionales; de todo lo cual deviene que el alcance de la acción no es otro que dar protección a los ciudadanos contra eventuales actos violatorios de dichos bienes jurídicos, como también declarar su violación de haberla y disponer su reparación integral.

### **3.- Acto contra el cual se propone la acción extraordinaria de protección y pretensión.**

El Ingeniero Fabián Jaramillo Palacios, por sus propios derechos y por los que representa como Superintendente de Comunicaciones, comparece ante los jueces de la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha y, para conocimiento y resolución de esta Corte, dedujo acción extraordinaria de



protección contra la sentencia expedida por dicha Sala el 1 de febrero del 2010, en la que, revocando la sentencia dictada por la Jueza Décimo Octavo de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, "...se acepta el recurso de apelación propuesto, consecuentemente: 1.- Se declara que se han vulnerado los derechos constitucionales al debido proceso, a la defensa, a la tutela judicial efectiva, a la libertad de pensamiento, comunicación e información, el principio de legalidad o reserva legal, jerarquía normativa, al trabajo y la presunción de inocencia, según se ha indicado, con detalle, en el apartado 4 del considerando anterior y, además, que, en razón del contenido de tales derechos afectados, la sentencia constituye, per se, una forma de reparación del daño material e inmaterial ocasionado, sin perjuicio de las medidas que se enunciarán a continuación para la reparación de aquél; 2.- Se ordena, que, de conformidad con la disposición contenida en el Art. 18 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la Superintendencia de Telecomunicaciones pague, a la accionante, Centro de Radio y Televisión CRATEL C. A., los valores correspondientes a la indemnización por concepto de la pérdida o detrimento de sus ingresos generada en virtud de la ejecución inmediata de la resolución ST-2009-0482, que, según se ha analizado, significó el cierre de su programación por setenta y dos horas y la consiguiente violación de sus derechos, a cuyo efecto se procede a la respectiva compensación económica o patrimonial, con sujeción al procedimiento previsto en el Art. 19 de la misma ley; y, por último, 3.- Se dispone que la Superintendencia de Telecomunicaciones brinde las garantías necesarias, a fin de que hechos como el que ha sido objeto de la presente acción de protección no vuelvan a ocurrir en el futuro".

La mentada acción de protección fue propuesta por el señor Sebastián Coral Bustamente, en su calidad de representante legal del Centro de Radio y Televisión CRATEL C. A., impugnando el acto administrativo que consta en la resolución ST-2009-0482, adoptada por la Superintendencia de Telecomunicaciones el 21 de diciembre del año 2009, mediante la cual se impuso a su representada "...la sanción de suspensión de emisiones de la estación por tres días (setenta y dos horas) contados a partir de la notificación de la presente resolución, por haber cometido la infracción administrativa de clase IV letra a) señalada en el Art. 80 del Reglamento a la Ley de Radiodifusión y Televisión". Alude el demandante a la estación identificada como Telemazonas.

#### **4.- Los fundamentos de la acción extraordinaria de protección.-**

Puntualizó el legitimado activo, que la sentencia expedida por la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, vulneró el numeral 1 del Art. 18, numeral 1 del Art. 76 y Arts. 82 y 213 de la Constitución vigente, debido a que la institución que representa inició un procedimiento en contra de la estación Telemazonas del que resultó una sanción, pero que los jueces integrantes de la Sala mencionada sostuvieron que, con aquella se vulnera los derechos a la libertad de

pensamiento, comunicación e información, sin considerar que “Todas las personas, individual y colectivamente tienen derecho a: buscar, recibir, intercambiar, producir y difundir información veraz, verificada, oportuna, contextualizada, plural, sin censura previa acerca de los hechos, acontecimientos y procesos de interés general y con responsabilidad ulterior”, de acuerdo a lo que dispone el numeral 1 del Art. 18 de la Constitución, situación que los jueces inobservaron al dictar el fallo; que, igualmente, los juzgadores no tomaron en cuenta para la resolución lo que dispone el numeral 1 del Art. 76, cuyo texto dice que: “En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: 1. Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes”, situación que, en el caso, tal garantía se aplicó a favor de una sola parte; que al conocer y resolver la acción de protección los juzgadores referidos desatendieron también el principio del Art. 82 de la Constitución del 2008, que textualmente define que “El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”, vulneración que se expresa en el sentido de que los legitimados pasivos no aplicaron el Art. 428, al no suspender la causa y remitirse a la Corte Constitucional en consulta, al manifestar en su fallo que las infracciones y sanciones de los servicios de radiodifusión y televisión contraria claros preceptos constitucionales; y, por último, sostiene el demandante que la sentencia violenta lo que dispone el Art. 213 de la Constitución, el mismo que, en su primera parte dice que “Las superintendencias –entre ellas la de Telecomunicaciones- son organismos técnicos de vigilancia, auditoría, intervención y control de las actividades económicas, sociales y ambientales, y de los servicios que prestan las entidades públicas y privadas, con el propósito de que estas actividades y servicios se sujeten al ordenamiento jurídico y atiendan al interés general” y, el segundo inciso dispone que “Las facultades específicas de las superintendencias y las áreas que requieran del control, auditoría y vigilancia de cada una de ellas se determinarán de acuerdo con la ley”, vulneración que, fundamentalmente, desconoce que según la Ley de Radiodifusión y Televisión, concretamente el Art. 71, mediante el cual se faculta al Superintendente a imponer sanciones.

Que al amparo de estos fundamentos, el actor de la acción pretende que la Corte Constitucional declare que en la sentencia se vulneraron los derechos constitucionales y, por lo mismo, se declare sin eficacia jurídica el fallo que impugnan, como también se ordene la reparación integral del daño moral causado.

#### **5.- Los argumentos de los legitimados pasivos.**

Los miembros de la Primera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, sostienen en su informe que la acción extraordinaria de protección no es procedente en razón de que “...la demanda planteada no cumple



tales requerimientos –aluden a lo que disponen los Arts. 94 y 437 de la Constitución vigente y el Art. 62 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y los argumentos fácticos que exponen- indispensables para la procedencia y admisión de la acción extraordinaria de protección, pues en realidad, lo único que se ha demostrado es el hecho de que la sentencia dictada el 1 de febrero del 2010 a las 17h00, materia de análisis de esta causa se encuentra ejecutoriada por efecto de la resolución del recurso de apelación”.

