



# REGISTRO OFICIAL

## ÓRGANO DEL GOBIERNO DEL ECUADOR

Administración del Sr. Ec. Rafael Correa Delgado  
Presidente Constitucional de la República

### S U P L E M E N T O

**Año IV - Nº 919**

**Quito, lunes 25 de  
marzo del 2013**

**Valor: US\$ 2,50 + IVA**

**ING. HUGO ENRIQUE DEL POZO  
BARREZUETA  
DIRECTOR**

Quito: Avenida 12 de Octubre  
N 16-90 y Pasaje Nicolás Jiménez

Dirección: Telf. 2901 - 629  
Oficinas centrales y ventas:  
Telf. 2234 - 540

Distribución (Almacén):  
Mañosca Nº 201 y Av. 10 de Agosto  
Telf. 2430 - 110

Sucursal Guayaquil:  
Malecón Nº 1606 y Av. 10 de Agosto  
Telf. 2527 - 107

Suscripción anual: US\$ 400 + IVA  
para la ciudad de Quito  
US\$ 450 + IVA para el resto del país  
Impreso en Editora Nacional

64 páginas

[www.registroficial.gob.ec](http://www.registroficial.gob.ec)

**Al servicio del país  
desde el 1º de julio de 1895**

## SUMARIO:

Págs.

### FUNCIÓN EJECUTIVA

#### DECRETO:

#### PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

- 1460 Asciéndese al grado de General de Brigada a varios señores coroneles pertenecientes a la Fuerza Terrestre, Promoción No. 78 del 10 de agosto de 2005 ..... 2

#### CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

#### SALA DE ADMISIÓN:

- 0058-12-IN Acción pública de inconstitucionalidad. Legitimado activo: María Fernanda Valdospinos Rodríguez y otras ..... 3

#### DICTAMEN:

- 004-13-DTI-CC Dictamínase el Acuerdo para la Constitución del Espacio Económico del ALBA – TCP (ECOALBA - TCP) suscrito por el Ecuador el 4 de febrero del 2012, requiere de aprobación previa por parte de la Asamblea Nacional ..... 3

#### SENTENCIAS:

- 089-12-SEP-CC Niégase la acción extraordinaria de protección presentada por Arnulfo Jacinto Sánchez Gáelas ..... 14
- 243-12-SEP-CC Niégase la acción extraordinaria de protección planteada por el Dr. Edgar Samaniego Rojas, Rector y representante legal de la Universidad Central del Ecuador ..... 24
- 001-13-SIN-CC Niégase la acción de inconstitucionalidad planteada por el señor Ramiro Edison Ruano Guerrón ..... 34
- 001-13-SIO-CC Niégase la acción de inconstitucionalidad por omisión, planteada por el señor Carlos Humberto Aguirre y otros ..... 39

	Págs.
002-13-SCN-CC Niégase la consulta de norma, dentro del control concreto de constitucionalidad, referida a los artículos 512 numeral 1 y 513 del Código Penal, planteada por el señor Juez Cuarto del Tribunal de Garantías Penales del Guayas, doctor Stalin Loor Delgado.....	49
003-13-SCN-CC Niégase la consulta de norma, dentro del control concreto de constitucionalidad referida al artículo 74 del Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional propuesta por el señor Víctor Hugo Rivera Palomino.....	54
004-13-SCN-CC Niégase la consulta de norma, planteada por la Jueza adjunta de la Niñez y Adolescencia de Ibarra por improcedente ....	57
005-13-SCN-CC Niégase la consulta de constitucionalidad presentada por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas	61

No. 1460

**Rafael Correa Delgado**  
**PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA**  
**REPÚBLICA**

**Considerando:**

Que de conformidad al Art. 25, letra a) de la Ley Reformatoria a la Ley de Personal de las Fuerzas Armadas que señala: *“El grado militar y la clasificación por su formación se otorgarán: a) A los Oficiales Generales y dentro de los Oficiales Superiores a los Coroneles y Capitanes de Navío, por Decreto Ejecutivo”.*

Que el Consejo Supremo de Fuerzas Armadas, en virtud de lo dispuesto en el artículo 79 del Reglamento Interno de los Consejos de Oficiales Generales o Almirantes de las Fuerzas Armadas, constituye órgano de apelación a las resoluciones del Consejo de Oficiales Generales de Fuerza, norma que indica lo siguiente: *“De las resoluciones que emita el Consejo de Oficiales Generales o Almirantes de Fuerza, se podrá apelar ante el Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas, (...) El Consejo tendrá el plazo de sesenta días para resolver sobre la apelación, contados desde la fecha en que se presento el recurso. Dicha resolución causará estado.”*

Que el Consejo Supremo de Fuerzas Armadas, sobre la base de las atribuciones previstas en la Ley Orgánica de la Defensa Nacional, y lo mencionado en el anterior considerando, aceptó los recursos de apelación interpuestos por los señores Coroneles Moreno Valverde Miguel Oswaldo; Castillo Egüez José Luis y Gortaire Padovani Nicolás Humberto, procediendo a resolver la selección para su ascenso al grado de General de Brigada de los antes

mencionados oficiales, por existir las vacantes orgánicas disponibles, disponiendo al Consejo de Oficiales Generales de la Fuerza Terrestre, les proceda a ascender al inmediato grado superior en el orden de antigüedad que les corresponde en su promoción.

Que mediante oficio No. 13-CGE-a-91 de fecha 06 de marzo de 2013, el señor General de División Jorge Peña Cobefia, Comandante General de la Fuerza Terrestre, solicita a la señora Ministra de Defensa Nacional, se continúe con los trámites a fin de dar cumplimiento a las resoluciones números CSFA-024-212; CSFA-023-2012 y CSFA-022-2012, del Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas, relacionadas con el ascenso de los citados señores Oficiales.

Que de conformidad a los artículos 101, 117 de la Ley Reformatoria a la Ley de Personal de las Fuerzas Armadas, y en virtud de las resoluciones emitidas por el Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas, números CSFA-024-212; CSFA-023-2012 y CSFA-022-2012, correspondiente a las apelaciones presentadas por los señores Coroneles Moreno Valverde Miguel Oswaldo; Castillo Egüez José Luis y Gortaire Padovani Nicolás Humberto respectivamente; y,

En ejercicio de las atribuciones que le conceden los Artículos 147, numeral 5 de la Constitución de la República, en concordancia con el 25, literal a) de la Ley Reformatoria a la Ley de Personal de las Fuerzas Armadas, a pedido de la señora Ministra de Defensa Nacional, y previa las resoluciones citadas del Consejo Supremo de Fuerzas Armadas.

**Decreta:**

**Art. 1.- ASCENDER** al grado de GENERAL DE BRIGADA a los señores Coroneles pertenecientes a la Fuerza Terrestre, Promoción No. 78 del 10 de agosto de 2005, por haber cumplido con los requisitos determinados en el artículo 117 de la Ley Reformatoria a la Ley de Personal de las Fuerzas Armadas, con la fecha que se detalla a continuación.

CORONELES EMC:  
PROMOCIÓN No. 78. DEL 10 DE AGOSTO DE 2005  
CON FECHA 10 DE AGOSTO DEL 2012:

Cnrl. EMC. Moreno Valverde Miguel Oswaldo.  
Cnrl. EMC. Castillo Egüez José Luis.  
Cnrl. EMC. Gortaire Padovani Nicolás Humberto

**Art. 2.-** El señor Comandante General de la Fuerza Terrestre, a través del respectivo Consejo Regulador de la Carrera Militar, y en aplicación de la Ley Reformatoria a la Ley de Personal de Fuerzas Armadas, y su Reglamento procederá a establecer la antigüedad que les corresponde a los mencionados señores Oficiales ascendidos, dentro de la promoción a la que pertenecen.

**Art. 3.-** La señora Ministra de Defensa Nacional queda encargada de la ejecución del presente Decreto Ejecutivo.

Publíquese.

Dado en el Palacio Nacional, en Quito, a 13 de Marzo 2013.

f.) Rafael Correa Delgado, Presidente Constitucional de la República.

f.) María Fernanda Espinosa, Ministra de Defensa Nacional.

Documento certificado electrónicamente.

f.) Ab. Oscar Pico, Subsecretario Nacional de la Administración Pública.

De conformidad con lo dispuesto por la Sala de Admisión, publíquese este resumen de la demanda en el Registro Oficial y en el portal electrónico de la Corte Constitucional.

**LO CERTIFICO.-** Quito D. M., 12 de marzo de 2013 a las 10h06.

f.) Dr. Jaime Pozo Chamorro, **SECRETARIO GENERAL.**

**CORTE CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR**

**SALA DE ADMISIÓN**  
**RESUMEN CAUSA No. 0058-12-IN**  
**(Admitida a trámite)**

En cumplimiento a lo dispuesto por la Sala de Admisión, mediante auto del 12 de marzo de 2013 a las 10h06 y de conformidad con lo establecido en el artículo 80 numeral 2 literal e de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se pone en conocimiento del público lo siguiente:

**CAUSA:** Acción Pública de Inconstitucionalidad 0058-12-IN.

**LEGITIMADO ACTIVO:** María Fernanda Valdospinos Rodríguez, Lily Díaz-Granados Pienknagura y Daniela Salazar Marín.

**CASILLA JUDICIAL 2410**

**CORREO ELECTRÓNICO:**  
daniela.salazar17@foroabogados.ec

**LEGITIMADOS PASIVOS:** ministro del Interior y procurador general del Estado.

**NORMAS CONSTITUCIONALES  
PRESUNTAMENTE VULNERADAS:**

Constitución de la República artículos: 66, numeral 29, literal d; 76, numeral 3; y, 132.

**PRETENSIÓN JURÍDICA:**

Los accionantes solicitan que se declare “*la inconstitucionalidad de las sanciones establecidas en el capítulo II, del Título II del Acuerdo Ministerial 2521 de 19 de enero de 2012, expedido por el Ministerio del Interior y publicado en el Registro Oficial Suplemento 729 de 21 de junio de 2012, mediante el cual se establece sanciones como consecuencia de la violación de las prohibiciones de venta de alcohol.*”, la aplicación de la norma impugnada implica sanciones a locales comerciales y a personas, que van desde multas, cierre de negocios hasta la privación de libertad

Como medida cautelar solicitan se suspenda provisionalmente la aplicación de la norma impugnada hasta que la Corte se pronuncie sobre esta acción.

**CORTE CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR**

Quito, D. M., 28 de febrero del 2013

**DICTAMEN N.º 004-13-DTI-CC**

**CASO N.º 0005-12-TI**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

El 26 de marzo del 2012, mediante oficio N.º T. 6381-SNJ-12-382, el doctor Alexis Mera Giler, secretario nacional jurídico de la Presidencia de la República, a nombre y en representación del Presidente de la República, remite para el trámite correspondiente el “Acuerdo para la Constitución del Espacio Económico del ALBA – TCP (ECOALBA – TCP)” y solicita a la Corte Constitucional emita el dictamen previo y vinculante de constitucionalidad, según lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 438 de la Constitución de la República.

El Pleno de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, en sesión extraordinaria del 21 de junio del 2012, aprobó el informe presentado por el juez ponente, doctor Hernando Morales Vinuesa, mediante el cual se concluye que el “Acuerdo para la Constitución del Espacio Económico del ALBA – TCP (ECOALBA – TCP)”, requiere aprobación legislativa y en consecuencia procede el control automático de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional.

Mediante oficio N.º 0626-CC-SSG-2012 del 27 de junio del 2012, la Secretaría General de la Corte Constitucional, informa que ha sido remitido para su publicación en el Registro Oficial, el texto del Acuerdo para la Constitución del Espacio Económico del ALBA – TCP (ECOALBA – TCP). El 6 de julio del 2012 se realiza la publicación del mencionado instrumento internacional en el suplemento del Registro Oficial N.º740.

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

El Pleno de la Corte Constitucional, en sesión extraordinaria del 29 de noviembre del 2012, en cumplimiento a lo dispuesto en la Disposición Transitoria Octava de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, procede con el sorteo de las causas. Conforme al sorteo realizado, la Secretaría General de la Corte Constitucional remite el caso signado con el N.º 0005-12-TI, al doctor Fabián Marcelo Jaramillo Villa, para que actúe como juez ponente.

El doctor Fabián Marcelo Jaramillo Villa, con providencia del 31 de enero del 2013, avoca conocimiento de la causa y determina su competencia para efectos del control respecto al dictamen de constitucionalidad, de conformidad con los artículos 108 y 110, numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

## II. TEXTO DEL CONVENIO

### “ACUERDO PARA LA CONSTITUCIÓN DEL ESPACIO ECONÓMICO DEL ALBA-TCP (ECOALBA-TCP)”

Los países miembros de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP), en adelante denominados Las Partes;

**RECONOCIENDO** el patrimonio común que constituye la riqueza histórica, filosófica, política y social de nuestros pueblos y próceres, aborígenes e independentistas, entre los cuales destaca Simón Bolívar como figura emblemática de la gesta liberadora y genio singular de la construcción americana;

**ASUMIENDO** que la unión de nuestras naciones es necesaria para asegurar el desarrollo y bienestar de sus pueblos, así como para mancomunar esfuerzos solidarios en la superación total de la pobreza, la exclusión social y la dependencia externa;

**SEGUROS** de que un proceso de integración subregional innovador y multidimensional como el ALBA-TCP permitirá alcanzar la definitiva independencia y plena soberanía de nuestros países, además de propiciar la unión de toda la región latinoamericana y caribeña;

**COMPROMETIDOS** con el desarrollo de un espacio económico del ALBA-TCP, cuyos instrumentos y evolución reivindiquen los principios del comercio solidario, impulsen y dinamicen la capacidad productiva de la región, transformen el aparato productivo en función de nuestras necesidades, capacidades y potencialidades, promuevan y faciliten el intercambio comercial, reconociendo las asimetrías existentes entre Las Partes;

**CONVENCIDOS** de que la distribución equitativa de las riquezas y el fomento de formas de propiedad populares, cooperativas y sociales de los medios de producción constituyen poderosas herramientas para asegurar la justicia social y el progreso de nuestras sociedades y sistemas económicos;

**ENFATIZANDO** que el ALBA-TCP promueve los principios de independencia, solidaridad, cooperación,

complementariedad económica, justicia social, equidad, beneficio compartido, respeto a la soberanía de nuestros países, a la diversidad cultural y a la armonía con la naturaleza; así como a los principios del derecho internacional;

**REAFIRMANDO** nuestro carácter anti-imperialista y contrario a cualquier manifestación hegemónica a favor de las oligarquías, y comprometidos con la construcción de un mundo pluripolar;

**TOMANDO EN CUENTA** el acervo de declaraciones presidenciales, acuerdos especiales y normativas particulares que se han establecido entre Las Partes, desde el nacimiento formal del ALBA-TCP, en diciembre de 2004;

**CONVIENEN** en celebrar el presente Acuerdo, en los términos que siguen:

**Artículo 1:** El presente Acuerdo tiene por objeto constituir el Espacio Económico del ALBA-TCP (ECOALBA - TCP), como una zona económica de desarrollo compartido interdependiente, soberana y solidaria, destinada a consolidar y ampliar un nuevo modelo alternativo de relacionamiento económico para fortalecer y diversificar el aparato productivo y el intercambio comercial, así como establecer las bases para los instrumentos de carácter bilateral y multilateral que Las Partes suscriban en esta materia, con miras a la satisfacción de las necesidades materiales y espirituales de nuestros pueblos.

El Espacio Económico del ALBA-TCP (ECOALBA) implica:

1. El ordenamiento y dinamización de las relaciones económicas entre Las Partes, potenciando el encadenamiento productivo y comercial complementario. En este sentido, este Acuerdo define los principios económicos que regirán el proceso de desarrollo compartido, bajo la perspectiva de bloque y no como una simple agregación de países individuales, lo que además permitirá su posicionamiento a nivel internacional.
2. La circulación de bienes y articulación de los medios de producción entre Las Partes, que permita el desarrollo pleno de las potencialidades y capacidades productivas en sectores prioritarios, a los fines de satisfacer las necesidades de nuestros pueblos, atendiendo la demanda intrarregional y propiciando el escalamiento productivo, a través de distintos aspectos, tales como la desgravación arancelaria, el énfasis en el intercambio de materias primas, bienes de capital e intermedios y de consumo final, y la aplicación de un conjunto de medidas que las incentiven, en función de los Planes de Desarrollo formulados por cada una de Las Partes.
3. La articulación de políticas económicas entre Las Partes, a los fines de asegurar condiciones adecuadas para la complementariedad, realizando los estudios que permitan identificar y evaluar los posibles espacios de interés común, para formular las estrategias que determinen sus relaciones intrarregionales frente a terceros Estados, bloques de Estados, áreas de comercio u organismos internacionales.

4. El impulso de una especialización productiva, en función de las fortalezas de cada país, pero que no limite el desarrollo integral de sus aparatos productivos y permita superar las asimetrías existentes entre Las Partes y al interior de ellos.
5. La utilización de los mecanismos e instrumentos de la nueva arquitectura financiera diseñados por el ALBA - TCP, con especial énfasis en la consolidación del Banco del ALBA, como instrumento eficaz para el financiamiento de proyectos económicos transnacionales y de cooperación, así como del Sistema Unitario de Compensación Regional de Pagos (SUCRE), el cual debe tender como mínimo al veinte por ciento (20%) del intercambio comercial entre Las Partes y aumentar progresivamente, empleando medidas que promuevan y estimulen su uso.

**Artículo 2:** Para el cumplimiento del objeto del presente Acuerdo, Las Partes convienen en que el Espacio Económico del ALBA-TCP (ECOALBA-TCP) se regirá por los siguientes principios rectores:

1. **Comercio con complementariedad, solidaridad y cooperación**, para que juntos alcancemos una vida digna y el vivir bien, promoviendo reglas comerciales y de cooperación para el bienestar de la gente y en particular de los sectores más desfavorecidos.
2. **Comercio soberano, sin condicionamientos ni intromisión en asuntos internos**, respetando las constituciones políticas y las leyes de los Estados, sin obligarlos a aceptar condiciones, normas o compromisos.
3. **Comercio complementario y solidario entre los pueblos, las naciones y sus empresas**. El desarrollo de la complementación socio-productiva sobre bases de cooperación, aprovechamiento de capacidades y potencialidades existentes en los países, el ahorro de recursos y la creación de empleos. La búsqueda de la complementariedad, la cooperación y la solidaridad entre los diferentes países. El intercambio, la cooperación y la colaboración científico-técnica constantes como una forma de desarrollo, teniendo en consideración las fortalezas de los miembros en áreas específicas, con miras a constituir una masa crítica en el campo de la innovación, la ciencia y la tecnología.
4. **Protección de la producción de interés nacional, para el desarrollo integral de todos los pueblos y naciones**. Todos los países pueden industrializarse y diversificar su producción para un crecimiento integral de todos los sectores de su economía. El rechazo a la premisa de "exportar o morir" y el cuestionamiento del modelo de desarrollo basado en enclaves exportadores. El privilegio de la producción y el mercado nacional que impulsa la satisfacción de las necesidades de la población a través de los factores de producción internos, importando lo que es necesario y exportando los excedentes de forma complementaria.
5. **El trato solidario para las economías más débiles. Cooperación y apoyo incondicional**, con el fin de que alcancen un nivel de desarrollo sostenible, que permita alcanzar la suprema felicidad social.

Mientras los TLC imponen reglas iguales y recíprocas para grandes y chicos, el TCP plantea un comercio que reconozca las diferencias entre los distintos países a través de reglas que favorezcan a las economías más pequeñas.

6. **El reconocimiento del papel de los Estados soberanos en el desarrollo socio-económico, la regulación de la economía**. A diferencia de los TLC que persiguen la privatización de los diferentes sectores de la economía y el achicamiento del Estado, el TCP busca fortalecer al Estado como actor central de la economía de un país a todos los niveles enfrentando las prácticas privadas contrarias al interés público, tales como el monopolio, el oligopolio, la cartelización, acaparamiento, especulación y usura. El TCP apoya la nacionalización y la recuperación de las empresas y recursos naturales a los que tienen derecho los pueblos estableciendo mecanismos de defensa legal de los mismos.
7. **Promoción de la armonía entre el hombre y la naturaleza, respetando los Derechos de la Madre Tierra y promoviendo un crecimiento económico en armonía con la naturaleza**. Se reconoce los derechos de la Madre Tierra y se impulsa la sostenibilidad en armonía con la naturaleza.
8. **La contribución del comercio y las inversiones al fortalecimiento de la identidad cultural e histórica de nuestros pueblos**. Mientras los TLC buscan convertir a toda la humanidad en simples consumidores homogenizando los patrones de consumo para ampliar así los mercados de las transnacionales, el TCP impulsa la diversidad de expresiones culturales en el comercio.
9. **El favorecimiento a las comunidades, comunas, cooperativas, empresas de producción social, pequeñas y medianas empresas**. La promoción conjunta hacia otros mercados de exportaciones de nuestros países y de producciones que resulten de acciones de complementación productiva.
10. **El desarrollo de la soberanía y seguridad alimentaria de los países miembros en función de asegurar una alimentación con cantidad y calidad social e integral para nuestros pueblos**. Apoyo a las políticas y la producción nacional de alimentos para garantizar el acceso de la población a una alimentación de cantidad y calidad adecuadas.
11. **Comercio con políticas arancelarias ajustadas a los requerimientos de los países en desarrollo**. La eliminación entre nuestros países de todas las barreras que constituyan un obstáculo a la complementación, permitiendo a los países subir sus aranceles para proteger a sus industrias nacientes o cuando consideren necesario para su desarrollo interno y el bienestar de su población con el fin de promover una mayor integración entre nuestros pueblos. Desgravaciones arancelarias asimétricas y no recíprocas que permiten a los países menos desarrollados subir sus aranceles para proteger a sus industrias nacientes o cuando consideren necesario para su desarrollo interno y el bienestar de su población.

**12. Comercio protegiendo a los servicios básicos como derechos humanos.** El reconocimiento del derecho soberano de los países al control de sus servicios según sus prioridades de desarrollo nacional y proveer de servicios básicos y estratégicos directamente a través del Estado o en inversiones mixtas con los países socios.

En oposición al TLC que promueve la privatización de los servicios básicos del agua, la educación, la salud, el transporte, las comunicaciones y la energía, el TCP promueve y fortalece el rol del Estado en estos servicios esenciales que hacen al pleno cumplimiento de los derechos humanos.

**13. Cooperación para el desarrollo de los diferentes sectores de servicios.** Prioridad a la cooperación dirigida al desarrollo de capacidades estructurales de los países, buscando soluciones sociales en sectores como la salud y la educación, entre otros. Reconocimiento del derecho soberano de los países al control y la regulación de todos los sectores de servicios buscando promover a sus empresas de servicios nacionales. Promoción de la cooperación entre países para el desarrollo de los diferentes sectores de servicios antes que el impulso a la libre competencia desleal entre empresas de servicios de diferente escala.

**14. Respeto y cooperación a través de las Compras Públicas.** Las compras públicas son una herramienta de planificación para el desarrollo y de promoción de la producción nacional que debe ser fortalecida a través de la cooperación participación y la ejecución conjunta de compras cuando resulte conveniente.

**15. Ejecución de inversiones conjuntas en materia comercial que puedan adoptar la forma de empresas grannacionales.** La asociación de empresas estatales de diferentes países para impulsar un desarrollo soberano y de beneficio mutuo.

**16. Socios y no patrones. La exigencia a que la inversión extranjera respete las leyes nacionales.** A diferencia de los TLC que imponen una serie de ventajas y garantías a favor de las transnacionales, el TCP busca una inversión extranjera que respete las leyes, reinvierta las utilidades y resuelva cualquier controversia con el Estado al igual que cualquier inversionista nacional.

Los inversionistas extranjeros no podrán demandar a los Estados Nacionales ni a los Gobiernos por desarrollar políticas de interés público.

**17. Comercio que respeta la vida. Mientras los TLC promueve el patentamiento de la biodiversidad y del genoma humano,** el TCP los protege como patrimonio común de la humanidad y la madre tierra.

**18. La anteposición del derecho al desarrollo y a la salud a la propiedad e industrial.** A diferencia de los TLC que buscan patentar y ampliar la duración de la patente de invenciones que son fundamentales para la salud humana, la preservación de la madre tierra y el crecimiento de los países en desarrollo, -muchas de las cuáles han sido realizadas con fondos o subvenciones

públicas- el TCP antepone el derecho al desarrollo y a la salud antes que la propiedad intelectual de las transnacionales.

**19. Adopción de mecanismos que conlleven a la independencia monetaria y financiera.** Impulso a mecanismos que ayuden a fortalecer la soberanía monetaria, financiera, y la complementariedad en esta materia entre los países.

**20. Protección de los derechos de los trabajadores y los derechos de los pueblos indígenas.** Promoción de la vigencia plena de los mismos y la sanción a la empresa y no al país que los incumple.

**21. Publicación de las negociaciones comerciales a fin de que el pueblo pueda ejercer su papel protagónico y participativo en el comercio.** Nada de negociaciones secretas y a espaldas de la población.

**22. La calidad como la acumulación social de conocimiento, y su aplicación en la producción en función de la satisfacción de las necesidades sociales de los pueblos,** según un nuevo concepto de calidad en el marco del ALBA-TCP para que los estándares no se conviertan en obstáculos a la producción y al intercambio comercial entre los pueblos.

**23. La libre movilidad de las personas como un derecho humano.** El TCP reafirma el derecho a la libre movilidad humana, con el objeto de fortalecer los lazos de hermandad entre todos los países del mundo.

**24. Trato diferenciado y solidario,** que tenga en cuenta el nivel y los objetivos de desarrollo, así como las dimensiones de las economías de cada una de Las Partes, y que garantice su acceso a los beneficios que se deriven del ALBA-TCP.

**25. Integración energética,** a efectos de garantizar el suministro estable y solidario de fuentes energéticas para el desarrollo económico y social de nuestros países, así como la generación de nuevas formas de energía más limpias y seguras.

**26. Socialización del conocimiento,** para crear espacios complementarios que permitan mejorar los procesos productivos, sin las limitaciones establecidas en diversos mecanismos internacionales.

**Artículo 3:** Durante el período de conformación del Espacio Económico del ALBA-TCP (ECOALBA - TCP), que se extenderá desde la entrada en vigor del presente Acuerdo hasta el cumplimiento de los dos (2) años, Las Partes adoptarán un Régimen Normativo y Programático que regule la zona económica de desarrollo compartido del ALBA-TCP, como una propuesta alternativa y novedosa de la región, frente a los esquemas ya establecidos que regulan el comercio internacional, en los siguientes aspectos: régimen de origen, normas técnicas, incentivos de promoción y articulación industrial, estímulos al intercambio de materias primas, bienes de capital e intermedios, salvaguardas, medidas sanitarias, fitosanitarias y zoonitarias, protección a la producción nacional en

sectores considerados estratégicos para Las Partes (dentro de una visión integral y con especial énfasis en la industria naciente) y solución de controversias.

**Disposición Transitoria:** En tanto se adopte el régimen normativo y programático previsto en el artículo 3, Las Partes reconocerán lo establecido bilateralmente en materia comercial entre cada uno de sus miembros, vigentes para el momento de la suscripción del presente Acuerdo. Sin embargo, se irán sustituyendo progresivamente, en la medida que se vayan concretando los nuevos instrumentos específicos derivados de este Acuerdo.

**Artículo 4:** Las Partes, como rectoras, promotoras, supervisoras y actores decisivos en el desarrollo socio-económico de sus respectivos países, acuerdan identificar, para el accionar conjunto, las áreas estratégicas a desarrollar, en función de la naturaleza y especificidad de cada sector productivo, considerando aquellos que atiendan a la generación de bienes para la satisfacción de las necesidades fundamentales de nuestros pueblos.

**Artículo 5:** Las Partes favorecerán esquemas de alianzas de complementariedad de encadenamientos productivos, explorando las formas de asociación que para cada proyecto resulten más apropiadas, impulsando la participación de las unidades productivas comunales, indígenas originarias, campesinas, cooperativas, pequeñas y medianas empresas, de propiedad social, estatal y privada, y demás tipos de emprendimientos, en dicho proceso.

**Artículo 6:** Las Partes promoverán un comercio solidario basado en el beneficio de Las Partes y orientado a fortalecer sus aparatos productivos, permitiendo la generación y agregación de valor a lo interno de sus respectivas economías e impulsando la complementariedad en sectores con potencial de articulación en redes de encadenamientos productivos, asegurando su sustentación económica, social y ambiental.

**Artículo 7:** Las Partes promoverán la especialización territorial, a los fines de orientar la localización de las zonas de desarrollo productivo sobre la base de las potencialidades comparativas y geoestratégicas existentes entre ellos. Esto permitirá definir las áreas hacia las cuales se deberán dirigir los proyectos conjuntos, con el objeto de ir construyendo un tejido productivo interconectado en la región.

**Artículo 8:** Las Partes promoverán la creación de empresas grannacionales, como máxima expresión de encadenamientos productivos que permitan establecer capacidades estructurales conjuntas en las redes de producción, distribución y comercialización, dando prioridad al intercambio de materias primas, bienes de capital e intermedios. En tal sentido, se plantea como estrategia general la conformación y consolidación, en una primera etapa, de empresas mixtas binacionales en sectores específicos, en función de las condiciones que faciliten su nacimiento, para posteriormente ir incorporando progresivamente a otros países. Cada una de estas iniciativas debe estar precedida de la realización de los estudios de factibilidad que confirmen su sostenibilidad económica.

**Artículo 9:** Las Partes favorecerán la consolidación y ampliación de la infraestructura y los servicios necesarios para facilitar la producción y el comercio, así como la construcción de un sistema logístico asociado a la circulación de mercancías y servicios dentro del Espacio Económico del ALBA-TCP.

**Artículo 10:** Las Partes se comprometen a impulsar el desarrollo del conocimiento, la transferencia tecnológica, la investigación y la tecnología, así como el desarrollo de conocimientos e investigaciones en innovaciones y tecnologías.

**Artículo 11:** Particular énfasis debe tener el impulso de la formación de cuadros gerenciales que permitan fortalecer las unidades productivas orientadas a transformar la actual base productiva, mediante la agregación de conocimiento y su orientación hacia la satisfacción de las necesidades del ser humano.

**Artículo 12:** La conformación del Espacio Económico del ALBA-TCP (ECOALBA-TCP) estará impulsado y monitoreado por el Consejo de Complementación Económica del ALBA - TCP, el cual es de naturaleza intergubernamental y cuyas decisiones estarán coordinadas con el Consejo Político conforme a los lineamientos del Consejo Presidencial del ALBA-TCP, esta última instancia decisoria superior, contando con el apoyo operativo y administrativo de la Secretaría Ejecutiva de la Coordinación Permanente del ALBA-TCP.

El Consejo de Complementación Económica del ALBA-TCP se constituye como una instancia de diálogo, reflexión, consulta y cooperación entre los miembros del ALBA-TCP, así como de coordinación de políticas, estrategias y proyectos para la complementariedad productiva, comercial y financiera, en aras de estructurar la zona económica de desarrollo compartido del ALBA- TCP.

**Artículo 13:** El Consejo de Complementación Económica del ALBA-TCP, para la consecución de los objetivos del presente Acuerdo, tendrá las siguientes funciones:

- a) Definir la arquitectura y el funcionamiento de la zona económica de desarrollo compartido del ALBA-TCP;
- b) Estudiar conjuntamente las necesidades, potencialidades y capacidades económicas de cada una de Las Partes, con miras a la articulación de las cadenas productivas, así como el desarrollo integral de Las Partes;
- c) Promover reuniones periódicas de los órganos y grupos de trabajo del ALBA-TCP relacionados con la temática económica, para la elaboración del régimen normativo y programático previsto en el artículo 3 del presente Acuerdo;
- d) Promover el intercambio de información sobre políticas económicas y sociales;
- e) Explorar los escenarios que nos permitan visualizar e identificar los sectores con potencialidades de complementariedad en distintos tipos de encadenamientos productivos entre Las Partes y su impacto en el resto de las actividades económicas, así como la especialización productiva de la Alianza ante terceros;

- f) Ordenar y priorizar los proyectos grannacionales de complementariedad productiva y comercial, así como formular los Planes de Desarrollo Industrial del ALBA-TCP;
- g) Promover el uso del Sistema Unitario de Compensación Regional de Pagos (SUCRE) como mecanismo de pago, a los fines de fortalecer el desarrollo integral del Espacio Económico del ALBA-TCP (ECOALBA-TCP);
- h) Crear las instancias y grupos de trabajos auxiliares que fueren necesarios para la conformación y monitoreo del Espacio Económico del ALBA-TCP (ECOALBA-TCP);
- i) Discutir, adoptar y presentar ante las instancias decisorias del ALBA-TCP los instrumentos que sean necesarios para la conformación de la zona económica de desarrollo compartido del ALBA-TCP, en los plazos previstos en este Acuerdo;
- j) Diseñar un sistema integral de estímulos financieros, tributarios, cambiarios, comerciales, tecnológicos, administrativos, de apoyo logístico, asistencia técnica, capacitación y de cualquier otra índole, que sean necesarios para dinamizar las actividades económicas en el seno del ALBA-TCP.
- k) Impulsar y monitorear el Espacio Económico del ALBA-TCP (ECOALBA-TCP);
- l) Dictar sus normas de funcionamiento interno y establecer las funciones de apoyo operativo y administrativo que realizará la Secretaría Ejecutiva de la Coordinación Permanente del ALBA-TCP, para el cumplimiento del presente Acuerdo;
- m) Otras que, a juicio de Las Partes, puedan facilitar la consolidación del Espacio Económico del ALBA-TCP (ECOALBA-TCP).