Argumentan, ya respecto a las violaciones que se dicen cometidas por ellos, en la parte relativa al debido proceso, y más concretamente al principio de legalidad y jerarquía normativa, que este fue desarrollado extensamente en el fallo, habiendo llegado a “...la innegable conclusión de que al haberse impuesto una sanción por parte del Superintendente de Telecomunicaciones a través de un “reglamento” y no como la misma Constitución del 2008 lo prevé en el Art. 425, esta sanción es la que contraría “esos claros preceptos constitucionales”, más no el reglamento...”; que “La Sala reflejó claramente, que la “Resolución ST-2009-0482, había coartado el principio de legalidad o reserva legal, en tanto las conductas dañosas y sus respectivas sanciones no están previstas en la Ley de Radiodifusión y Televisión; a partir de esa síntesis, se estableció que se viola lo que la Carta Fundamental dispone en su Art. 76 numeral 3...”.

Los accionados o legitimados pasivos, exponen sus puntos de vista sobre la alegada violación al derecho a la seguridad jurídica manifestando que “...la sentencia objeto de la impugnación, no ha hecho otra cosa que resguardar derechos constitucionales entre los cuales se encuentran precisamente el derecho a la seguridad jurídica, porque... la decisión se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por la autoridad competente...Es decir, la sentencia responde a los estándares de motivación, cumple los requisitos pertinentes...”. Que el accionante ha pretendido descontextualizar la frase expuesta en la sentencia que dice “contraría claros preceptos constitucionales”, para alegar que debió suspenderse la tramitación de la causa, si las normas contienen tal calidad y disponer la remisión del proceso a la Corte Constitucional en consulta, con lo que a la vez pretende restárseles competencia para conocer y resolver la situación propuesta; más, sobre el tema, manifiestan los jueces provinciales referidos que a dicha frase “...le está dando un sentido que la Sala no le dio, ya que en el contexto de la sentencia como tenemos expuesto, que es la resolución –la impugnada por la acción de protección- la que violenta normas constitucionales, como son los derechos de la empresa que propuso la acción de protección, ya que del análisis realizado en nuestra resolución, la sanción impuesta es la que contraría las normas constitucionales de los derechos de inocencia y legalidad, es decir, que en ese sentido debe tomarse la frase...”. Que para efectos de determinar la competencia de la Sala, basta leer e interpretar las normas de los Arts. 226, 167 y el inciso final del numeral 3 del Art. 86 de la Constitución vigente.

En lo que alude el accionante en el sentido de que "...a partir de esta sentencia impugnada, se ha eliminado el marco jurídico en cuanto a infracciones y sanciones para el control de los servicios de Radiodifusión y Televisión, cuando en ella señala "...se trata de un instrumento normativo que ha quedado derogado, ipso jure, por ser contrario a ella y vulnerar el principio de jerarquía normativa, establecido en la Constitución,...", manifiestan los accionados "...que mantener este pensamiento y responsabilizar a los jueces de que ha quedado la Superintendencia de Telecomunicaciones sin normas para sancionar porque ha sido declarado, según el parecer del accionante, la inconstitucionalidad del reglamento, es volver a insistir que, no pueden controlar el trabajo para el cual fueron designados. Una vez más, sostenemos que, no hemos declarado inconstitucionalidad de esa normativa, lo que hemos dicho claramente es que "se trata de un instrumento normativo que ha quedado derogado, ipso jure, por ser contrario a ella y vulnera el principio de jerarquía normativa establecido en la Constitución"...;porque...todo este punto ha sido tratado en una idea conceptual del "Principio de legalidad y jerarquía constitucional".

Finalmente, sostienen los jueces provinciales de la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, respecto de que con la sentencia se vulnera el derecho del Estado para el control de los sectores estratégicos y de que la empresa CRATEL C. A., tiene suscrito un contrato en el cual acepta someterse a la Ley de Radiodifusión y Televisión, y las normas de su reglamento, no podía interponer acción de protección, que al dictar la sentencia lo único que hicieron fue hacer que primen y se respeten los derechos, aplicando las normas de mayor rango como las constitucionales y reguladas a través de una ley y no de un reglamento. Que en ninguna parte de la sentencia se suprime el derecho del órgano de control a hacer uso del contenido de los Arts. 313 y 314 y las facultades y competencia que le concede la Constitución de la República, pues solamente decidieron que las sanciones deben aplicarse cuando haya vulneración de la ley, siempre que estén en ésta y no en un reglamento, como se hizo en la resolución impugnada mediante la acción de protección.

#### **6.- Intervención del tercero interesado.-**

El representante del Centro de Radio y Televisión CRATEL C. A. (Teleamazonas) comienza sus alegaciones mencionando que, de lo que se infiere de los Arts. 437, los numerales 1 y 8 del Art. 3, Art. 10, numerales 1, 3, 5, 8 y 9, 26, 29, 32, 33, 34, 39, 40, 43, 47, 51, 61, 66 75 y 76 88, numerales 4 y 4 del Art. 86 y Art. 94, todos de la Constitución, la Superintendencia de Telecomunicaciones no puede presentar acción extraordinaria de protección, porque ésta ampara a los ciudadanos, a los particulares.

En lo alusivo a los derechos que afirma el demandante se le vulneraron y concretamente "el derecho de las personas a una información veraz y verificada",



sostiene el tercero que tal no es un derecho de la Superintendencia de Telecomunicaciones, por lo que la argumentación realizada en tal sentido no aplica y carece de sentido. Que en la sentencia impugnada los jueces se limitaron a examinar si la resolución No. ST-2009-0482 del 21 de diciembre del 2009 contenía vulneración constitucional y no otros particulares que no resultan procedentes, como si la información fue veraz y verificada, situación que no debe ocurrir tampoco en este procedimiento, puesto que de no ser así, la acción extraordinaria se convertiría en una nueva instancia.