**Artículo 14:** Se crea una instancia de investigación económica en asuntos del ALBA-TCP, con el objeto de desarrollar las bases científicas de las decisiones de la Alianza; para lo cual Las Partes se comprometen al levantamiento e intercambio de información estadística sobre indicadores económicos, industriales, comerciales y financieros, con miras a constituir un banco de datos que promueva la complementariedad económica, así como fortalezca los mecanismos de pago y financiamiento del ALBA-TCP, privilegiando el uso del SUCRE y del Banco del ALBA. En tal sentido, se promoverá la construcción de un mapa económico del ALBA-TCP, donde se identifiquen las fortalezas y debilidades de nuestras economías y se evalúen las principales estrategias para concretar dicha complementariedad.

**Artículo 15:** Dado que Antigua y Barbuda, la Mancomunidad de Dominica y San Vicente y las Granadinas son miembros de la Unión Monetaria del Caribe Oriental (UMCO), de la Unión Económica de la OECO y de la CARICOM, se hace necesario que el ALBA-TCP inicie conversaciones con la UMCO, la OECO y la

CARICOM sobre los temas tratados en el presente Acuerdo, especialmente el SUCRE y los acuerdos arancelarios asociados al comercio.

**Artículo 16:** Las controversias que pudieran surgir entre Las Partes, derivadas de la aplicación o interpretación de este Acuerdo, serán sometidas a negociaciones directas entre ellas. En caso de no ser resueltas por esta vía, serán sometidas a la decisión del Consejo Presidencial del ALBA-TCP.

**Artículo 17:** Este Acuerdo podrá ser enmendado o modificado por solicitud de alguna de Las Partes. Las modificaciones o enmiendas adoptadas entrarán en vigor cuando Las Partes hayan manifestado su consentimiento en obligarse, mediante el depósito del instrumento de aceptación respectivo ante el Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores de la República Bolivariana de Venezuela.

**Artículo 18:** El presente Acuerdo quedará abierto a la firma en la sede del Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores de la República Bolivariana de Venezuela, a partir de la fecha de su suscripción, por un período de sesenta (60) días.

**Artículo 19:** Este Acuerdo entrará en vigor a los cinco (5) días continuos, contados a partir del día siguiente al depósito del segundo instrumento de ratificación en el Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores de la República Bolivariana de Venezuela y tendrá una duración indefinida. Para los demás signatarios, entrará en vigor a los cinco (5) días continuos, contados a partir del día siguiente al depósito del respectivo instrumento de ratificación, y en el orden en que fueron depositadas las ratificaciones.

Los instrumentos de ratificación serán depositados ante el Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores de la República Bolivariana de Venezuela, el cual comunicará la fecha de depósito a los Gobiernos de los Estados que hayan firmado este Acuerdo y a los que, en su caso, se hayan adherido a él. El Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores de la República Bolivariana de Venezuela notificará a cada una de Las Partes la fecha de entrada en vigor de este Acuerdo.

**Artículo 20:** Después de su entrada en vigor, el presente Acuerdo permanecerá abierto a la adhesión de los países de América Latina y el Caribe que así lo soliciten y sea aprobada por el Consejo Presidencial del ALBA-TCP, y entrará en vigencia para el país adherente a los treinta (30) días continuos, contados a partir del día siguiente a la fecha del depósito del respectivo instrumento de adhesión.

**Artículo 21:** Este Acuerdo no podrá ser firmado con reservas, ni éstas podrán ser recibidas en ocasión de su ratificación o adhesión.

**Artículo 22:** El Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores de la República Bolivariana de Venezuela, será el depositario del presente Acuerdo, quien enviará copias certificadas a los Países Miembros de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América ALBA - TCP.

**Artículo 23:** Cada Estado parte podrá denunciar el presente Acuerdo, mediante notificación escrita presentada ante el Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores de la República Bolivariana de Venezuela.

La denuncia surtirá efectos luego de transcurridos doce (12) meses, contados a partir de la fecha en que se haya efectuado la notificación. El Estado denunciante podrá desistir en cualquier momento, antes del vencimiento del plazo antes indicado, de su intención de retirarse, mediante notificación escrita dirigida al Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores de la República Bolivariana de Venezuela.

En todo caso, la denuncia del presente Acuerdo no afectará el desarrollo de las actividades derivadas del mismo ni el cumplimiento, los instrumentos que se suscriban para su implementación, los cuales continuarán hasta su completa ejecución a menos que las Partes acuerden lo contrario.

Cualquier Estado que se haya retirado del presente Acuerdo, podrá solicitar nuevamente su adhesión al mismo.

Suscrito en la ciudad de Caracas, República Bolivariana de Venezuela, a los cuatro (4) días del mes de febrero de dos mil doce, en un ejemplar original redactado en los idiomas castellano e inglés.

Por Antigua y Barbuda  
f.) Winston Baldwin Spencer, Primer Ministro.

Por el Estado Plurinacional de Bolivia  
f.) Evo Morales Ayma, Presidente.

Por la República de Cuba  
f.) Raúl Castro Ruz, Presidente del Consejo de Estado.

Por la Mancomunidad de Dominica  
f.) Roosevelt Skerrit, Primer Ministro.

Por la República del Ecuador  
f.) Rafael Correa, Presidente.

Por la República de Nicaragua  
f.) Daniel Ortega, Presidente.

Por San Vicente y las Granadinas  
f.) Ralph Gonsalves, Primer Ministro.

Por la República Bolivariana de Venezuela  
f.) Hugo Chávez Frías, Presidente.

#### **INTERVENCIÓN DEL PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR**

Mediante oficio N.º T. 6381-SNJ-12-382 del 26 de marzo del 2012, el doctor Alexis Mera Giler, secretario nacional jurídico de la Presidencia de la República del Ecuador, a nombre y en representación del Presidente de la República, acompaña para el trámite correspondiente el “Acuerdo para la Constitución del Espacio Económico del ALBA – TCP (ECOALBA – TCP)”, suscrito en Caracas el 4 de febrero del 2011.

En la comunicación antes indicada, la Presidencia de la República señala que según lo dispuesto en el numeral 6 del artículo 419 de la Norma Constitucional, la ratificación de los tratados internacionales, requerirá la aprobación previa de la Asamblea Nacional, cuando comprometan al país en acuerdos de integración y comercio.

Por lo que solicita a la Corte Constitucional, emita el dictamen previo y vinculante de constitucionalidad de los tratados internacionales, previamente a su ratificación por parte de la Asamblea Nacional.

#### **INTERVENCIÓN DE CIUDADANOS, DE CONFORMIDAD A LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 111, NUMERAL 2, LITERAL b DE LA LEY ORGÁNICA DE GARANTÍAS JURISDICCIONALES Y CONTROL CONSTITUCIONAL**

Según consta del expediente no se registra intervención de algún ciudadano, defendiendo o impugnando la constitucionalidad del presente Acuerdo, conforme lo previsto en el artículo 111, numeral 2, literal b de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

#### **INFORME SOBRE NECESIDAD DE APROBACIÓN LEGISLATIVA**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 107, numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y de Control Constitucional, el Pleno de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, en sesión extraordinaria del 21 de junio del 2012, resolvió que el “Acuerdo para la Constitución del Espacio Económico del ALBA – TCP (ECOALBA – TCP)” requiere aprobación legislativa, toda vez que se inscribe dentro de los casos previstos en los numerales 3 y 6 del artículo 419 de la Constitución de la República.

La Corte Constitucional debe realizar el control automático de constitucionalidad del “Acuerdo para la Constitución del Espacio Económico del ALBA – TCP (ECOALBA – TCP)”, considerando lo previsto en los artículos 110, numeral 1 y 111, numeral 2, literales a, b, c y d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Para cuyo efecto, se publicó el texto completo del Acuerdo en el Registro Oficial Suplemento N.º 740 del 6 de julio del 2012.

#### **IDENTIFICACIÓN DE LAS NORMAS CONSTITUCIONALES**

Una vez revisado el Convenio se han identificado las siguientes normas constitucionales pertinentes, para el análisis del presente caso:

**Artículo 276.-** El régimen de desarrollo tendrá los siguientes objetivos:

5. Garantizar la soberanía nacional, promover la integración latinoamericana e impulsar una inserción estratégica en el contexto internacional, que contribuya a la paz y a un sistema democrático y equitativo mundial.

**Artículo 284.-** La política económica tendrá los siguientes objetivos:

2. Incentivar la producción nacional, la productividad y competitividad sistémicas, la acumulación del conocimiento científico y tecnológico, la inserción estratégica en la economía mundial y las actividades productivas complementarias en la integración regional.

**Artículo 304.-** La política comercial tendrá los siguientes objetivos:

2. Regular, promover y ejecutar las acciones correspondientes para impulsar la inserción estratégica del país en la economía mundial.

**Artículo 306.-** El Estado promoverá las exportaciones ambientalmente responsables, con preferencia de aquellas que generen mayor empleo y valor agregado, y en particular las exportaciones de los pequeños y medianos productores y del sector artesanal.

El Estado propiciará las importaciones necesarias para los objetivos del desarrollo y desincentivará aquellas que afecten negativamente a la producción nacional, a la población y a la naturaleza.

**Artículo 416.-** Las relaciones del Ecuador con la comunidad internacional responderán a los intereses del pueblo ecuatoriano, al que le rendirán cuenta sus responsables y ejecutores, y en consecuencia:

1. Proclama la independencia e igualdad jurídica de los Estados, la convivencia pacífica y la autodeterminación de los pueblos, así como la cooperación, la integración y la solidaridad.
3. Condena la injerencia de los Estados en los asuntos internos de otros Estados, y cualquier forma de intervención, sea incursión armada, agresión, ocupación o bloqueo económico o militar.
6. Propugna el principio de ciudadanía universal, la libre movilidad de todos los habitantes del planeta y el progresivo fin de la condición de extranjero como elemento transformador de las relaciones desiguales entre los países, especialmente Norte-Sur.
10. Promueve la conformación de un orden global multipolar con la participación activa de bloques económicos y políticos regionales y el fortalecimiento de las relaciones horizontales para la construcción de un mundo justo, democrático, solidario, diverso e intercultural.
11. Impulsa prioritariamente la integración política, cultural y económica de la región andina, de América del Sur y de Latinoamérica.
12. Fomenta un nuevo sistema de comercio e inversión entre los Estados que se sustente en la justicia, la solidaridad, la complementariedad, la creación de mecanismos de control internacional a las corporaciones multinacionales y el establecimiento de un sistema

financiero internacional, justo, transparente y equitativo. Rechaza que controversias con empresas privadas extranjeras se conviertan en conflictos entre Estados.

**Artículo 419.-** La ratificación o denuncia de los tratados internacionales requerirá la aprobación previa de la Asamblea Nacional en los casos que:

3. Contengan el compromiso de expedir, modificar o derogar una ley.
6. Comprometan al país en acuerdos de integración y de comercio.

**Artículo 423.-** La integración, en especial con los países de Latinoamérica y el Caribe será un objetivo estratégico del Estado. En todas las instancias y procesos de integración, el Estado ecuatoriano se comprometerá a:

1. Impulsar la integración económica, equitativa, solidaria y complementaria; la unidad productiva, financiera y monetaria; la adopción de una política económica internacional común; el fomento de políticas de compensación para superar las asimetrías regionales; y el comercio regional, con énfasis en bienes de alto valor agregado.
2. Promover estrategias conjuntas de manejo sustentable del patrimonio natural, en especial la regulación de la actividad extractiva; la cooperación y complementación energética sustentable; la conservación de la biodiversidad, los ecosistemas y el agua; la investigación, el desarrollo científico y el intercambio de conocimiento y tecnología; y la implementación de estrategias coordinadas de soberanía alimentaria.
3. Fortalecer la armonización de las legislaciones nacionales con énfasis en los derechos y regímenes laboral, migratorio, fronterizo, ambiental, social, educativo, cultural y de salud pública, de acuerdo con los principios de progresividad y de no regresividad.
5. Propiciar la creación de la ciudadanía latinoamericana y caribeña; la libre circulación de las personas en la región; la implementación de políticas que garanticen los derechos humanos de las poblaciones de frontera y de los refugiados; y la protección común de los latinoamericanos y caribeños en los países de tránsito y destino migratorio.
7. Favorecer la consolidación de organizaciones de carácter supranacional conformadas por Estados de América Latina y del Caribe, así como la suscripción de tratados y otros instrumentos internacionales de integración regional.

### III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

#### Competencia de la Corte

El Pleno de la Corte Constitucional es competente para resolver, mediante dictamen previo y vinculante de constitucionalidad de los instrumentos internacionales, en

virtud de lo dispuesto en el artículo 438 numeral 1 de la Constitución de la República. Así también, la Corte Constitucional es plenamente competente para ejercer el control abstracto de constitucionalidad de los Tratados Internacionales, por así disponerlo en el artículo 75 numeral 3, literal d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y del artículo 69 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Según lo previsto en el artículo 110, numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, los tratados internacionales que requieran aprobación de la Asamblea Nacional tendrán un control automático de constitucionalidad antes de su ratificación.

Para resolver la presente causa, esta Corte procede a efectuar el análisis correspondiente.

#### **Naturaleza jurídica, alcances y efectos del control de constitucionalidad de los Tratados Internacionales**

Se conceptualiza a los tratados internacionales “como un negocio jurídico con características propias debido a la categoría de los sujetos que en él intervienen y a otras peculiaridades, entre las que cabe poner de relieve a las reservas. Se trata de una declaración de voluntad bilateral o multilateral emanada de sujetos en derecho internacional que, independiente de la denominación diversa que reciba, sea la de tratado, convención, carta, acuerdo, pacto o estatuto, es definido como tratado internacional por la Convención de Viena sobre Derecho de Tratados de 1969”<sup>1</sup> En virtud de lo indicado, nuestro país como expresión de su voluntad soberana, puede suscribir tratados internacionales, siempre y cuando el contenido de estos instrumentos esté enmarcado dentro del texto normativo que establece nuestra Constitución.

La condición soberana del Estado para comprometerse en el ámbito internacional, establece la necesidad de realizar un riguroso control constitucional previo de los instrumentos internacionales que suscribe. Este control previo es esencial pues tiene por objeto establecer una valoración del contenido del texto del instrumento internacional con la Norma Constitucional, identificando las posibles contradicciones o incompatibilidades. De esta manera se busca la plena armonización de los compromisos asumidos por el Estado en los instrumentos internacionales con los principios y reglas contenidos en el Código Político.

Dicho control según la Constitución de la República en su artículo 438 numeral 1 señala que: “La Corte Constitucional emitirá dictamen previo y vinculante de constitucionalidad en (...) Tratados internacionales, previamente a su ratificación por parte de la Asamblea Nacional”. Es decir, que dentro de las atribuciones de la Corte Constitucional se encuentra la de controlar la constitucionalidad de los instrumentos internacionales, sean estos tratados, acuerdos, convenios u otros de naturaleza similar, para garantizar la fuerza normativa y la supremacía de la Constitución. De

esta manera se le reconoce a la Corte Constitucional sus facultades para realizar el control abstracto de los instrumentos internacionales, dentro de los que se encuentran los acuerdos como el que es materia del presente análisis.

La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en su artículo 107, dispone que la Corte Constitucional para efectos del control constitucional de tratados internacionales, intervendrá a través de los siguientes mecanismos: 1) Dictamen sobre la necesidad de aprobación legislativa; 2) Control constitucional previo a la aprobación legislativa; y 3) Control sobre las resoluciones mediante las que se imparte la aprobación legislativa. Es esencial el control que ejerce la Corte Constitucional (en los casos que expresamente se señalan), en la verificación de la conformidad del contenido de los tratados con las normas constitucionales y en el examen de cumplimiento de las reglas procedimentales para su suscripción y ratificación, pues queda en evidencia que el contenido de los tratados internacionales debe ajustarse al modelo de Estado de Derechos y Justicia, contemplado en el artículo 1 de la Carta Suprema; y de manera específica al papel que cumple el órgano constitucional a la hora de analizar y determinar la pertinencia de la ratificación de los instrumentos internacionales por parte de la Asamblea Nacional.