En lo atinente a la argumentación de violación del debido proceso, el representante de CRATEL C. A. manifestó que tal desatención la hizo SUPTEL en el procedimiento que siguió, ya que se le negó el derecho a defenderse y a recurrir imponiendo su poder, decidió suspender las transmisiones de manera inmediata, lo cual sí constituyó una violación al derecho consagrado en el numeral 1 del Art. 76 de la Constitución; que resulta impertinente expresar que como efecto de la sentencia se deja sin validez alguna el reglamento, cuando ésta lo que decidió es que no cabe la sanción si la misma no está tipificada en una ley, como manda la parte final del numeral 3 del mismo artículo.

Continuando con la exposición de sus puntos de vista, el tercero interesado expresa, en cuanto a la violación del derecho a la seguridad jurídica, que tal imputación cabe es contra del accionante por la conducta que observó en el procedimiento administrativo, al dejarlo indefenso y suprimirle el de recurrir; y, que en vez de presentar acciones como la que origina este procedimiento, debería emplear en mejor uso el tiempo de sus asesores, como los de controlar y realizar acciones preventivas para evitar infracciones o que se realice una reforma que permita armonizar su legislación con las normas constitucionales; que respecto del criterio que se tiene sobre el principio de legalidad, pretendiéndolo restringir el ámbito penal, no se compadece con la disposición del numeral 3 del Art. 76, en el cual se consagra que las faltas y sanciones de todo orden deben estar en la ley y no en reglamentos, entre los cuales existe una diferencia sustancial que de manera bastante sencilla se observa en la norma constitucional que establece el orden jerárquico de las normas. Además de que, la razón para que no existan tipos y sanciones en los reglamentos, está dirigida a evitar arbitrariedades de la autoridad, por la menor rigurosidad de su formación y reforma, con lo que se garantiza la superioridad jurídica.

El representante de CRATEL C. A., termina invocando varias resoluciones del órgano constitucional, respecto de que la acción extraordinaria de protección no es una instancia adicional a la justicia ordinaria; que no es para corregir yerros judiciales, sino para lograr la unificación del entendimiento de los derechos fundamentales; sobre los parámetros de la acción extraordinaria de protección; que el problema de fondo no es tanto fundamentar los derechos humanos sino protegerlos; y otros.

## 7.- Consideraciones de la Corte sobre si la sentencia impugnada está ejecutoriada.-

La primera cuestión de forma que requiere precisión en este tipo de acciones, es la relacionada con el estado del acto impugnado, en el caso judicial, es decir, establecer si la sentencia está ejecutoriada, considerando que, de acuerdo a lo que dispone el Art. 94 que dice "La acción extraordinaria de protección procederá contra sentencias o autos definitivos en los que se haya violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución, y se interpondrá ante la Corte Constitucional. El recurso procederá cuando se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, a menos que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia de la persona titular del derecho constitucional vulnerado". No obstante la explicitud de la disposición cuando expresa que procede contra sentencias o autos definitivos, en los que se hayan agotado los recursos, el Art. 437 insiste sobre el tema, al disponer que "Los ciudadanos en forma individual o colectiva podrán presentar una acción extraordinaria de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia. Para la admisión de este recurso la Corte constatará el cumplimiento de los siguientes requisitos: 1. Que se trate de sentencias, autos y resoluciones firmes o ejecutoriados. 2. Que el recurrente demuestre que en el juzgamiento se ha violado, por acción u omisión, el debido proceso u otros derechos reconocidos en la Constitución". En éste, en forma más explícita se dispone que las sentencias, autos y resoluciones deben estar firmes o ejecutoriadas.

En esta línea de pensamiento, en cuanto al tema tratado, el inciso final del numeral 3 del Art. 86 de la Carta Suprema, que se refiere a las Disposiciones Comunes a las Garantías Jurisdiccionales, dispone que "Las sentencias de primera instancia podrán ser apeladas ante la corte provincial. Los procesos judiciales sólo finalizarán con la ejecución integral de la sentencia o resolución".

Respecto de la existencia de la doble instancia en este tipo de acciones, la norma del Art. 24 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, recoge el mandato constitucional en ese sentido.

De la esencia de estas normas puede extraerse que: **a)** La acción extraordinaria de protección cabe contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia; **b)** Los actos que contienen dichas providencias o resoluciones deben estar firmes o ejecutoriados, esto es, que se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios; **c)** La falta de interposición de esos recursos no sea atribuible a quien alegue la vulneración del derecho constitucional; y, **d)** El accionante demuestre que en el trámite del juzgamiento, se ha violado, por acción u omisión, el debido proceso u otros derechos reconocidos en la Constitución.



En el caso materia de examen, de los hechos y las normas, se desprende con certeza, que la acción extraordinaria de protección fue conocida y resuelta, en primera instancia, por la Jueza Octava de la Niñez y Adolescencia y, en segundo nivel, por la Primera Sala Especializada de Garantías Penales de la Corte Provincial de Pichincha. Consta del expediente formado en esta Corte a fs. 64 la razón sentada por el Secretario Relator de la mencionada Sala, dando cuenta que la sentencia en el procedimiento seguido en ese Tribunal está ejecutoriada por el Ministerio de la Ley.

Así, según el presente análisis, fruto de la revisión del expediente y las normas invocadas, se infiere que está cumplido uno de los requisitos que exige la Constitución y la ley para la procedencia de la acción.

**8.- Puntos de vista sobre quiénes pueden comparecer como legitimados activos en las acciones extraordinarias de protección.-**

Si bien los demandados en este trámite no han alegado el medio de defensa de incompetencia de las instituciones públicas para proponer acciones como la que origina el procedimiento, sí lo hizo el tercero interesado, por lo que para aclarar este punto, la Corte Constitucional desarrolla estas ideas:

Sin duda, para la búsqueda de una respuesta al particular, habría que responder, en primer lugar, a la interrogante sobre si ¿son sujetos de derechos constitucionales las personas jurídicas y las instituciones del sector público?

Cierto que sobre el tema existe un debate latente en la actualidad, con posiciones opuestas. Para unos, los derechos fundamentales que consagra la Constitución son únicamente para las personas naturales; otros agregan que también cabe la inclusión de las jurídicas, entre éstas, las fundaciones y corporaciones; y, un tercer sector que reconoce también como sujetos de garantías a las instituciones públicas, muchas de las cuales son reconocidas por ley como entes con personalidad jurídica.

El nuevo paradigma constitucional, que está conformado de derechos y garantías jurisdiccionales, debe servir como punto de partida para responder a la pregunta planteada.

El Art. 10 de la Constitución vigente dice: "Las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos son titulares y gozarán de los derechos garantizados en la Constitución y en los instrumentos internacionales". De su lado, y ya en cuanto al instrumento para hacer realidad los derechos, el Art. 86 dispone que: "Las garantías jurisdiccionales se regirán, en general, por las siguientes disposiciones: 1. Cualquier persona, grupo de personas, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá proponer las acciones previstas en la Constitución".

En nuestras constituciones, hasta antes del año 2008 y concretamente en la de este año, había una división entre los derechos individuales y colectivos. Entre los primeros, los civiles, políticos, culturales, económicos y sociales. Este esquema producto de la teoría liberal, cambió radicalmente con la Constitución del año 2008, de acuerdo a las palabras de Ramiro Avila Santamaría, al sostener que: "...en la Constitución del 2008, todos los derechos humanos tienen una doble dimensión: la individual y colectiva" (Constitución del 2008 en el Contexto Andino). Nótese que el autor al esbozar esta afirmación habla de los derechos, puesto que a renglón seguido dice que "la forma de su ejercicio puede ser variada, dependiendo de las circunstancias", esto es, que se establece una clara diferencia entre la esencia de los derechos y las acciones para hacerlos efectivos.

Así, resulta evidente que el paradigma neoconstitucional ha traído consigo la sustancia de los derechos individuales y colectivos y las formas de su ejercicio, sin que por ello pueda aceptarse el criterio de que la Constitución sea un cuerpo reglamentario, puesto que, lo único que hizo fue constitucionalizar los procedimientos para hacer efectivos los derechos y de esta manera sustraerlos de la maraña procesalista del Derecho Civil, con lo que perdía la naturaleza de ser una acción excepcional que permita que la justicia constitucional llegue en forma rápida y oportuna a las personas afectadas con una vulneración a sus derechos.

El Código Civil, en el primer inciso del Art. 564, dice que "Se llama persona jurídica una persona ficticia, capaz de ejercer derechos y contraer obligaciones civiles, y de ser representada judicial y extrajudicialmente".

Mediante Decreto Supremo No. 256-A, se expide la Ley de Radiodifusión y Televisión, en cuyo Título agregado por Ley s/n publicada en el Registro Oficial del 5 de mayo de 1996, se dispone incorporar varios artículos innumerados, el segundo de ellos dice que: "El Consejo Nacional de Radiodifusión y Televisión es un organismo autónomo de derecho público, con personería jurídica, con sede en la capital de la República".

Ahora bien, tomando como fundamento lo que dispone el Art. 66 de la Constitución, cuyo texto comienza diciendo que: "Se reconocerá y garantizará a las personas", los derechos que en la misma se enumeran, sin hacer distinción entre personas naturales o jurídicas, aún cuando muchos de esos derechos por su esencia aluden sin discusión alguna, a las personas naturales, hay otros, como los de propiedad o contratación, que son generales, para una u otra persona. Así, no es verdad absoluta que los derechos constitucionales, son sólo para las personas naturales, puesto que, además, hay otros colectivos que también gozan de los mismos.

Está dicho antes que el paradigma constitucional actual, comprende también los mecanismos que permitan hacer efectivos los derechos constitucionales. El



CORTE  
CONSTITUCIONAL

legislador constituyente, recogió experiencias pasadas, introdujo en el texto constitucional los principios atinentes al ejercicio de esos derechos. Tales se encuentran en el Art. 11 de la misma. De la lectura general de estos principios puede colegirse plenamente que la aplicación de éstos no son para la invocación únicamente de las personas naturales, sino también para las otras especies.

Es justamente dentro de este marco que debe comprenderse la acción extraordinaria de protección, si se lee el texto de la norma que la crea, esto es, el Art. 94 de la Constitución, ésta dice que: "La acción extraordinaria de protección procederá contra sentencias o autos definitivos en los que se haya violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución, y se interpondrá ante la Corte Constitucional. El recurso procederá cuando se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, a menos que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia de la persona titular del derecho constitucional vulnerado".

No es necesario mayor esfuerzo mental para deducir que la disposición que contiene la institución es amplia, amplísima, en cuanto a quien puede ser titular de la acción.

De acuerdo a las ideas expuestas antes, no cabe discusión en cuanto a que las personas jurídicas y las instituciones públicas pueden ser sujetos o titulares de derechos; pero al igual que tienen esa garantía, no puede de manera alguna privárseles del derecho a ser titulares del ejercicio de la acción para hacerlos valer, esto es, que desde el punto de vista de la relación procesal, no puede ser únicamente sujeto pasivo, sino que también es posible que se presente como sujeto activo; tal afirmación tiene de su lado, además, un principio intrínseco a toda vinculación procesal, la igualdad de las partes en el procedimiento. En estas circunstancias, yendo a las acciones constitucionales, si el actor de la demanda tiene derecho a apelar, ¿porqué no tendría tal facultad la institución demandada?

Los jueces en general, siendo entes falibles, en el ejercicio de sus funciones, están expuestos a cometer errores en la interpretación y aplicación de las normas constitucionales y legales en los casos que conocen y resuelven en todas las materias. Dentro de este amplio panorama legal y procesal, las personas jurídicas y las instituciones del Estado pueden ser demandadas o comparecer como accionantes; y, ya específicamente, en las acciones constitucionales, en las que, generalmente, son sujeto procesal pasivo, negarles el derecho a recurrir a través de los recursos que la Constitución y la ley franquian, sería simplemente romper, violentar el derecho básico a la defensa, que puede decirse es intrínseco a la persona el desarrollo de sus relaciones con los demás entes naturales, jurídicas e instituciones del Estado. En definitiva, la participación de una institución pública, como actor de la acción extraordinaria de protección es absolutamente procedente. Por lo demás, a efecto de sortear esta contradicción, el demandante haciendo uso del

derecho de que cualquier persona puede plantearla ha comparecido también por sus propios derechos.