En esta perspectiva, consideramos que existe un avance sustancial sobre el control constitucional; pues la facultad de suscripción y ratificación de instrumentos internacionales era exclusiva del ejecutivo en unos casos, del legislativo en otros o una competencia compartida, sin ningún tipo de control previo de constitucionalidad. El contar en la actualidad, con una institución que ejerza un control de constitucionalidad, tanto de la normativa interna como de aquellos instrumentos internacionales que requieren aprobación legislativa, garantiza y da un valor trascendente a la supremacía y fuerza normativa de la Constitución.

Así, le corresponde a la Corte Constitucional efectuar un control integral de constitucionalidad del presente Acuerdo, a fin de determinar su validez o invalidez frente al actual marco jurídico constitucional.

#### **Control formal**

El “Acuerdo para la Constitución del Espacio Económico del ALBA – TCP (ECOALBA – TCP)” fue suscrito en Caracas entre los países miembros de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América – Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA – TCP), el 4 de febrero del 2012, el mismo que requiere aprobación legislativa, pues se ajusta a lo previsto en los numerales 3 y 6 del artículo 419 de la Constitución de la República; es decir, es un instrumento internacional que compromete al país en un acuerdo de integración y comercio y que además requiere que el Estado expida, modifique o derogue normas legales pertinentes, para asegurar y promover la vigencia de este Acuerdo.

Según lo previsto en el artículo 108 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y una vez revisado el expediente, se determina que el proceso de negociación, suscripción y aprobación del Acuerdo

<sup>1</sup> Viveiros, Mauro. *El Control de Constitucionalidad: El Sistema Brasileño como un modelo híbrido o dual*. Madrid, Universidad Complutense de Madrid, p. 106, 2011.

sometido a control se halla enmarcado dentro de las normas constitucionales y legales, por lo que esta Corte procede a efectuar el análisis de fondo correspondiente.

### Control material

Una vez que se ha determinado que el presente Acuerdo ha cumplido con las formalidades previstas en la Constitución y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, esta Corte procede a realizar un análisis de fondo del contenido de este instrumento internacional.

La integración de América Latina y la conformación de bloques de comercio regionales que contribuyan al desarrollo integral de los pueblos, es fundamental. De acuerdo con el tratadista Modesto Seara Vásquez: “Las exigencias económicas justifican hoy la creación de grandes espacios económicos – políticos. No puede pensarse en la posibilidad de que un país tenga una economía verdaderamente moderna (...) si no cuenta con un gran espacio territorial y una gran población (...). Estas necesidades económicas son, pues, las que están forzando la transición de la época del nacionalismo a la del regionalismo (internacional); y los países que se empeñan en atrincherarse en un nacionalismo trasnochado se están condenando ellos mismos a la destrucción”.<sup>2</sup> Es impensable dadas las condiciones actuales, que un país pueda garantizar su desarrollo sobre la base de la autoproducción y consumo de bienes y servicios. No existen países autárquicos o autosuficientes, capaces de aislarse del contexto internacional, más aún en un mundo interdependiente y globalizado; al contrario, la necesidad de garantizar las condiciones mínimas para la vida digna de los habitantes de un Estado pasa por el relacionamiento con otras naciones o Estados, en el marco de los intereses mutuos y del respeto a los principios de independencia y soberanía.

El Acuerdo suscrito entre los países miembros de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América – Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA – TCP), se integra de veinte y tres artículos, y tiene por objeto el establecimiento de una zona económica interdependiente, soberana y solidaria destinada a consolidar un nuevo modelo alternativo de relacionamiento económico para fortalecer y diversificar el aparato productivo y el intercambio comercial, según lo expresa el artículo 1 del Acuerdo.

Mediante el establecimiento de esta zona económica *supra* se pretende garantizar la cooperación equitativa y solidaria que promueva el desarrollo integral de los países de la región. De esta manera, el mencionado texto mantiene coherencia con lo establecido en el artículo 416 de la Constitución de la República, numerales 10 y 11, los cuales disponen que las relaciones del Ecuador con la comunidad internacional deben promover la conformación de un orden global multipolar y prioritariamente impulsen la integración de la región andina, de América del Sur y de Latinoamérica. Especialmente, porque los procesos de integración son una realidad y una necesidad para nuestra región, pues: “Los fenómenos de la globalización y la interdependencia son realidades inescapables que se están reafirmando de modo progresivo. Ante ello hace falta una respuesta eficaz y

pronta que lleve a la creación de normas jurídicas adecuadas a esta nueva realidad internacional para evitar que las fuerzas económicas y políticas sin control (que ya se están manifestando) impongan la ley de fuerza sobre la fuerza del derecho”.<sup>3</sup>

Los principios rectores expuestos en el artículo 2 del Acuerdo que regirán al espacio económico del ALBA – TCP, constituyen principios que garantizan un comercio soberano, solidario, justo y equitativo entre los países miembros. Dado el contenido progresivo y garantista de estos preceptos, es evidente su plena concordancia con las disposiciones consagradas en nuestra Constitución, en concreto con el numeral 12 del artículo 416 de la Norma Constitucional, el cual hace referencia a que las relaciones del Ecuador responderán a los intereses del pueblo ecuatoriano a través del fomento de: “un nuevo sistema de comercio e inversión entre los Estados que se sustente en la justicia, la solidaridad, la complementariedad, la creación de mecanismos de control internacional a las corporaciones multinacionales y el establecimiento de un sistema financiero internacional, justo, transparente y equitativo”. Al plantearse estos principios, podemos apreciar que el Acuerdo se sustenta en la solidaridad de los pueblos y la cooperación para el desarrollo; fundamentos que nuestra Constitución claramente recoge.

La adopción de un Régimen Normativo y Programático que regule la zona económica de desarrollo compartido del ALBA – TCP, expuesta en el artículo 3 del Acuerdo, se presenta conforme lo recoge la propia disposición, como una propuesta alternativa y novedosa de la región, frente a los esquemas ya establecidos que regulan el comercio internacional; por lo cual, es necesario normar e instituir las condiciones adecuadas para un comercio solidario entre los actores del Acuerdo. Estos aspectos contemplados concuerdan con la disposición del numeral 1 del artículo 423 del texto constitucional, que hace mención a que los procesos de integración regional se deben concretar, en especial, con los países de Latinoamérica y el Caribe y ser considerados como un objetivo estratégico. Para ello, según establece el artículo en mención, el Estado ecuatoriano se comprometerá a: “1. Impulsar la integración económica, equitativa, solidaria y complementaria; la unidad productiva, financiera y monetaria; la adopción de una política económica internacional común; el fomento de políticas de compensación para superar las asimetrías regionales; y el comercio regional, con énfasis en bienes de alto valor agregado”. Lo cual demuestra que el artículo 423, numeral 1 de la Constitución guarda relación con los objetivos de consolidar y ampliar la infraestructura y los servicios necesarios para facilitar la producción y el comercio entre los países que se comprometen a ejecutar este Acuerdo.

Otros aspectos citados en los artículos 4 y 5 del Acuerdo, tienen relación al desarrollo de áreas estratégicas y alianzas de complementariedad, que tienen como propósito incentivar la producción de bienes y servicios de las naciones que forman parte de este proceso de integración. Así, cada país determinará las áreas estratégicas a desarrollar en función de sus capacidades y creará alianzas que permitan instaurar encadenamientos productivos para la

<sup>2</sup> Seara Vásquez, Modesto. *Derecho Internacional Público*. México, Ed. Porrúa, p. 211, 2009.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 32.

generación de productos con valor agregado que promuevan el desarrollo económico conjunto de las naciones. En este sentido, el objeto de estos artículos guarda concordancia con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 284 de la Constitución de la República, donde señala que: “La política económica tendrá los siguientes objetivos: (...) 2. Incentivar la producción nacional, la productividad y competitividad sistémicas, la acumulación del conocimiento científico y tecnológico, la inserción estratégica en la economía mundial y las actividades productivas complementarias en la integración regional”.

Además, dado que el artículo 304 de la Constitución de la República establece que la política comercial tendrá como objetivo la ejecución de acciones para impulsar la inserción del país en la economía mundial, resulta adecuado el desarrollo de áreas estratégicas y alianzas de complementariedad, estructuradas sobre la base de los principios de solidaridad y cooperación, que busca entre otros objetivos el bienestar de la gente y en particular de los grupos sociales menos favorecidos.

Uno de los elementos trascendentes, expuestos en los artículos 6 y 7 del Acuerdo, es construir un tejido productivo interconectado en la región, esto a través del fortalecimiento de los aparatos productivos y agregación de valor a lo interno de las economías de cada país, recuperando las capacidades y potencialidades materiales y de conocimiento propias, lo cual se encuentra en armonía con lo dispuesto en el artículo 306 de la Constitución de la República que señala que: “El Estado promoverá las exportaciones ambientalmente responsables, con preferencia de aquellas que generen mayor empleo y valor agregado, y en particular las exportaciones de los pequeños y medianos productores y del sector artesanal”; todo ello, en la perspectiva de asegurar un equilibrio económico, social y ambiental de los pueblos.

La creación inicial de empresas de economía mixta y posteriormente la consolidación de empresas grannacionales como máxima expresión de los encadenamientos productivos, son elementos que están incorporados en el artículo 8 del Acuerdo y que se encuentran en concordancia con la Constitución de la República, particularmente, en su artículo 315 al indicar que: “El Estado constituirá empresas públicas para la gestión de sectores estratégicos, la prestación de servicios públicos, el aprovechamiento sustentable de recursos naturales o de bienes públicos y el desarrollo de otras actividades económicas” (Lo subrayado está fuera del texto original). Estos aspectos tienen que ver con el alto grado de inversión de recursos económicos que demanda la ejecución de los proyectos de gran magnitud, por lo que es importante dicha asociatividad entre los países que forman parte de este Acuerdo.

El desarrollo del conocimiento y el impulso de las investigaciones científicas y tecnológicas, al igual que la formación de los recursos humanos se hallan expuestos en los artículos 10 y 11 de este instrumento internacional; son aspectos que resultan concordantes con lo dispuesto en el artículo 387, numeral 2 de la norma constitucional, a través del cual el Estado será responsable de: “Promover la generación y producción de conocimiento, fomentar la investigación científica y tecnológica (...)”. El fomento de la ciencia y tecnología en países como los nuestros, amerita

una cooperación adecuada en virtud de los escasos recursos con los que se cuenta y de los altos costos que demanda la investigación científica, el desarrollo tecnológico y el intercambio de conocimiento.

Además de lo indicado en este análisis, existen aspectos procedimentales y organizacionales que garantizan la operatividad y ejecución del presente instrumento internacional, los que una vez revisados, se determina que no son contrarios a la Constitución de la República.

La Corte Constitucional en virtud de lo expuesto, considera que para la ratificación del presente Acuerdo se requiere la aprobación previa de la Asamblea Nacional, por cuanto el contenido de este instrumento internacional se halla inmerso dentro de lo contemplado en el artículo 419, numerales 3 y 6 de la norma constitucional y una vez realizado el análisis respectivo, determina que el Acuerdo materia de este dictamen, guarda conformidad con lo establecido en la Constitución de la República.

### III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones, emite el siguiente:

#### DICTAMEN

1. El Acuerdo para la Constitución del Espacio Económico del ALBA – TCP (ECOALBA – TCP) suscrito por el Ecuador el 4 de febrero del 2012, requiere de aprobación previa por parte de la Asamblea Nacional, por encontrarse dentro de los casos que establece el artículo 419, numerales 3 y 6 de la Constitución de la República.
2. Las disposiciones contenidas en el Acuerdo para la Constitución del Espacio Económico del ALBA – TCP (ECOALBA – TCP), guardan armonía con la Constitución de la República del Ecuador.
3. Remítase el expediente a la Presidencia de la República.
4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

f.) Dr. Patricio Pazmiño Freire, **PRESIDENTE**.

f.) Dr. Jaime Pozo Chamorro, **SECRETARIO GENERAL**.

**Razón:** Siento por tal, que el dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional, con nueve votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loo, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, en sesión ordinaria del 28 de febrero del 2013. Lo certifico.

f.) Dr. Jaime Pozo Chamorro, **SECRETARIO GENERAL**.

**CORTE CONSTITUCIONAL.-** Es fiel copia del original.- revisado por: f.) Ilegible.- Quito, a 20 de marzo del 2013.- f.) Ilegible, Secretaría General.

**CASO No. 0005-12-TI**

**RAZÓN:** Siento por tal, que el dictamen que antecede fue suscrita por el doctor Patricio Pazmiño Freire, Presidente de la Corte Constitucional, el día martes 12 de marzo de dos mil trece.- Lo certifico.

f.) Dr. Jaime Pozo Chamorro, **SECRETARIO GENERAL.**

**CORTE CONSTITUCIONAL.-** Es fiel copia del original.- revisado por: f.) Ilegible.- Quito, a 20 de marzo del 2013.- f.) Ilegible, Secretaría General.

---

Quito, D. M., 03 de abril del 2012

**SENTENCIA N.º 089-12-SEP-CC**

**CASO N.º 0453-10-EP**

**CORTE CONSTITUCIONAL PARA EL PERIODO DE TRANSICIÓN**

**Juez constitucional ponente:** Dr. Roberto Bhrunis Lemarie

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

Arnulfo Jacinto Sánchez Gáneas, mediante acción extraordinaria de protección presentada el 6 de abril del 2010, impugna ante la Corte Constitucional, para el periodo de transición, la sentencia emitida el 17 de marzo del 2010 por los jueces de la Sala Penal, Colusorio y Tránsito de Los Ríos, dentro de la acción de protección N.º 0123-2010, sentencia que a su entender viola los artículos 75 (tutela efectiva) y 76 (debido proceso) de la Constitución de la República.

El 16 de agosto del 2010 y de conformidad con las normas de la Constitución de la República aplicables al caso, el artículo 197 y las Disposiciones Transitorias Segunda y Tercera de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, el Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional y del sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional, en sesión ordinaria del 18 de mayo de 2010, la Sala de Admisión, conformada por los doctores: Patricio Herrera Betancourt, Alfonso Luz Yunes y Manuel Viteri Olvera, jueces constitucionales, en ejercicio de su competencia, avocaron conocimiento y admitieron a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 0453-10-EP.

El 16 de noviembre del 2010 a las 10h30, en virtud del sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, y de conformidad con lo dispuesto en la parte pertinente del artículo 62 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, el Dr. Roberto Bhrunis Lemarie, en calidad de juez sustanciador, avocó conocimiento de la presente acción.

**Sentencia o auto que se impugna**

**“CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE LOS RÍOS.- SALA PENAL, COLUSORIO Y TRANSITO DE LOS RIOS.** Babahoyo, miércoles 17 de marzo del 2010, las 09h36. 2010-0123.- VISTOS: La señora Jueza del Juzgado Séptimo Garantías Penales de los Ríos, concedió el recurso de apelación que consta de fs. 55 a 60 del cuaderno de primera instancia, interpuesto por el señor doctor Arnulfo Jacinto Sánchez Galeas de la sentencia dictada con fecha 25 de febrero de 2010, las 15h00, dentro del proceso de Acción de Protección con número de ingreso en el juzgado 20109-0002...**ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA,** resuelve NEGAR el recurso de apelación interpuesto por el accionante señor Arnulfo Jacinto Sánchez Galeas, de la sentencia dictada por la jueza del Juzgado Séptimo de Garantías Penales, la misma que se la confirma en todas sus partes...”.

**Argumentos planteados en la demanda**

El legitimado activo, sobre lo principal, formula las siguientes argumentaciones:

Respecto a la sentencia recurrida, como primer fundamento manifiesta que la jueza séptimo de Garantías Penales de los Ríos, dentro de la acción de protección N.º 0002-2010 (primera instancia) vulneró su derecho constitucional al debido proceso, al señalar día y hora de la audiencia siete días después de ser calificada la demanda, irrespetando de esta manera (desacato) lo establecido en el artículo 13 numeral 2 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que señala un término mayor de tres días desde la fecha en que se calificó la demanda, particular que no fue tomado en cuenta por los jueces de alzada.