**9.- ¿La autoridad judicial que dictó la sentencia vulneró el derecho al debido proceso y a la seguridad jurídica?**

Antes de examinar de manera concreta el acto de autoridad judicial que es materia de la acción extraordinaria de protección, conviene realizar alguna consideración sobre lo que debe entenderse como debido proceso.

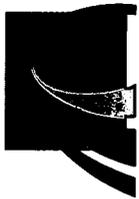
El doctor Jorge Zavala Baquerizo, importante procesalista en materia penal, sostiene que "...entendemos por debido proceso el que se inicia, se desarrolla y concluye respetando y haciendo efectivos los presupuestos, los principios y las normas constitucionales, legales e internacionales aprobados previamente, así como los principios generales que informan el Derecho Procesal...".

En el ámbito del derecho procesal, muy antes que en el constitucional, se esbozó algunos criterios respecto de esta importante institución del debido proceso. Así, en la legislación ecuatoriana de esta naturaleza, tanto en materia civil como penal, se encuentran incorporados algunos matices que lo comprenden y que no se contemplaban en la Constitución. Verbigracia la motivación o fundamentación de la sentencia.

La existencia de la institución tiene una larga historia y su fundamento básico es la actitud de las personas de combatir la tiranía y la arbitrariedad, que era práctica común en los gobiernos absolutistas como las monarquías. Esta lucha tuvo como objetivo principal la defensa de los derechos de las personas, entre éstos, la vida y la libertad. Según los entendidos en Historia, el antecedente más lejano que en forma sistematizada se conoce es la denominada Carta de Libertades, que arrancaron los ciudadanos ingleses a la tiranía del Rey Juan y sus acólitos en Inglaterra. El documento en mención es conocido como Carta Magna.

El Ecuador ha sido un país rezagado en cuanto a constitucionalizar el debido proceso, puesto que éste aparece, cierto es con esta denominación, en la Constitución de 1998. Las Constituciones anteriores contenían algunos de los derechos de los que forman parte el debido proceso, siendo ubicados como derechos de las personas o "derechos de libertad y seguridad", pero que, de manera general, han estado contraídos a ofrecer garantías a quienes estuvieren imputados o acusados de haber encuadrado su conducta en algún tipo penal.

Es la Constitución del 2008, en la que el legislador constituyente ha incorporado de manera clara y sistematizada las garantías que deben entenderse como debido proceso, no sólo comprendido como una forma de derechos a favor de los sometidos a investigaciones en materia penal, sino como una derecho de todo litigante a gozar



de garantías mínimas, desde el punto de vista constitucional, en todo procedimiento, ya judicial o administrativo.

Entre los derechos de los que gozan las partes en un procedimiento aplicado al debido proceso, encuéntrase el relativo al de la motivación de las resoluciones. Respecto de éste, es preciso realizar algún esbozo sobre su significado, su naturaleza y finalidad, como la importancia que reviste para los litigantes, la sociedad y la administración de justicia, considerada ésta no en forma restringida sino amplia, comprendiendo también la administrativa.

La motivación debe entenderse como un derecho y una obligación. Como derecho, el que tiene todo litigante en un procedimiento a exigir que la autoridad judicial o administrativa emita una sentencia o resolución debidamente fundamentada. Como obligación, la que lleva sobre su facultad la autoridad encargada de dilucidar una contienda de cualquier naturaleza, expresando razones para decidir en los términos que lo hace. Con estos antecedentes, puede decirse que la motivación es una parte del debido proceso, mediante la cual la autoridad pública -judicial o administrativa- para efectos de decidir un pleito, realiza la operación mental o argumentación jurídico-racional que le permite confrontar los hechos puestos en su conocimiento, - los antecedentes-, con las normas y principios jurídicos aplicables al caso, actividad de la cual obtendrá una conclusión o resolución final.

La norma que contiene el literal l) del numeral 7 del Art. 76 de la Constitución de la República estatuye que "En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: "Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados".

La norma transcrita, además de proporcionar elementos que describen una definición de motivación, trae consigo dos consecuencias importantísimas. La primera atinente íntimamente al acto mismo, esto es, de que en el evento de que no haya motivación la sentencia o resolución es nula; y, la otra, conlleva consecuencia para el servidor, juez o autoridad administrativa.

Con seguridad, para motivar una sentencia o resolución de autoridad competente, no es necesario escribir tomos, ni tampoco confrontar los hechos con el derecho en forma incoherente y no concordante, sino que el juez o autoridad administrativa deberá "... de fijar los requisitos básicos que ha de satisfacer una <justificación> digna de ese nombre". (Juan Igartua Salavarría "La Motivación de las Sentencias, Imperativo Constitucional"). Este mismo doctrinario menciona como requisitos, el

dotarse de un "armazón organizativo racional", "distinguir- y, eventualmente, cumplimentar-requisitos de varios niveles de justificación", "la completitud", esto es, que la motivación ha de ser completa, "suficiencia de la motivación", y el de "la recíproca compatibilidad entre los argumentos que componen la motivación". De lo expuesto, puede afirmarse que existe una única motivación, puesto que si ésta, por mencionar un caso, conlleva normas y principios no aplicables a los antecedentes, no habría motivación y, por lo mismo, la sentencia o resolución, por efecto de este vicio, sería nula de acuerdo a la norma antes transcrita.

Traídos los criterios antes expuestos al análisis de la sentencia materia de la acción extraordinaria de protección, correspondería visualizar y determinar si reúne los requisitos que exige la Constitución.

El acto materia de la acción de protección, en lo principal, es la resolución No. ST-0482 del 21 de diciembre del 2009, expedida por la Superintendencia de Comunicaciones, mediante la cual se dispuso la suspensión temporal e inmediata por el término de 72 horas, de la estación de televisión conocida como Teleamazonas, en razón de que se había encuadrado en lo que dispone la infracción administrativa de clase IV letra a) del Art. 80 del Reglamento a la Ley de Radiodifusión y Televisión. Al impugnar el acto, el legitimado activo en ese procedimiento alegó la vulneración de una serie de derechos constitucionales, por lo que solicitó se declare inaplicable la mencionada resolución, debido a que por el fondo y por la forma es inconstitucional. El juez de primer nivel negó la acción.