Como segundo fundamento, el legitimado activo señala que en la audiencia oral celebrada en el Juzgado Séptimo de Garantías Penales de Los Ríos, probó su derecho constitucional de propiedad del bien inmueble ubicado a orillas del río Quevedo y la violación del artículo 66 numeral 26 de la Constitución de la República por medio de documentos presentados como son: recibo de pagos de predios urbanos del mismo terreno, escritura pública legalmente inscrita en el Registro de la Propiedad del cantón Quevedo. Además, dice que no existe otra vía expedita para ejercer su derecho, por el delito de invasión, destrucción del medio ambiente, realizado por el Municipio del cantón Quevedo al ingresar con maquinaria pesada y equipo caminero destruyendo los bienes de su propiedad privada. Ante tal situación solicitó a la jueza séptima de Garantías Penales de Los Ríos “acudir al lugar donde se estaba dando la violación a efectos primero de paralizarla y

que la señora jueza, pueda observar personalmente lo aseverado en la demanda, o designar una comisión...”, por lo que se vio obligado a presentar una acción de protección para que el Estado, a través del Municipio de Quevedo, repare de manera integral los daños causados, esto es, la construcción de muros de contención, así como la reparación del daño ambiental y reparación económica. Señala, también, que en la mencionada audiencia oral la jueza se negó a recibir la prueba presentada por escrito y documentadamente, limitándose a negar el pedido por improcedente.

Como tercer fundamento, y amparado en lo que establece el artículo 42 inciso final de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional<sup>1</sup>, a entender del legitimado activo, la jueza séptima de Garantías Penales de Los Ríos no debió emitir sentencia, sino mediante auto inadmitir la acción de protección, ya que la frase “Administrando Justicia, en nombre del pueblo soberano” es sacramental, particular que tampoco fue tomado en cuenta por los jueces de alzada.

#### **Derechos constitucionales supuestamente vulnerados**

Por lo expuesto, señala que la sentencia recurrida vulneró el derecho al debido proceso (artículo 76) de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 13 numeral 2 (el día y hora en que se efectuará la audiencia, que no podrá fijarse en un término no mayor a 3 días desde la fecha en que se calificó la demanda); 40 numeral 3 (inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado).

#### **Pretensión**

Apoyado en la argumentación precedente, solicita a la Corte Constitucional para el Periodo de Transición: “...disponga la reparación del daño eminente y grave que me permití hacer conocer con mi acción planteada...”, esto es la construcción de muros de contención, así como la reparación del daño ambiental y reparación económica que serán invertidos en su propiedad, por el daño causado por el Gobierno Municipal del cantón Quevedo.

#### **Contestaciones a la demanda**

Comparece el Dr. Néstor Arboleda Terán, director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, quien en lo principal expresa:

El artículo 25 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional asigna competencias a la Corte Constitucional para seleccionar y revisar las sentencias de acciones de protección; pero no para actuar como un tribunal de tercera instancia en estos procesos. Por tanto, debe desecharse la demanda.

Por su parte, Modesta Navia Vera de Saltos, Nelly Saavedra Lemos de Ortega, Horacio Vásquez Bustamante, jueces de la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Los Ríos, manifiestan:

<sup>1</sup> Art. 42 inciso final de la LOGJCC dice: “En estos casos, de manera sucinta la jueza o juez, mediante auto, declarará inadmisibles la acción y especificará la causa por la que no procede la misma”

La sentencia recurrida fue debidamente motivada y fundamentada, sin haber violado ningún derecho constitucional del actor, más bien, el legitimado activo, de manera equivocada, en su demanda afirma ser dueño de un lote de terreno y no tiene absolutamente nada que probar, desconociendo, de esta manera, los requisitos de la acción extraordinaria de protección, en especial haber agotado los recursos ordinarios y extraordinarios, salvo que sean ineficaces o inadecuados o que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia del titular del derecho constitucional vulnerado, como lo señala el artículo 61 numeral 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, particular que fue analizado en el considerando octavo de la sentencia recurrida. Por lo expuesto, solicitan que se deseche la demanda de acción extraordinaria de protección presentada por el accionante.

En tanto que John Rosendo Salcedo Cantos y Joffre Stalin Velásquez Sánchez, por los derechos que representan en calidades de alcalde y procurador síndico, respectivamente, del Gobierno Municipal de Quevedo, expresan:

La finalidad que tiene la acción extraordinaria de protección es proteger derechos constitucionales en sentencias que hayan violado por acción u omisión derechos consagrados en la Constitución de la República; se requiere, entonces, que el legitimado activo haya estado previamente gozando y ejerciendo en forma efectiva los derechos constitucionales, particular que no se evidencia, ya que el legitimado activo no tiene escritura de propiedad sobre el terreno materia de la presente acción, por lo que no existe acto alguno que viole derechos constitucionales.

## **II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL PARA EL PERIODO DE TRANSICIÓN**

#### **Competencia**

La Corte Constitucional, para el periodo de transición, es competente para conocer y resolver sobre las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 94, 429 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 63, 191 numeral 2 literal *d* y Tercera Disposición Transitoria de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, artículo 3 numeral 8, literal *b* y artículo 35 tercer inciso del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

#### **Legitimación activa**

El peticionario se encuentra legitimado para interponer la presente acción extraordinaria de protección, en virtud de cumplir con los requerimientos establecidos en el artículo 437 de la Constitución de la República del Ecuador, que dispone: “Los ciudadanos en forma individual o colectiva podrán presentar una acción extraordinaria de protección contra sentencias, autos definitivos (...).”; y del contenido del artículo 439 *ibidem*, que dice: “Las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano individual o colectivamente”; en

concordancia con el artículo 59 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Cabe resaltar que el sistema constitucional vigente es abierto en el acceso a la justicia.

#### **Determinación de los problemas jurídicos a resolver**

En esta oportunidad, la Corte Constitucional, para el periodo de transición, examinará si la sentencia recurrida por el legitimado activo –expuesta anteriormente–, tiene sustento constitucional; para ello, es indispensable determinar cuáles son las cuestiones constitucionales que se plantean en la demanda y las contestaciones a la misma.

Después de un examen minucioso de los documentos existentes en el expediente, esta Corte puede determinar con claridad los problemas jurídicos cuya resolución es necesaria para decidir el presente caso:

1.- En el caso concreto, ¿existe violación del derecho al debido proceso por parte de la jueza séptima de Garantías Penales de Los Ríos, al señalar día y hora de la audiencia siete días después de ser calificada la demanda?

2.- ¿Existe una descontextualización de la frase “Administrando Justicia, en nombre del pueblo soberano”, según la apreciación del legitimado activo, ya que el proceso debió terminar mediante auto y no sentencia?

Antes de dilucidar el problema jurídico, es importante para la Corte Constitucional señalar en qué consiste la acción extraordinaria de protección, la misma que nace y existe para proveer que la supremacía de la Constitución de la República sea segura; para garantizar y resguardar el debido proceso en tanto y en cuanto a su efectividad y resultados concretos, el respeto a los derechos constitucionales; para procurar la justicia, ampliándose así el marco del control constitucional. Es por ende una acción constitucional para proteger, precautelar, tutelar, amparar los derechos constitucionales que han sido violados o afectados por la acción u omisión en un fallo judicial dictado por un juez competente.

El artículo 94 de nuestra Constitución de la República señala la procedencia de esta acción, y no exceptúa a autoridad jurídica alguna, de aquella posibilidad de que se ejercite en su contra por parte del interesado la acción extraordinaria de protección, en aras de reclamar sus derechos constitucionales supuestamente de manera inmediata.

Por su parte, el artículo 11 de la Constitución de la República determina que todas las autoridades deben, en sus actuaciones, respetar las normas constitucionales, de manera especial aquellas que consagran los derechos constitucionales de las personas; más aún cuando la Norma Suprema contempla garantías y sanciones para defender estos derechos.

La Constitución de la República del Ecuador consagra para aquellas controversias sobre la supuesta violación o vulneración de derechos constitucionales el conocimiento de los mismos, pero no entendida como una instancia más, a lo cual se agrega esta acción de la eventual revisión de fallos (sentencias o autos definitivos) vía protección constitucional extraordinaria por parte de la Corte

Constitucional; vale decir que la acción extraordinaria de protección se configura como un verdadero derecho constitucional para reclamar y/o exigir una conducta de obediencia y acatamiento estricto a los derechos constitucionales de los ciudadanos, de parte de las autoridades judiciales.

Consecuentemente, a la Corte Constitucional, para el periodo de transición, le compete establecer si existe vulneración de derechos constitucionales en la sentencia recurrida emitida por los jueces de alzada.

#### **1.- En el caso concreto ¿existe violación del derecho al debido proceso por parte de la jueza séptima de Garantías Penales de Los Ríos al señalar día y hora de la audiencia siete días después de ser calificada la demanda?**

En el presente caso, la pretensión del legitimado activo se constriñe a que la jueza séptima de Garantías Penales de Los Ríos, dentro de la acción de protección N.º 0 +|02-2010, vulneró su derecho constitucional al debido proceso, al considerar que una vez calificada la demanda esperó siete días para señalar día y hora en que se efectuará la audiencia oral, contradiciendo de una manera flagrante lo que establece la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la cual da un término no mayor a 3 días desde la fecha en que se calificó la demanda, particular que no fue tomado en cuenta por parte de los jueces de la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Los Ríos. Señala también que en la audiencia oral, la prueba escrita y documentada no fue aceptada por la jueza, simplemente consideró que dicha prueba se refería a lo mismo que estaba enfocando de manera oral.

Uno de los principios procesales en el cual la justicia constitucional se sustenta es el principio *pro accione o favor actionis*, según el cual se impone a los juzgadores la exigencia de interpretar los requisitos y presupuestos procesales en el sentido más favorable a la plena efectividad del ejercicio de la acción y de la vigencia del derecho a obtener una resolución válida sobre el fondo, prevaleciendo este sobre la vigencia de los requisitos formales.

En el presente caso, el hecho de que el juzgador haya señalado en la presente causa el desarrollo de la audiencia dentro del plazo de siete días posteriores a su presentación, y fundamentar este hecho como un causa de vulneración constitucional, se opone al principio doctrinario antes citado, *pro accione o favor actionis*, puesto que el objetivo de la acción de protección, como lo ha establecido el artículo 88 de la Constitución de la República, es el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en dicha carta constitucional; para ello y con el ánimo de que el juzgador obtenga de primera mano la información requerida para llegar a establecer la vulneración o no de los derechos que se reclama, se ha establecido el desarrollo de la correspondiente audiencia, en la que las partes procesales exponen sus argumentos, esgrimen su prueba; y en el caso de que fuera necesario un tiempo mayor o adicional, se establece el desarrollo de prueba con posterioridad a la audiencia; es decir, la legislación ha establecido los debidos mecanismos y plazos razonables para el desarrollo del proceso constitucional que engloba a la acción de protección.

Es en este sentido, es importante tener presente lo que se entiende por plazo razonable, constituye como una manifestación constitucional del derecho al debido proceso sustancial o material, por cuanto en su desarrollo se considera el principio de razonabilidad y aún más de proporcionalidad que emanan de esta dimensión del debido proceso. Con relación a la duración del proceso, el tiempo o plazo es razonable de acuerdo a una serie de factores tales como la complejidad del caso (pruebas aportadas dentro del proceso constitucional de protección) sin duda uno de los factores determinantes es la presentación del caso concreto (demanda de acción de protección).

En el caso *sub judice*, si bien la audiencia se desarrollara fuera del plazo establecido en la Ley, –artículo 13 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional–, es evidente que esta formalidad no atentó contra el derecho del accionante, pues por el contrario, durante dicha audiencia, el accionante ha ejercido su derecho a la defensa y a esgrimir sus argumentos, tan es así que de la revisión de dicha acta, misma que consta a (fs. 48 del cuaderno de primera instancia), el hoy legitimado activo manifiesta “...además en este momento me corresponde justificar lo impuesto en el Art. 14 de la ley invocada, el daño y los fundamentos de la acción...”; la Corte Constitucional observa que esta comparecencia en la audiencia se efectúa para demostrar los hechos de fondo de su acción, por lo que a la luz del principio *pro accione* o *favor actionis* se torna en irrelevante la temporalidad en la que se efectuó la misma.

Es importante destacar que la Corte Constitucional, para el periodo de transición, con relación al derecho constitucional al debido proceso, ha expresado que es más que una simple formalidad dentro de los procesos judiciales o administrativos, pues constituye un conjunto de reglas universalmente obligatorias<sup>2</sup>. En tal sentido, este derecho requiere para su ejercicio que las pretensiones de las partes sean exteriorizadas de manera debida y en tiempo oportuno, con el propósito de que la otra parte no solamente pueda presentar las objeciones y réplicas del caso<sup>3</sup> Además, la Corte Constitucional, para el periodo de transición, valiéndose de la doctrina, indica que este derecho está compuesto por los siguientes elementos:

“a) Alegación de argumentos de hecho y de derecho; b) Ser oído; c) Estar presente en los actos del proceso; d) Asistencia técnica de un abogado; e) Producir pruebas constitucional y legalmente permitidas en las etapas procesales correspondientes; f) Presentar alegatos finales, informes u observaciones a todos los actos procesales; g) Recurrir del fallo que le perjudique”<sup>4</sup>.

En el caso que nos ocupa, con fecha 17 de febrero del 2010, la jueza séptimo de Garantías Penales de Los Ríos, avocó conocimiento de la causa de protección N.º 002-2010, la misma que fue notificada al accionante los mismos día y fecha (fs 9 vta. del expediente de instancia), mediante escrito presentado al Juzgado el accionante fundamenta la

prueba presentada (fojas 37), con fecha 23 de febrero de 2010 (fojas 48) dentro de la audiencia consta el alegato del accionante mediante el cual se ratifica en los fundamentos de hecho y derecho de su demanda; en tanto que los jueces de la Sala Penal, Colusorio y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos, acorde a la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y La Constitución de la República, dictaron sentencia el 17 de marzo del 2010, que en su parte *decidendi*, en su considerando OCTAVO respecto al escrito de apelación presentado por el accionante, en el que menciona que la jueza séptima de Garantías Penales de Los Ríos no cumplió con las disposiciones normativas procesales, la Sala consideró que tal hecho no influye en la decisión de la causa, “por lo que no amerita mayor pronunciamiento”. Se evidencia, entonces, que los elementos precedentes del debido proceso en la sentencia recurrida fueron respetados dentro del proceso constitucional de protección N.º 002-2010 (primera instancia), N.º 0123-2010 (segunda instancia).

Consecuentemente, esta Corte repara que de acuerdo a las reglas y principios que rigen la argumentación jurídica, los jueces de la Sala Penal, Colusorio y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos, al motivar en el considerando OCTAVO que no amerita un mayor pronunciamiento sobre la falta de aplicación de las normativas procesales por parte de la jueza séptima de Garantías Penales de Los Ríos, se colige que no existe violación constitucional del derecho al debido proceso, como lo señala el legitimado activo.

Por otro lado, el accionante considera que los jueces de alzada, el momento de emitir la sentencia recurrida, en no tomaron en cuenta que en la audiencia oral celebrada en el Juzgado Séptimo de Garantías Penales de Los Ríos, probó su derecho constitucional de propiedad del bien inmueble ubicado a orillas del río Quevedo a través de recibo de pagos de predios urbanos del mismo terreno, escritura pública legalmente inscrita en el Registro de la Propiedad del cantón Quevedo; propiedad privada que fue destruida con maquinaria pesada y equipo caminero por parte del Municipio de Quevedo, por lo que a su criterio, la única vía expedita es la acción de protección.

En este sentido, la sentencia recurrida, es clara al considerar que:

“...se evidencia que es propietario del lote de terreno ubicado en el sector de Playa Grande, en la cooperativa de vivienda Nicolás Infante Díaz del cantón Quevedo, provincia de Los Ríos. Que así mismo se evidencia según las fotografías agregadas al proceso (fojas 18-33 del proceso de primera instancia), que a orillas del río Quevedo, en la propiedad aledaña, se introduce el agua y en ella constan datos publicitarios del Gobierno Municipal del cantón Quevedo. Estos datos no pueden ser inobservados y determinan la existencia del hecho del cual ha demandado su ilegitimidad el propietario del lote de terreno; sin embargo de ello, para que tenga efectividad su demanda, debió demostrarse que el acto arbitrario de autoridad pública no podía ser impugnado en la vía judicial, por no ser adecuada ni eficaz; pues por otra parte, no cabe dudas que el acto por el cual se demandó es por la destrucción de plantas, alambres y estacas nacederas, así como el hecho del daño que

<sup>2</sup> Resolución No. 0315-2007-RA. p. 5.

<sup>3</sup> Sentencia No. 0018-2009-SEP-CC, p. 9.

<sup>4</sup> Sentencia No. 0018-2010-SEP-CC, p. 10, Sentencias No.: 0018-2009-SEP-CC, p. 9 y 0027-2009-SEP-CC, p. 20.

podiera ocasionarse por el ingreso sin control del agua del río, y que al decir del actor no se han realizado los respectivos muros que protejan el lugar del avance de las aguas del río; pero estos actos bien pudieron haber sido demandados por las vías competentes judiciales ante los jueces como lo dispone el Art. 42 numeral 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales de Control Constitucional. A más de esta normativa legal obra la constitucional que está comprendida en el Art. 173...”.