El Art. 58 de la Ley de Radiodifusión y Televisión dice: "Se prohíbe a las estaciones de Radiodifusión y Televisión: e) Transmitir noticias, basadas en supuestos, que pueden producir perjuicio o conmociones sociales o públicas"

En la misma línea del examen el Art. 71 de la misma Ley dispone que: "La Superintendencia de Telecomunicaciones podrá imponer a las estaciones, por infracciones de carácter técnico o administrativos previstas en esta ley y en el reglamento, las siguientes sanciones: c) Suspensión del funcionamiento, por reincidencia de una misma falta de carácter técnico o administrativo, o por mora en el pago de la tarifa o derechos de concesión, mientras subsista el problema.

Al responder a la acción de protección propuesta por el Gerente General de Centro de Radio y Televisión CRATEL C. A., entre otros particulares, mencionó el representante de la Superintendencia de Telecomunicaciones, que el literal e) del Art. 58 de la Ley de Radiodifusión y Televisión, guarda íntima relación con lo que dispone el literal a) del Art. 18 de la Constitución de la República.

Al referirse a este particular, los miembros de la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, expresaron que"... no cabe duda de que la suspensión de funcionamiento constituye una sanción administrativa que procede únicamente en el caso de que en forma previa haya operado la figura jurídica de la



reincidencia o en su lugar, la mora en el pago de la tarifa o derechos derivados del contrato de concesión suscrito con el Estado y de que, además, por esa misma naturaleza, se trata de una medida temporal que puede adoptarse con el propósito de asegurar que los servicios sean prestados con sujeción al ordenamiento jurídico y atiendan al interés general, siempre que se cuente con la debida justificación para no lesionar derecho alguno y, en ese sentido, sea justa, razonable, oportuna y guarde proporción con la gravedad de la falta;...". Hay, en esta manifestación, un reconocimiento explícito de que la mencionada Superintendencia puede aplicar la sanción determinada en la resolución impugnada; y, de acuerdo a los datos que se extrae de dicha resolución, la demandante de la acción de protección, ha sido sancionada anteriormente por infracción de carácter administrativo; es decir, que se constituía en reincidente, con lo que se encuentra en la figura que describe el literal e) del Art. 58 de la Ley de Radiodifusión y Televisión.

Expuestos así estos antecedentes, que son parte de la litis, resulta por demás evidente que tal disposición -la que contiene el literal e) del Art. 58 de la Ley de Radiodifusión y Televisión- resulta aplicable al asunto propuesto; sin embargo, los jueces de la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, centrando su examen en otro particular, el relativo a la ejecución de la sentencia, hizo abstracción de la norma legal comentada, habiendo utilizado o aplicado otras para eludir entrar a analizar dicho asunto, que resultaba totalmente claro.

#### **Sobre la seguridad jurídica.-**

Como define el Art. 82 del vigente Estatuto Jurídico máximo, "El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes".

El Estado, como un ente organizado, requiere de normas de carácter jurídico para su propia actividad, que realiza a través de los representantes de las diversas funciones, instituciones, organismos y otros. Estas normas sirven también para ordenar el desenvolvimiento y desarrollo de las relaciones entre instituciones públicas y entre éstas y los particulares y las de éstos entre sí. A este conjunto de normas de distinta naturaleza es que se lo conoce como ordenamiento o sistema jurídico.

La norma jurídica no es ni puede ser quimérica, está elaborada para servir de manera tangible a las personas que participan como elementos del Estado. Pero su aplicación no puede quedar al azar, requiere de un administrador y de un administrado, de un aplicador y de alguien a quien debe ser aplicada. Estos particulares, de manera general, están consignados en la Constitución; y, en forma especial, en las leyes.

El sistema jurídico de un Estado puede clasificarse así: Normas constitucionales y disposiciones secundarias, esto es, las que constan en las leyes y otros cuerpos normativos. Así mismo, en cada ámbito de estos campos se distinguen las normas sustantivas y las adjetivas.

La Constitución vigente tiene de ambas. En ella se distinguen derechos para las personas, como también mecanismos para hacerlos respetar, particular que se encuadra dentro del neoconstitucionalismo.

Otro de los elementos que ubica a la Constitución vigente dentro de ese espectro constitucional es la supremacía que tiene la norma de esta naturaleza sobre las demás. Emerge de la disposición que establece que “los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos será de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo y judicial, de oficio o a petición de parte” –primer inciso del numeral 3 del Art. 11 de la Constitución-.

En la misma línea del examen, según el Art. 76 de la Constitución, que contiene las normas del debido proceso, se estatuye que: “En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: 1. Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes”.

En todo procedimiento con carácter controversial existen partes, las mismas que litigan en iguales condiciones procesales. Esto significa que la autoridad, del orden que fuese, tiene que garantizar los derechos de ambos sectores, desde el punto de vista procesal, y debe entenderse que, desde el punto de vista sustantivo, ha de aplicar la norma a quien tuviere de su lado la razón y el derecho, lo cual no significa que vulnera la disposición del numeral 1 del mencionado Art. 76, sino que cumple con el principio de tutela efectiva, imparcial y expedita.

Aplicando estos criterios al caso concreto, como quedó visto en líneas anteriores, al tratar sobre el debido proceso, concretamente en la parte que alude a la motivación, los jueces de la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, teniendo la obligación de incorporar al debate la norma que consta en el literal e) del Art. 58 de la Ley de Radiodifusión y Televisión, optaron por mencionar varias normas constitucionales que nada tenían que ver con el debate sobre la sanción impuesta, cuyo fundamento principal era la norma antes referida, al emitir la resolución censurada, vulneraron los principios que constan en el Art. 75 y numeral 1 del 76 de la Constitución del año 2008, con lo que también desatendieron el derecho de las personas a que en la contienda se observe la seguridad jurídica como derecho fundamental.



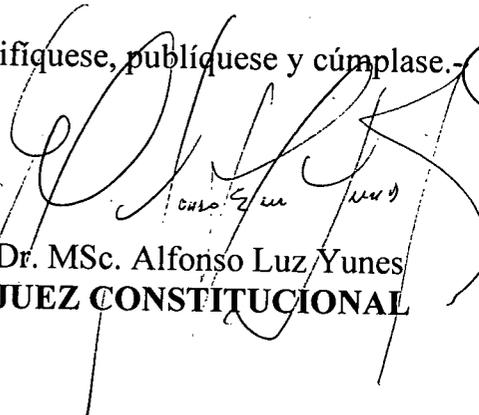
IV

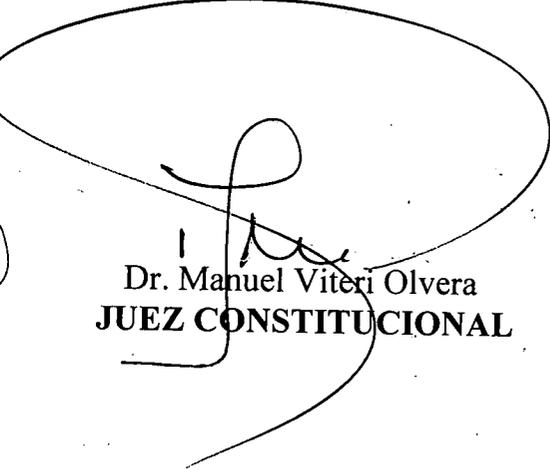
**DECISIÓN**

Por las razones anteriormente expuestas, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional para el Periodo de Transición, en ejercicio de sus atribuciones, expide la siguiente:

**SENTENCIA**

- 1.- Declarar con lugar la acción extraordinaria de protección propuesta por el Ing. Fabián Jaramillo Palacios, por sus propios derechos y como representante de la Superintendencia de Telecomunicaciones; y, en consecuencia, se deja sin efecto la sentencia pronunciada el día 1 de febrero del 2010, por la Primera Sala Especializada de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha;
- 2.- Se dispone que, previo el sorteo de ley, los jueces provinciales de otra Sala de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, conozcan y resuelvan el recurso de apelación presentado por el representante de Centro Radio y Televisión CRATEL C. A., contra la sentencia dictada por la Jueza Octavo de la Niñez y la Adolescencia de dicha Corte Provincial; y,
- 3.- Notifíquese, publíquese y cúmplase.

  
Dr. MSc. Alfonso Luz Yunes  
JUEZ CONSTITUCIONAL

  
Dr. Manuel Viteri Olvera  
JUEZ CONSTITUCIONAL



# CORTE CONSTITUCIONAL

PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN

QUITO, D. M., 18 de noviembre de 2010.

CASO No. 0213-10-EP

## Voto Concurrente del Dr. Hernando Morales Vinueza.

Estando de acuerdo con la parte resolutive del voto de mayoría, presento mi voto concurrente en los siguientes términos:

No compete a la Corte Constitucional analizar si la compañía CRATEL C. A. incurrió o no en la infracción imputada, por la cual se le sancionó con la expedición de la Resolución ST-2009-0482 del 21 de diciembre de 2009 o si fue reincidente en alguna infracción, sino determinar si en la tramitación de la acción de protección seguida en contra de la Superintendencia de Telecomunicaciones se han vulnerado o no el derecho al debido proceso y otros derechos constitucionales invocados por el legitimado activo (Superintendente de Telecomunicaciones).

Sostiene el legitimado activo, que la sentencia impugnada, expedida por los jueces de la Primera Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, constituye una declaratoria de inconstitucionalidad del Reglamento General a la Ley de Radiodifusión y Televisión, en lo que respecta a la aplicación de las infracciones y sus sanciones previstas en la referida Ley, declaratoria que le compete exclusivamente a la Corte Constitucional; además -afirma- los jueces accionados no aplicaron el artículo 428 de la Constitución de la República, es decir, suspender la tramitación del proceso y remitirlo en consulta a la Corte Constitucional, si consideraban que la normativa correspondiente a las infracciones y sanciones de los servidores de radiodifusión y televisión contraría precepto constitucional.

En el fallo impugnado, los jueces accionados afirman que el Gerente General y representante legal de CRATEL C. A., *"ha presentado una acción de protección con el fin de que en sentencia se declare inaplicable la Resolución ST-2009-0482 de 21 de diciembre de 2009 (...) ya que, a su decir, la decisión en mención es abiertamente arbitraria e inconstitucional"*. Al respecto vale efectuar las siguientes precisiones 1) El efecto de la concesión de una acción de protección no es declarar la "inaplicabilidad" de un acto, sino la declaratoria de vulneración de derechos constitucionales de un acto u omisión de autoridad pública no judicial o particular, y la reparación integral material e inmaterial, según el caso, de los derechos constitucionales vulnerados; 2) La Carta Política de 1998 otorgaba a los jueces, como consecuencia del control constitucional difuso, la facultad de inaplicar una norma infraconstitucional, de encontrarla en

contradicción con una disposición constitucional (art. 274), atribución que ya no la poseen en la Constitución vigente; 3) Es evidente que mediante acción de protección no es procedente solicitar ni declarar la inaplicabilidad de normas ni de actos administrativos; en el evento de que los operadores de justicia, al conocer una causa, estimen que alguna norma jurídica se encuentra en contradicción con los preceptos constitucionales, el artículo 428 de la Constitución de la República dispone que deben suspender la tramitación de tales procesos y remitirlos en consulta a la Corte Constitucional, a fin de que ésta dictamine acerca de la compatibilidad o no de la norma con las disposiciones constitucionales, situación que no fue tomada en cuenta por los jueces de la Primera Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, incurriendo en evidente arrogación de funciones.