Se desprende, entonces, que los jueces de alzada, al fundamentar que el legitimado activo debió demostrar que el acto arbitrario de autoridad pública no podía ser impugnado en la vía judicial, no vulneró derecho constitucional alguno.

**2.- ¿Existe una descontextualización de la frase “Administrando Justicia, en nombre del pueblo soberano”, según la apreciación del legitimado activo, ya que el proceso debió terminar mediante auto y no sentencia?**

En consideración a lo señalado por el accionante en su demanda, respecto a que la jueza séptima de Garantías Penales de Los Ríos, el momento de emitir un fallo debió concluir la acción de protección mediante un auto y no mediante una sentencia, utilizando la frase sacramental “ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCION Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA”.

Al respecto, es necesario señalar el concepto de sentencia y auto, a fin de establecer si en el presente caso, la jueza séptima de Garantías Penales de Los Ríos, al momento de emitir el fallo, debió concluir la acción de protección mediante un auto o sentencia.

La sentencia proviene del latín *sententia*; es un dictamen que alguien tiene o sigue. Es la declaración en un juicio y la resolución de un juez o jueza. En este sentido, una sentencia es una resolución judicial que pone fin a un litigio.

La sentencia consta de una parte expositiva (la cual establece las partes que intervienen, sus abogados, los antecedentes, etc.), una parte considerativa (fundamentos de hecho y de derecho) y una parte resolutive (decisión del juez/jueza o tribunal).

La sentencia puede ser firme (no cabe la interposición de ningún recurso), recurrible (es posible la interposición de recursos como el proceso constitucional de acción de protección) o inhibitoria (no resuelve el litigio por problemas con los requisitos del proceso).

En tanto, que al auto se lo puede entender acorde a la siguiente clasificación<sup>5</sup>:

Mero Interlocutoria o Providencia (CPC, 270 y 271).- Acto procesal de tribunal plasmado en una resolución judicial no fundada expresamente, que decide sobre cuestiones de mero trámite y peticiones secundarias o accidentales.

<sup>5</sup> Sentencia No. 0024-09-SEP.- Corte Constitucional del Ecuador.

Auto interlocutorio.- Resolución que decide de fondo sobre incidentes o cuestiones previas (Auto Interlocutorio Simple) y que fundamentada expresamente (Auto Interlocutorio Definitivo) tiene fuerza de sentencia (artículo 276 CPC), por cuanto excepcionalmente, deciden o definen una situación jurídica determinada (como la admisión y la resolución dentro de la misma de aspectos importantes del proceso).

Auto Interlocutorio Simple.- Resolución judicial fundamentada que no afecta a lo principal de un proceso, por dictarse un incidente que debe expedirse en 5 u 8 días desde que entra a despacho del juez. Por ejemplo, auto de rechazo de demanda, auto inicial, auto de cierre de plazo probatorio, auto de concesión de libertad provisional.

Auto Interlocutorio Definitivo (artículo 276 CPC).- Resolución judicial que tiene fuerza de sentencia, por cuanto excepcionalmente, deciden o definen una situación jurídica determinada y el auto de verbigracia que alude a una excepción perentoria, auto final de instrucción sobreseyendo al imputado, auto de reposición de obrados, auto que declara contencioso un proceso, auto de deserción.

Esta Corte señala que los procesos constitucionales (acción de protección), tienen dos instancias, salvo norma expresa en contrario regulada por la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y el Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional. Ahora bien, el juez declara inadmisibles la acción mediante auto, cuando la demanda no cumpla con lo que determina la Ley<sup>6</sup>. En el caso concreto, el 17 de febrero del 2010, la jueza séptima de Garantías Penales de Los Ríos, mediante auto avoca conocimiento de la acción de protección presentada por el accionante (fs 9 expediente de primera instancia), corre traslado con la misma a los señores John Salcedo Cantos y Michell Espinel Luzuriaga, alcalde y procurador síndico del cantón Quevedo, y al director regional de la Procuraduría General del Estado, con el propósito de que las partes procesales se presenten a la audiencia y ejerzan su derecho a la defensa, es decir, desde el punto de vista procesal se trabó la litis, por lo tanto, el proceso se sustanció respetando el procedimiento que señala la ley; el 15 de febrero del 2010 el juez emitió la respectiva sentencia, pues en esta resuelve los puntos controvertidos sometidos a su conocimiento, sentencia que fue apelada ante la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Los Ríos.

<sup>6</sup> Art. 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.- La acción de protección de derechos no procede: 1.- Cuando de los hechos no se desprende que existe una violación de derechos constitucionales. 2. Cuando los actos hayan sido revocados o extinguidos, salvo que de tales actos se deriven daños susceptibles de reparación. 3. Cuando en la demanda exclusivamente se impugne la constitucionalidad o legalidad del acto u omisión, que no conlleven la violación de derechos. 4. Cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz. 5. Cuando la pretensión del accionante sea la declaración de un derecho. 6. Cuando se trate de providencias judiciales. 7. Cuando el acto u omisión emane del Consejo Nacional Electoral y pueda ser impugnado ante el Tribunal Contencioso Electoral. En estos casos, de manera sucinta la jueza o juez, mediante auto, declarará inadmisibles la acción y especificará la causa por la que no procede la misma.

Se colige, entonces, que los fundamentos de la sentencia del 17 de marzo del 2010, emitida por los jueces de la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Los Ríos, no vulneraron derecho constitucional alguno, como lo señala el accionante en su demanda; al contrario, lo que se determina es que la pretensión del legitimado activo pudo ser demandada por otra vía competente judicial.

### III. DECISIÓN

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

#### SENTENCIA

1. Declarar que no ha existido vulneración de derechos constitucionales.
2. Negar la acción extraordinaria de protección presentada por Arnulfo Jacinto Sánchez Gáneas.
3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

f.) Dr. Edgar Zárate Zárate, **PRESIDENTE (e)**

f.) Dra. Marcia Ramos Benalcázar, **SECRETARIA GENERAL.**

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, con cinco votos de los doctores: Roberto Bhrunis Lemarie, Ruth Seni Pinoargote, Nina Pacari Vega, Freddy Donoso Páramo y Edgar Zárate Zárate, con dos votos salvados de los doctores Alfonso Luz Yunes y Hernando Morales Vinuesa, sin contar con la presencia de los doctores Patricio Herrera Betancourt y Manuel Viteri Olvera, en sesión extraordinaria del día martes tres de abril del dos mil doce. Lo certifico.

f.) Dra. Marcia Ramos Benalcázar, **SECRETARIA GENERAL.**

**CORTE CONSTITUCIONAL.-** Es fiel copia del original.- revisado por: f.) Ilegible.- Quito, a 20 de marzo del 2013.- f.) Ilegible, Secretaría General.

#### CASO No. 0453-10-EP

**Voto Salvado de los Jueces Constitucionales, Dr. Hernando Morales Vinuesa y Dr. Alfonso Luz Yunes**

Nos apartamos del criterio de mayoría, para lo cual consignamos nuestro Voto Salvado, en los siguientes términos:

## I

### ANTECEDENTES:

#### I.1.- RESUMEN DE ADMISIBILIDAD.-

La presente acción ha sido propuesta por el ciudadano Arnulfo Jacinto Sánchez Galeas, quien comparece fundamentado en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República y artículos 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y deduce acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de fecha 17 de marzo de 2010 a las 09h36, expedida por los Jueces de la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos, dentro del juicio No. 0123-2010 (acción de protección) propuesto por dicho accionante en contra del Alcalde y Procuradora Síndico del Municipio de Quevedo, proceso que fue conocido, en segunda instancia, por los referidos jueces provinciales.

De conformidad con el artículo 62 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, los procesos No. 002-2010 (primera instancia) y 0123-2010 (segunda instancia) fueron remitido a esta Corte mediante Oficio No. 0244-SP-CPJLR de fecha 16 de abril de 2010, suscrito por el Dr. Alejandro Viteri Castrellón, Secretario Relator de la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, mediante auto del 16 de agosto de 2010 a las 14h51, admitió a trámite la acción propuesta. Efectuado el sorteo correspondiente, conforme el artículo 195 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y artículo 18 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, correspondió al Dr. Roberto Bhrunis Lemarie actuar como Juez Sustanciador, quien, mediante providencia del 16 de noviembre de 2010 a las 10h30, dispuso notificar a los jueces accionados, a fin de que presenten su informe de descargo debidamente motivado sobre los fundamentos de la acción; y a los señores Alcalde y Procuradora Síndico del Municipio del cantón Quevedo, por ser parte en el proceso judicial (acción de protección) en que se expidió la sentencia que se impugna, así como se cuente con el Procurador General del Estado.

#### I.2.- DETALLE DE LA ACCIÓN PROPUESTA.-

##### I.2.1.- Antecedentes de hecho y fundamentos de derecho.-

El legitimado activo, en lo principal, manifiesta: Que impugna la sentencia expedida por la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos el 17 de marzo de 2010 a las 09h36, en la acción de protección No. 123-2010, la cual confirma la sentencia de la jueza a quo, que a su vez negó la acción de protección propuesta contra el Alcalde y la Procuradora Síndico del Municipio de Quevedo.

Que al interponer recurso de apelación contra el fallo de primera instancia, señaló que la jueza a quo inobservó lo dispuesto en el artículo 13 numeral 2 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, pues

sin concurrir al lugar de los hechos narrados en su libelo y para la violación de derechos, avocó conocimiento de la acción de protección convocó a las partes a audiencia siete días después. Además, señala, la jueza recomendó que presente su acción “en la vía expedita”, la cual estima ineficaz y “no garantiza el cumplimiento de la justicia”.

Añade que en la audiencia pública, la jueza de primera instancia se negó a recibir la prueba escrita y documental que intentó presentar, e incluso le conminó la referida jueza a que no la presente, aduciendo que dicha prueba se refería “a lo mismos que se está enfocando en forma oral”, por lo que -afirma- tuvo que exigir se la reciba “y no aparece con el recibido”. Que solicitó a la jueza de primera instancia, de conformidad con el artículo 14 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que concurra al lugar donde estaba ocurriendo la violación de sus derechos, pero la autoridad judicial se limitó a decir que “se niega por impertinente”.

Que no se observó el certificado del Registro de la Propiedad del cantón Quevedo ni otros documentos que, afirma, acreditan su propiedad sobre un predio urbano que fue invadido por maquinaria pesada y equipo caminero, ocasionándole grave daño.

Que la jueza de Garantías Penales declaró inadmisibles la acción de protección, incumpliendo el artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, norma que dispone que en caso de inadmisión de la acción de protección, el juez lo declarará de manera sucinta, pero en su caso, la jueza a quo empleó la frase sacramental “Administrando Justicia en nombre del pueblo soberano”, que solo es reservada para sentencias.

Que, en definitiva, se ha vulnerado su derecho a la propiedad consagrado en el artículo 66 numeral 26 de la Constitución de la República, lo que no fue analizado por la Jueza a quo, y al interponer recurso de apelación, la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos tampoco corrigió esta violación de derechos, confirmó la sentencia subida en grado, e incurrió además en vulneración de los derechos consagrados en los artículos 75 y 76 de la Constitución de la República.

### **I.2.2.- Petición concreta.-**

Con estos antecedentes, solicitan que la Corte Constitucional declare que la sentencia de fecha 17 de marzo de 2010 a las 09h36 expedida por la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos es violatoria de sus derechos constitucionales y se ordene las medidas de reparación integral de los mismos.

## **II**

### **CONTESTACIÓN A LA DEMANDA**

#### **II.1.- Jueces de la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos, accionados.-**

Los señores: Dra. Modesta Navia Vera de Saltos, Ab. Nelly Saavedra Lemos de Ortega, y Dr. Horacio Vásconez Bustamante, jueces accionados, mediante escrito que obra

de fojas 19 a 21 del proceso, exponen: Que resolvieron en segunda instancia el proceso de acción de protección No. 123-2010, por lo que en su fallo confirmaron la sentencia de la jueza a quo, es decir se declaró inadmisibles la acción constitucional propuesta por el señor Arnulfo Sánchez Galeas.

Que la sentencia expedida por ellos se halla debidamente motivada; por tanto, no se ha vulnerado derechos del accionante quien expuso en su demanda que los días 11, 12 y 13 de febrero de 2010, maquinaria pesada del Municipio de Quevedo habría “invadido” un predio que según el accionante, es de su propiedad, y que dicha maquinaria había destruido cercas de alambres de púa, estacas de madera, además de destruir sembríos, causando daño a su propiedad y al medio ambiente.

Añaden que el accionante aseguró que “el perjudicado de una violación constitucional no tiene que probar nada”, evidenciando su desconocimiento de lo dispuesto en el artículo 61.3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, esto es que, al proponente de acción extraordinaria de protección le corresponde “la demostración de haber agotado los recursos ordinarios y extraordinarios salvo que sean ineficaces o inadecuados o que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia del titular del derecho constitucional vulnerado”, lo cual, afirma, no ha sido cumplido por el accionante.

Que en el fallo que se impugna, se señaló, en el Considerando Octavo, que el accionante “debió demostrar que el acto arbitrario de autoridad pública no podía ser impugnado en la vía judicial, por no ser adecuado ni eficaz”, lo cual no fue demostrado por el legitimado activo, pues en caso de destrucción de cercas y plantas, la ley prevé la correspondiente acción penal; por tanto, estiman los jueces accionados, la acción de protección incurrió en la causal de improcedencia prevista en el artículo 42, numeral 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Por tanto, señalan los jueces de la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos, no se ha vulnerado derechos constitucionales del accionante, y solicitan se rechace la presente acción.

#### **II.2.- Procuraduría General del Estado.-**

El Dr. Néstor Arboleda Terán, Director Nacional de Patrocinio y Delegado del procurador General del Estado, comparece mediante escrito que obra a fojas 16, y señaló que de conformidad con el artículo 25 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la Corte Constitucional tiene competencia para seleccionar y revisar sentencias expedidas en acciones de protección, y no para actuar como tribunal de tercera instancia en tales procesos; por tanto, solicita se deseche la presente demanda.

## III

**CONSIDERACIONES DE LA CORTE  
CONSTITUCIONAL:****III.1.- Competencia de la Corte Constitucional y validez del proceso.-**

La Corte Constitucional para el periodo de transición es competente para conocer y resolver la presente causa, de conformidad con lo previsto en los arts. 94, 429 y 437 de la Constitución de la República; y, Art. 27 del Régimen de Transición, publicado con la Constitución de la República en el Registro Oficial No. 449 del 20 de octubre de 2008, en concordancia con el Art. 191, numeral 2, literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y Art. 3, numeral 8, literal b) del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

La presente acción ha sido tramitada de conformidad con el ordenamiento jurídico constitucional y legal aplicable al caso, por lo cual se declara su validez.

**III.2.- Objeto de la acción extraordinaria de protección.-**

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

Por tanto, corresponde a la Corte Constitucional observar si en la sustanciación del proceso de acción de protección, propuesta por Arnulfo Jacinto Sánchez Galeas en contra de las autoridades del Municipio de Quevedo, ha existido vulneración del derecho al debido proceso y otros derechos constitucionales por él invocados, pues éste es el objeto de la nueva garantía constitucional, que conlleva el control de constitucionalidad de las actuaciones de los jueces, que con anterioridad a la vigencia de la actual Constitución de la República se encontraban exentos del mismo; control que deviene del carácter normativo de la Carta Fundamental y del principio de supremacía constitucional, según el cual, toda autoridad se encuentra sujeta al control de constitucionalidad, mediante las diversas acciones de jurisdicción constitucional.

**III.3.- Problemas jurídicos a ser resueltos por la Corte Constitucional.-**

Para resolver sobre el fondo de la presente causa, la Corte Constitucional estima necesario sistematizar los argumentos planteados por el legitimado activo, a fin de verificar si existe o no vulneración de derechos constitucionales, a partir de los siguientes problemas jurídicos:

- a) La decisión judicial impugnada se encuentra en firme o ejecutoriada?
- b) Cuál es la finalidad de la acción de protección de derechos constitucionales?

c) Se garantizó el derecho a la propiedad del legitimado activo, en la acción de protección que propuso contra los representantes del Municipio de Quevedo?

d) La sentencia objeto de impugnación vulnera los derechos constitucionales invocados por el accionante?

A partir del planteamiento de estos problemas jurídicos, la Corte Constitucional analiza la causa en los siguientes términos:

**a) La decisión judicial impugnada se encuentra en firme o ejecutoriada?**

El artículo 437 de la Constitución de la República establece que procede la acción extraordinaria de protección contra sentencias, autos o resoluciones firmes o ejecutoriadas, es decir aquellas decisiones judiciales sobre las cuales ya no caben recursos ordinarios ni extraordinarios previstos en el ordenamiento jurídico. Al respecto, se advierten que, en la acción de protección propuesta por Arnulfo Jacinto Sánchez Galeas, se agotó todas las instancias en la jurisdicción constitucional ordinaria, pues el fallo de primera instancia, que rechazó la acción de protección, fue apelado por el legitimado activo para ante la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos, cuya Sala de lo Penal, Colusorio y Tránsito expidió la sentencia de fecha 17 de marzo de 2010 a las 09h36 (que confirmó el fallo subido en grado), la misma que es objeto de impugnación, con lo cual se ha agotado el trámite de la causa en la jurisdicción ordinaria.

En consecuencia, la acción extraordinaria de protección propuesta cumple una de las condiciones previstas en la Constitución de la República y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

**b) Cuál es la finalidad de la acción de protección de derechos constitucionales?**

La Constitución de la República dispone que la acción de protección tiene por objeto “el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución” (art. 88). Concordante con esta norma, el artículo 39 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional señala que dicha acción tiene por objeto “el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y tratados internacionales sobre derechos humanos...”.

Al proponer, el ciudadano Arnulfo Jacinto Sánchez Galeas, acción de protección, era obligación de los jueces, tanto de primera como de segunda instancia, verificar si las autoridades accionadas (Alcalde y Procuradora Síndico del Municipio de Quevedo) expidieron o ejecutaron algún acto, o incurrieron en omisión violatoria de derechos constitucionales, ya que, al decir del accionante, el Municipio de Quevedo no ha respetado su derecho a la propiedad, consagrado en el artículo 66 numeral 26 de la Carta Suprema de la República, pues ha procedido, con la utilización de maquinaria municipal, a destruir las cercas, alambres de púa, así como los sembríos existentes en sus predios.

Al resolver la acción de protección propuesta, la jueza a quo la declaró inadmisibles, por considerar que “el actor no ha demostrado que el acto administrativo que puede ser impugnado por la vía judicial no fuere adecuado ni eficaz; así como tampoco ha justificado la vulneración de sus derechos fundamentales consagrados en la Constitución de la República y en especial el derecho a la propiedad, por cuanto el recurrente se encuentra en posesión del lote de terreno”, criterio que fue confirmado en segunda instancia, mediante la sentencia que se impugna en la presente causa.

**c) Se garantizó el derecho a la propiedad del legitimado activo, en la acción de protección que propuso contra las autoridades del Municipio de Quevedo?**

Nuestra Carta Suprema de la República consagra a favor de las personas, entre otros, el derecho a la propiedad privada (arts. 66, numeral 26, y 321); por tanto es obligación del Estado, representado por las autoridades de todas las instituciones que forman parte del sector público (entre ellas el Municipio de Quevedo), garantizar el respeto de los derechos constitucionales.

Al proponer acción de protección, ante el Juzgado Séptimo de Garantías Penales de Quevedo, el accionante manifestó: “...que los días jueves once, viernes doce y sábado trece del mes de febrero del años dos mil diez, maquinaria pesada del Municipio de Quevedo, han procedido a invadir los lotes de terreno de mi propiedad (...) destruyendo las cercas de alambre de púas y estacas de madera (...) y han procedido a destruir la capa fértil del suelo y los sembríos que protegían la erosión del suelo (...) sin que para ello se haya realizado notificación alguna...”.

Sin embargo, se declara inadmisibles la acción de protección propuesta por Arnulfo Jacinto Sánchez Galeas, con el argumento de que dicho accionante debió intentar su reclamo en “otras vías judiciales”, no obstante que en el fallo de segunda instancia (que se impugna en la presente acción), en el Considerando Octavo, se indica: “...De la documentación presentada por el accionante Arnulfo Sánchez Galeas, se evidencia que es propietario del lote de terreno ubicado en el sector de Playa Grande, en la cooperativa de vivienda Nicolás Infante Díaz del cantón Quevedo, provincia de Los Ríos. Que así mismo se evidencia según las fotos agregadas al proceso, que a orilla del río Quevedo, en la propiedad aledaña, se introduce el agua y en ella constan datos publicitarios del Gobierno Municipal del cantón Quevedo. Estos datos no pueden ser inobservados y determinan la existencia del hecho del cual ha demandado su ilegitimidad el propietario del lote de terreno...” (énfasis añadido). Es decir, a pesar que los jueces accionados determinan la existencia de los hechos alegados por el ciudadano Arnulfo Sánchez Galeas, respecto de que el Municipio de Quevedo ha vulnerado su derecho a la propiedad, consagrado en la Constitución, manifiestan que dicho accionante debe demandar “por las vías competentes judiciales ante los jueces, como lo dispone el Art. 42 numeral 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional”, incurriendo en el equivocado criterio de considerar a la acción de protección como residual, desnaturalizando su carácter de preferente y sumario para lograr el amparo directo y eficaz

de los derechos reconocidos en la Constitución, como lo dispone el artículo 88 de la Carta Suprema de la República; y con ello, es evidente que no han contribuido a garantizar el efectivo ejercicio y goce de un derechos constitucional.

**d) La sentencia objeto de impugnación vulnera los derechos constitucionales invocados por el accionante?**

Corresponde a la Corte Constitucional determinar si el fallo impugnado vulnera o no los derechos constitucionales invocados por el legitimado activo.

En la acción de protección propuesta por el accionante, éste no ha tenido ningún impedimento para comparecer ante los jueces competentes a proponer su acción constitucional, no se advierte que haya quedado en indefensión, pues han podido presentar sus alegaciones y ejercer su derecho como partes litigantes, sin restricciones de ninguna clase; además, el hecho de que la jueza a quo haya convocado a las partes a la correspondiente audiencia pública fuera del término que prevé el artículo 13 numeral 2 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, no supone afectación a las garantías del debido proceso ni al derecho a la defensa.

Pero, los jueces accionados, al resolver la causa relacionada con las garantías jurisdiccionales previstas en la Constitución de la República (entre ellas la acción de protección) y, estando claro que actúan en calidad de jueces de garantías constitucionales, una vez que identificaron la violación de derechos constitucionales en contra del legitimado activo (Arnulfo Sánchez Galeas), no ordenan la reparación de tales derechos, sino que ordenan que el afectado por la vulneración de derechos empiece un largo tránsito por las “otras vías judiciales”, que de ninguna manera garantizan el cumplimiento del principio de celeridad que señala el artículo 75 de la Constitución de la República.

Si nuestra Constitución instituyó la acción de protección como una garantía jurisdiccional para la protección urgente de derechos constitucionales, mal pueden los jueces ordinarios desconocer los derechos de las partes, invocando normas legales que, si bien se hallan en vigencia y forman parte de nuestro ordenamiento jurídico, contradicen preceptos constitucionales, por lo que es obligación de tales jueces aplicar la norma jerárquica superior (Constitución), en estricto cumplimiento del artículo 425 de la Carta Magna; mas, en el presente caso, los jueces de la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos, afectaron el derecho consagrado en el artículo 76 numeral 1 de la Constitución, pues no garantizaron el cumplimiento de las normas (referentes a la acción de protección) y los derechos del accionante, atentando además contra el derecho a la seguridad jurídica, que se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes, como señala el artículo 82 del texto constitucional.

En consecuencia, la sentencia que se objeta en la presente acción extraordinaria de protección vulnera los derechos constitucionales analizados en el presente fallo, lo cual debe ser remediado de manera urgente a favor del legitimado activo.

IV

**DECISIÓN:**

En mérito de lo expuesto, **ADMINISTRANDO JUSTICIA CONSTITUCIONAL Y POR MANDATO DE LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR**, la Corte Constitucional para el periodo de transición, expide la siguiente:

**SENTENCIA:**

1.- Aceptar la acción extraordinaria de protección propuesta por Arnulfo Jacinto Sánchez Galeas; en consecuencia, dejar sin efecto la sentencia expedida el 17 de marzo de 2010 a las 09h36 por los jueces de la Sala de lo Penal, Colusorio y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos, dentro el juicio de acción de protección No. 123-2010;

2.- Disponer que se devuelva el proceso judicial No. 123-2010 a la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos, a fin de que, previo sorteo, otra Sala de dicho distrito judicial, enmendando las violaciones de derechos constitucionales señaladas en este fallo, resuelvan la causa; y,

3.- Notificar y publicar la presente Sentencia en el Registro Oficial.

f.) Dr. Hernando Morales Vinueza, **Juez Constitucional**.

f.) Dr. Alfonso Luz Yúnes, **Juez Constitucional**.

**CORTE CONSTITUCIONAL.-** Es fiel copia del original.- revisado por: f.) Ilegible.- Quito, a 20 de marzo del 2013.- f.) Ilegible, Secretaría General.

**CASO No. 0453-10-EP**

**RAZÓN:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el doctor Edgar Zárate Zárate, Presidente de la Corte Constitucional (E), el día lunes 14 de mayo del dos mil doce.- Lo certifico.

f.) Dra. Marcia Ramos Benalcázar, **SECRETARIA GENERAL**.

**CORTE CONSTITUCIONAL.-** Es fiel copia del original.- revisado por: f.) Ilegible.- Quito, a 20 de marzo del 2013.- f.) Ilegible, Secretaría General.

**CAUSA N.º 0453-10-EP**

**PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.** Quito D.M 28 de febrero de 2012 a las 12H15- **VISTOS.-** Incorpórese al expediente N° 0453-10-EP, los escritos

presentados por el legitimado activo, señor Arnulfo Sánchez Galeas, de 17 y 18 de mayo de 2012, mediante los cuales solicita ampliación respecto de la sentencia N° 089-12-SEP-CC, dictada por el Pleno de la Corte Constitucional el día 03 de abril de 2012 y notificada a las partes el día 15 de mayo de 2012. Atendiendo lo solicitado se **CONSIDERA:** **PRIMERO.-** El Pleno de la Corte Constitucional es competente para atender el pedido de ampliación presentado, de conformidad con lo previsto en el artículo 162 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y el artículo 29 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional. **SEGUNDO.-** De conformidad con lo previsto en el artículo 162 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional "*Las sentencias y dictámenes constitucionales son de inmediato cumplimiento, sin perjuicio de la interposición de los recursos de aclaración o ampliación, y sin perjuicio de su modulación*". Por tanto, se reitera que las sentencias constitucionales no pueden ser objeto de modificación o reforma; sin embargo, cabe la posibilidad que éstas sean ampliadas o aclaradas, en razón de la presentación de los recursos correspondientes. **TERCERO.-** Conforme se desprende de los escritos presentados por el legitimado activo, el recurso tiene por objeto que la Corte Constitucional determine si existió o no daño ambiental y afectaciones a los bienes nacionales del Estado, conforme expresamente consta en sus escritos. Es decir, el peticionario pretende que esta Corte se pronuncie nuevamente sobre temas que ya fueron objeto de examen en la sentencia N° 089-12-SEP-CC. **CUARTO.-** La sentencia N° 089-12-SEP-CC, dictada por la Corte Constitucional, negó la acción extraordinaria de protección, principalmente por considerar que no se verificó la existencia de vulneración alguna a derechos constitucionales, como se desprende de la *ratio decidendi* de la misma. En consideración de lo señalado, se observa que la sentencia en todas sus partes es clara y completa. Por las razones expuestas, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve negar los pedidos de ampliación formulados por el señor Arnulfo Sánchez Galeas; y disponer que se esté a lo resuelto en la sentencia N° 089-12-SEP-CC. **NOTIFÍQUESE.**

f.) Dr. Patricio Pazmiño Freire, **PRESIDENTE**.

**Razón:** Siento por tal, que el auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional, con nueve votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loo, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, en sesión ordinaria del 28 de febrero del 2013. Lo certifico.

f.) Dr. Jaime Pozo Chamorro, **SECRETARIO GENERAL**.

**CORTE CONSTITUCIONAL.-** Es fiel copia del original.- revisado por: f.) Ilegible.- Quito, a 20 de marzo del 2013.- f.) Ilegible, Secretaría General.

**SENTENCIA N.º 243-12-SEP-CC****CASO N.º 0548-11-EP****CORTE CONSTITUCIONAL PARA EL PERIODO DE TRANSICIÓN****Jueza ponente:** Dra. Ruth Seni Pinoargote**I. ANTECEDENTES****Resumen de admisibilidad**

La demanda se presenta en la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha el 03 de marzo del 2011 a las 11h20, y en la Corte Constitucional, para el período de transición, el miércoles 30 de marzo del 2011 a las 10h48.

La Secretaria General de la Corte Constitucional, con la misma fecha, 30 de marzo del 2011 a las 15h40, certifica que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, mediante auto del 18 de julio del 2011 a las 13h00, admite a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 0548-11-EP, disponiéndose se proceda al sorteo de rigor para su sustanciación.

Realizado el sorteo y de conformidad con la normativa constitucional y legal aplicable al caso, el 04 de enero del 2012 a las 08h54, la Dra. Ruth Seni Pinoargote, jueza sustanciadora, avoca conocimiento de la causa y dispone que se cite con la demanda a los señores jueces de la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Pichincha; al Dr. Jorge Oswaldo Bolagay Tupiza, como tercero interesado; al procurador general del Estado; al legitimado activo, respectivamente; y de conformidad con lo establecido en el artículo 14 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se convoca a las partes a ser oídas en audiencia pública el día 18 de enero del 2012 a las 15h00.

**Detalle de la demanda**

El Dr. Edgar Samaniego Rojas, en su calidad de rector y representante legal de la Universidad Central del Ecuador, fundamentado en lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, comparece con acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia y auto de aclaración y ampliación del 7 de febrero del 2011 y 14 de febrero del 2011, respectivamente, dictadas por la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, dentro de la acción de protección N.º 0564-2010-VEJ.

Expone que dicha sentencia deja sin efecto el proceso investigativo administrativo ordenado por el rector de la Universidad Central signado con el N.º 021-2009 y las

resoluciones recaídas dentro de este, por parte del Consejo Directivo de la Facultad de Ciencias Psicológicas de la Universidad Central; dejando a salvo el derecho de las denunciados (estudiantes) para que, de ser el caso, y de acuerdo con las pruebas que posean, presenten sus denuncias en el órgano judicial pertinente, asumiendo las responsabilidades correspondientes.

Afirma el accionante que la sentencia vulnera claramente los derechos de las estudiantes de la Universidad Central, que carece de motivación en tanto no cumple en mínima parte lo dispuesto en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República, así como del numeral 1 del artículo 11 *ibidem*.

Asegura que la falta cometida por el catedrático se encuentra tipificada en el artículo 148 del Estatuto Universitario referente al acoso sexual.

En vista de esta gravísima falta, y luego de garantizarle su derecho a la defensa, se aplicó la sanción administrativa de destitución, conforme a lo dispuesto en el numeral 6 del artículo 149 de dicho Estatuto, ya que el objetivo principal de la Universidad Central es contar con docentes de buena conducta que respeten a los estudiantes y no lesionen sus derechos a la integridad y dignidad.

La resolución dictada por la Sala de la Corte Provincial sin ningún criterio afecta a los legítimos derechos de las estudiantes y por ende de la Universidad, ya que desconocen abiertamente la norma constitucional, la Ley y el Estatuto Universitario, constituyendo una grave agresión a la integralidad universitaria y personal de las alumnas; por ello, solicita que se repare el derecho conculcado, para lo cual, como medida cautelar pide que se suspenda de manera provisional los efectos de la irrisoria sentencia; y posteriormente, en sentencia, se suspenda de manera definitiva.

**Falta de contestación a la demanda**

Los jueces de la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Pichincha, no obstante encontrarse debidamente citados con la demanda, no han presentado su informe de descargo, particular que esta Corte Constitucional deja constancia.

**Tercero Interesado**

El Dr. Jorge Oswaldo Bolagay Tupiza, como tercero interesado, manifiesta: Uno de los derechos protegidos y reivindicados en la sentencia dictada por la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Pichincha, materia de impugnación a través de esta acción extraordinaria de protección, es la presunción de inocencia prevista en el numeral 2 del artículo 76 de la Constitución de la República.

Asegura que por haber aceptado ser candidato a decano de la Facultad de Ciencias Psicológicas, de manera sospechosa, varias personas le acusaron de un grave delito, que nunca fue puesto en conocimiento de las autoridades competentes para que se investigue y se juzgue de conformidad con la ley. Que de los certificados que acompaña, evidencia que hasta la fecha ni las falsas

denunciantes ni las autoridades universitarias han presentado denuncia penal en su contra y no lo harán, porque no es culpable del supuesto delito que se le imputa.