En cuanto a la inconstitucionalidad de la Resolución ST-2009-0482 expedida por la Superintendencia de Telecomunicaciones, vale tomar en cuenta que, de conformidad con el artículo 42, numeral 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, "*La acción de protección de derechos no procede: (...) Cuando en la demanda exclusivamente se impugne la constitucionalidad o legalidad del acto u omisión, que no conlleve la violación de derechos*". Consecuentemente, está claro también que, mediante acción de protección, no es procedente solicitar ni declarar la inconstitucionalidad de un acto de autoridad pública, pues la facultad para declarar la inconstitucionalidad de actos normativos y actos administrativos de carácter general, la tiene, de forma privativa, la Corte Constitucional, conforme lo dispuesto en los artículos 429 y 436 numerales 2 y 4 de la Constitución de la República. Sin embargo, la compañía CRATEL C. A. no ha solicitado la declaratoria de inconstitucionalidad de la Resolución ST-2009-0482 ni del Reglamento General a la Ley de Radiodifusión y Televisión, respecto de las normas que tipifican las infracciones, como se puede advertir del acápite V (Pretensión) constante en su libelo inicial (fojas 34 y 35 de la acción No. 0101-2009 - Anexo 1).

Si bien el Gerente General de la compañía CRATEL C. A., al comparecer ante el Juez de instancia, solicitó -equivocadamente- se declare inaplicable la Resolución ST-2009-0482 del 21 de diciembre de 2009, del examen de la acción se infiere que propuso **acción de protección**, con fundamento en los artículos 86 y 88 de la Constitución de la República; de ahí que, corresponde a los jueces, en aplicación del principio *iura novit curia* ("el juez conoce el Derecho"), suplir las omisiones y corregir los errores en que hayan incurrido las partes, **siendo improcedente que dicha acción de protección sea remitida en consulta a la Corte Constitucional**, pues no es ese el procedimiento para la resolución de la referida garantía jurisdiccional. Tan cierto es que se trata de una acción de protección, que la misma fue así sustanciada y resuelta por el juez de instancia (Juzgado Octavo de la Niñez y Adolescencia de Pichincha), sin que la parte accionada (Superintendencia de Telecomunicaciones) haya cuestionado la petición de "inaplicabilidad" de la resolución impugnada por la compañía CRATEL C. A.



Carta Magna - 109 -

# CORTE CONSTITUCIONAL

PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN

En consecuencia, pretender que se remita a la Corte Constitucional -en consulta- una acción de protección, implica contravenir el procedimiento previsto en la Carta Magna y además atentar contra el principio de celeridad y de reparación urgente de derechos constitucionales, con que la Constitución de la República caracteriza a esta garantía jurisdiccional.

Dr. Hernando Morales Vinuesa  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**



## VOTO CONCURRENTENTE

**Dra. Nina Pacari Vega**  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

**SENTENCIA No. 0213-10-EP**

**Quito D.M., 19 de noviembre de 2010**

Comparto en gran parte el análisis realizado por la mayoría del pleno, no así con aquello que consta a fojas 19, por lo que, mi voto concurrente dejo expresado en los siguientes términos:

La Primera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, haciendo uso de la interpretación sistemática de la Constitución ha considerado que el instrumento normativo aplicado en el acto administrativo que era materia de su análisis ha quedado derogado *ipso iure* en virtud de la disposición derogatoria de la Constitución que expresamente señala que toda norma que fuere contraria a la Constitución queda derogada, de ahí que, según los juzgadores, el instrumento normativo por ser inconstitucional se encuentra derogado.

Si bien la Disposición Derogatoria que consta en la Constitución de la República del Ecuador dice: "Se deroga la Constitución Política del Ecuador (...) **y toda norma contraria a esta Constitución**". El resto del ordenamiento jurídico permanecerá vigente en cuanto no sea contrario a la Constitución", debe quedar claro que corresponde única y exclusivamente a la Corte Constitucional el **declarar la inconstitucionalidad** de una norma, conforme lo determina el artículo 436 de la Constitución, por lo que, es evidente que los juzgadores al arrogarse funciones que no eran de su competencia vulneran el derecho a la seguridad jurídica.

Por otro lado, la Corte precisa que si los señores Jueces de la Primera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha al analizar la decisión administrativa impugnada creyeron haber constatado una eventual contradicción del instrumento normativo con la Constitución,

*ning*

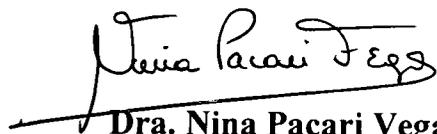


debieron tomar en cuenta que no era de su competencia analizar la inconstitucionalidad al amparo de la norma derogatoria que consta en la Constitución, sino el de dar cumplimiento a lo que dispone el Art. 88 de la misma, esto es, que al tratarse de una Acción de Protección, era su obligación evidenciar si efectivamente se había producido la violación al debido proceso o a uno de los derechos constitucionales por parte de la autoridad pública.

El Art. 428 de la Constitución dice: *“Cuando una jueza o juez, de oficio o a petición de parte, considere que una norma jurídica es contraria a la Constitución o a los Instrumentos Internacionales de derechos humanos que establezcan derechos más favorables que los reconocidos en la Constitución, suspenderá la tramitación de la causa y remitirá en consulta el expediente a la Corte Constitucional, que en un plazo no mayor a cuarenta y cinco días, resolverá sobre la constitucionalidad de la norma”*

Al respecto, cabe destacar que, a diferencia de lo que ocurría con la Constitución de 1998, según la nueva Constitución los jueces no están facultados para inaplicar normas jurídicas que según su criterio creyeran que es inconstitucional y continuar tramitando la causa, conforme ha ocurrido en el caso que se analiza; es más, en procesos relativos a garantías jurisdiccionales, el juez ni siquiera bajo el argumento de una supuesta inconstitucionalidad de norma puede hacer uso del Art. 428 de la Constitución, cuestión que sí opera en los procesos ordinarios no así en los de garantías jurisdiccionales debido a que, por un lado, se desnaturalizaría la Acción de Protección; y, por otro, se incurriría en violación constitucional.

Es por demás evidente que los juzgadores, del modo en que han motivado la sentencia, esto es, realizando un control de constitucionalidad respecto a actos administrativos con efectos particulares e individuales, han vulnerado el derecho a la tutela efectiva, al debido proceso y a la seguridad jurídica.

  
**Dra. Nina Pacari Vega**  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**