Dentro de la investigación administrativa seguida en su contra, en ejercicio de su sagrado derecho de defensa, por voluntad propia, pidió ser sometido a una valoración psicosomática y que se realice una encuesta a los estudiantes de todos los cursos que dictaba su cátedra; sin embargo, de manera dudosa, las autoridades universitarias negaron la práctica de tan importante diligencia, cuyo objetivo era demostrar su inocencia.

El accionante desnaturaliza la acción extraordinaria de protección al presentarla a nombre de las supuestas agraviadas, de quienes según dice la sentencia atacada "Se aprecia la intencionalidad de sustraerse de las investigaciones que corresponden al proceso penal" e induce a engaño al juzgador, argumentando que en el numeral 10 del artículo 148 del Estatuto Universitario se encuentra tipificado el delito de acoso sexual, aplicándose en su contra el numeral 6 del artículo 149 *ibidem*, disposiciones que entraron en vigencia el 17 de junio de 2010, según se desprende la Disposición Final del Instrumento, mientras que la resolución de destitución data del 10 de marzo del 2010, razón por la cual, los jueces de la Corte Provincial advirtieron que las autoridades universitarias violentaron de forma grosera sus derechos constitucionales.

El accionante invoca normativa de instrumentos internacionales sobre derechos humanos que se refieren a la presunción de inocencia, concluyendo que lo que pretende el Dr. Samaniego es convertir a los jueces de la Corte Constitucional en jueces penales y lo juzguen por un delito que no cometió. La carga de la prueba le compete a aquel que ha afirmado algo en contra de otra persona. Por tanto, quien invoca algo que rompe el estado de normalidad, debe probarlo; esto en función de la expresión latina *affirmanti incumbit probatio*, que significa a quien afirma, incumbe la prueba. En virtud de lo expuesto, solicita que se inadmita la demanda.

#### **Audiencia Pública**

Tal como se desprende de la razón suscrita por el Abg. Esteban Secaira Vaca, actuario (fojas 67), el 18 de enero del 2012 se llevó a cabo la audiencia pública con la participación del doctor José Robayo, en representación del legitimado activo, y doctor Carlos Lucero, en representación del tercero interesado Jorge Bolagay; no se contó con la presencia de las otras partes, pese a estar debidamente notificadas.

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

### **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; artículos 63, 191 numeral 2, literal **d**, y Tercera disposición transitoria de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control

Constitucional; artículo 3, numeral 8, literal **b** y artículo 35, tercer inciso, del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

No se ha omitido solemnidad sustancial alguna que pueda incidir en la resolución de la causa, por lo que se declara su validez.

### **Consideraciones de la Corte acerca de la acción extraordinaria de protección**

Dentro de las denominadas garantías jurisdiccionales, la Constitución de la República ha instituido la denominada acción extraordinaria de protección, con la finalidad de revisar el debido cumplimiento, observancia y respeto de los derechos determinados en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, en lo que respecta al debido proceso y la tutela judicial efectiva en los procesos judiciales sean estos ordinarios o constitucionales.

En tal virtud, se debe tener presente que la naturaleza de esta acción persigue dos finalidades: por un lado, corrige los posibles errores judiciales que se han cometido dentro de un proceso y, por otro, sirve como herramienta para alcanzar la uniformidad constitucional del ordenamiento jurídico, sentando precedentes indispensables para precautelar la plena vigencia de los derechos garantizados por la Constitución.

Mediante la acción extraordinaria no puede pretenderse que se ventilen asuntos de mera legalidad, ya que son observados por los órganos jurisdiccionales competentes en las instancias correspondientes; incurrir en este despropósito supondría convertir a esta garantías en otra instancia ordinaria, lo cual se debe evitar.

### **Determinación de los problemas jurídicos a resolverse**

Después de un examen minucioso del expediente y la documentación que se adjunta a este, se puede determinar con claridad los siguientes problemas jurídicos cuya resolución es necesaria para decidir el caso:

- a) ¿La distracción de juez competente, constituye vulneración de los derechos al debido proceso y la presunción de inocencia?

### **Resolución del problema jurídico planteado**

- a) **La distracción de juez competente, ¿constituye vulneración de los derechos al debido proceso y la presunción de inocencia?**

Conforme se desprende del análisis del expediente, Jorge Oswaldo Bolagay Tupiza interpuso acción de protección en contra de los señores Rector de la Universidad Central del Ecuador; de la Comisión Académica Permanente del H. Consejo Universitario de la Universidad Central del Ecuador, en la persona de su presidente, y del Consejo Directivo de la Facultad de Ciencias Psicológicas de la Universidad Central del Ecuador, en la persona de su presidente, impugnando la investigación administrativa N.º 0021-2009 y, en consecuencia, las resoluciones del Consejo Directivo de la Facultad de Ciencias Psicológicas y de la

Comisión Académica del H. Consejo Universitario de la Universidad Central por las que se le destituye del cargo de profesor de la Facultad de Ciencias Psicológicas, por encontrarse incurso en las faltas tipificadas en los numerales 1 y 5 del artículo 163 del Estatuto Universitario.

Por su parte, la jueza a cargo del Juzgado Segundo de Garantías Penales de Pichincha que conoció de la acción de protección propuesta, mediante sentencia del 16 de junio del 2010 a las 08h10, resuelve negar la acción, por estimar, entre otras particularidades, que las pretensiones están relacionadas con una cuestión de legalidad ajena a la naturaleza jurídica de la acción de protección; decisión que en virtud del recurso de apelación subió en conocimiento de la Primera Sala de Lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Pichincha.

En efecto, dicha Sala mediante sentencia del 7 de febrero del 2011, resuelve acoger el recurso de apelación y consecuentemente, revocar el fallo subido en grado, dejando sin efecto el proceso investigativo administrativo, y con ello las resoluciones del Consejo Directivo de la Facultad de Ciencias Psicológicas de la Universidad Central, por las que se le destituye al docente, doctor Jorge Bolagay, del cargo de profesor de la mencionada Facultad.

Es preciso subrayar que el argumento principal en que se funda la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Pichincha, para revocar la sentencia recurrida, hace clara relación al derecho al debido proceso que le asiste al docente al señalar: “Llama poderosamente la atención la implementación por parte de las autoridades universitarias, de un expediente administrativo sobre la base de una acusación «acoso sexual» que implica la comisión de un delito penal, que no ha sido discernida en el fuero de la jurisdicción competente, esto es de los juzgados y tribunales de garantías penales como corresponde al orden jurídico que impera”. Apreciación que obviamente acogemos como nuestra, pues conforme el artículo 226 de la Constitución de la República que establece el principio de limitación positiva de las competencias: “Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal, ejercerán solamente las competencias y facultades que le sean atribuidas por la Constitución y la Ley”; es decir, tal como se desprende de los expedientes administrativos iniciados, las autoridades de la Universidad Central no podían atribuirse una competencia que no la tienen ni tenían, dando por hecho cierto una acusación eminentemente de tipo penal, competencia de la jurisdicción ordinaria, lo cual abiertamente vulnera la garantía básica del derecho al debido proceso, prevista en la última parte del numeral 3 del artículo 76 de la Constitución de la República, que señala: “(...) Sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento” y con ello, el principio de presunción de inocencia previsto en el numeral 2 ibídem, tantas veces invocado por el agraviado; es más, y lo que llama la atención es que en el citado instrumento estatutario no existe como falta disciplinaria “el acoso sexual”, por lo menos no al tiempo en que se habría cometido la supuesta infracción, que insistimos, es connatural a la legislación penal.

Es de precisar, que la sentencia de 7 de febrero de 2011, que ordena la reparación integral de los derechos del Dr. Jorge Oswaldo Bolagay Tupiza, debe ser cumplida a cabalidad y sin subterfugios, de suerte tal, que al ser reincorporado debe hacérselo en los términos y condiciones de las que gozaba antes de las ilegítimas decisiones.

### Conclusión

Es evidente, entonces, que la decisión de la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Pichincha, que cuestiona el procedimiento seguido por las autoridades universitarias dentro de los procesos administrativos, reivindica los derechos al debido proceso, la seguridad jurídica y la presunción de inocencia del recurrente, en consecuencia la referida sentencia no vulnera derecho constitucional alguno.

### III. DECISIÓN

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

### SENTENCIA

1. Declarar que no existe vulneración de derechos constitucionales.
  2. Negar la acción extraordinaria de protección planteada.
  3. Ratificar la validez de la decisión de 7 de febrero de 2011 y posteriores pedidos de aclaración y ampliación, emitidos por la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Pichincha dentro de la acción de protección N°. 564-10-VE; y, consecuentemente, se deja sin efecto la decisión de 19 de julio de 2011, del H. Consejo Universitario de la Universidad Central del Ecuador, mediante la cual se vuelve a destituir del cargo de Docente Principal a tiempo completo de la facultad de Ciencias Psicológicas al Dr. Jorge Oswaldo Bolagay Tupiza.
  4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.
- f.) Dr. Edgar Zárate Zárate, **PRESIDENTE (e)**.
- f.) Dr. Jaime Pozo Chamorro, **SECRETARIO GENERAL (e)**.

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, con seis votos de los doctores: Roberto Bhrunis Lemarie, Alfonso Luz Yunes, Hernando Morales Vinuesa, Ruth Seni Pinoargote, Freddy Donoso Páramo y Edgar Zárate Zárate, con un voto salvado de la doctora Nina Pacari Vega, y sin contar con la presencia de

los doctores Patricio Herrera Betancourt y Manuel Viteri Olvera, en sesión extraordinaria de veinte y cuatro de julio del dos mil doce. Lo certifico.

f.) Dr. Jaime Pozo Chamorro, **SECRETARIO GENERAL (e)**.

**CORTE CONSTITUCIONAL.-** Es fiel copia del original.- revisado por: f.) Ilegible.- Quito, a 20 de marzo del 2013.- f.) Ilegible, Secretaria General.

**Caso No. 0548-11-EP**

**VOTO SALVADO DE LA JUEZA CONSTITUCIONAL  
DRA. NINA PACARI VEGA**

**I  
ANTECEDENTES**

**1. Resumen de admisibilidad.**

La demanda se presenta en la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha el 03 de marzo de 2011, a las 11h20; y, en la Corte Constitucional, para el Periodo de Transición, el miércoles 30 de marzo de 2011, a las 10h48.

El Secretario General de la Corte Constitucional con la misma fecha 30 de marzo de 2011, a las 15h40, certifica que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, mediante auto de 18 de julio de 2011, las 13h00, admite a trámite la acción extraordinaria de protección No. 0548-11-EP, disponiéndose se proceda al sorteo de rigor.

Realizado el sorteo, y de conformidad con la normativa constitucional y legal aplicable al caso, con fecha 04 de enero de 2012, las 08h45, la Dra. Ruth Seni Pinoargote, Jueza Sustanciadora, avoca conocimiento de la causa y dispone se cite con la demanda a los señores: Jueces de la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Pichincha; al Dr. Jorge Oswaldo Bolagay Tupiza, como tercero interesado; al Procurador General del Estado; al legitimado activo, respectivamente; y, de conformidad con lo establecido en el artículo 14 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional se convoca a las partes a ser oídas en audiencia pública el día 18 de enero de 2012, a las 15h00.

**2. Detalle de la demanda:**

Dr. Edgar Samaniego Rojas, en calidad de Rector y representante Legal de la Universidad Central del Ecuador, fundamentado en lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, comparece con acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia y auto de aclaración y ampliación de 7 de febrero de 2011 y 14 de febrero de 2011, respectivamente, dictadas por la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, dentro de la acción de protección No. 0564-2010-VEJ.

Dicha sentencia deja sin efecto el proceso investigado administrativo ordenado por el Rector de la universidad Central signado con el No. 021-2009 y las resoluciones recaídas dentro de éste, por parte del Consejo Directivo de la Facultad de Ciencias Psicológicas de la Universidad Central; dejando a salvo el derecho de las denunciadas (estudiantes) para que de ser el caso y de acuerdo con las pruebas que posean, presenten sus denuncias en el órgano judicial pertinente, asumiendo las responsabilidades correspondientes.

La sentencia según el accionante, que vulnera claramente los derechos de las estudiantes de la Universidad Central, carece de motivación en tanto no cumple en mínima parte de lo dispuesto en el artículo 76, numeral 7, letra l) de la Constitución de la República, así como del numeral 1 del artículo 11 ibídem. Asegura que la falta cometida por el catedrático se encuentra tipificada en el artículo 148 del Estatuto Universitario referente al acoso sexual.

En vista de esta gravísima falta, y luego de garantizarle su derecho a la defensa, se aplicó la sanción administrativa de destitución conforme a lo dispuesto el numeral 6 del artículo 149 de dicho Estatuto, ya que el objetivo principal de la Universidad Central es contar con docentes de buena conducta que respeten a los estudiantes y no lesionen sus derechos a la integridad y dignidad.

La resolución dictada por la Sala de la Corte Provincial sin ningún criterio afecta a los legítimos derechos de las estudiantes y por ende de la Universidad, ya que desconocen abiertamente la norma constitucional, la Ley y el Estatuto Universitario, constituyendo una grave agresión a la integralidad universitaria y personal de las alumnas; por ello, solicita se repare el derecho conculcado, para lo cual como medida cautelar pide se suspenda de manera provisional los efectos de la irrisoria sentencia; posteriormente en sentencia, se suspenda de manera definitiva.

**3. Falta de contestación a la demanda**

Los jueces de la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Pichincha no obstante encontrarse debidamente citados con la demanda, no han presentado su informe de descargo, particular que esta Corte Constitucional deja constancia.

**4. Tercero interesado**

Dr. Jorge Oswaldo Bolagay Tupiza, como tercero interesado, manifiesta: Uno de los derechos protegidos y reivindicados en la sentencia dictada por el Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Pichincha, materia de impugnación a través de esta acción extraordinaria de protección, es la presunción de inocencia previsto en el numeral 2 del artículo 76 de la Constitución de la República. Asegura que por haber aceptado ser candidato a Decano de la Facultad de Ciencias Psicológicas, de manera sospechosa, varias personas le acusaron de un grave delito, que nunca fue puesto en conocimiento de las autoridades competentes para que se investigue y se juzgue de conformidad con la ley. De los certificados que acompaña evidencia que hasta la fecha,

las falsas denunciadas ni las autoridades universitarias han presentado denuncia penal en su contra y no lo harán, porque no es culpable del supuesto delito que se le imputa.

Dentro de la investigación administrativa seguida en su contra, en ejercicio de su sagrado derecho de defensa, por voluntad propia, pidió ser sometido a una valoración psicosomática y se realice una encuesta a los estudiantes de todos los cursos que dictaba su cátedra, sin embargo, de manera dudosa, las autoridades universitarias negaron la práctica de tan importante diligencia cuyo objetivo era demostrar su inocencia.

El accionante invoca normativa de instrumentos internacionales sobre derechos humanos que se refieren a la presunción de inocencia, concluyendo que lo que pretende el Dr. Samaniego es convertir a los jueces de la Corte Constitucional en jueces penales y lo juzguen por un delito que no cometió. La carga de la prueba le compete a aquel que ha afirmado algo en contra de otra persona. Por tanto, quien invoca algo que rompe el estado de normalidad, debe probarlo; esto en función de la expresión latina *affirmanti incumbit probatio*, que significa a quien afirma, incumbe la prueba. En virtud de lo expuesto, solicita se inadmita la demanda.

## 5. Audiencia Pública.

Tal como se desprende de la razón sentada por el Abg. Esteban Secaira Vaca, Actuario (fojas 67), el 18 de enero de 2012, se llevó a cabo la audiencia pública en la que se contó con la presencia de los señores Dr. José Robayo, en representación del legitimado activo y Dr. Carlos Lucero, en representación del tercero interesado Jorge Bolagay; no se contó con la presencia de las otras partes, pese a estar debidamente notificadas.

## II

### CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

#### De la competencia.-

El pleno de la Corte Constitucional para el Período de Transición es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones extraordinarias de protección, en virtud del contenido previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República y en los artículos 58, 59 y 60 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Siendo el estado de la causa el resolver se procede a plantear los siguientes problemas jurídicos:

#### 1.- ¿Se vulneró el derecho a la igualdad y no discriminación?.

Según la Constitución ecuatoriana, art. 11.2, todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades, y por tanto nadie podrá ser discriminado en función de las categorías sospechosas que el citado artículo menciona:

*11.2. Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades.*

*Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La ley sancionará toda forma de discriminación.*

*El Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad.*

Ahora bien, el artículo 66 de la Constitución establece distintos tipos de igualdad dentro de los derechos de libertad al señalar que:

Art. 66.- Se reconoce y garantizará a las personas:

4. Derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación.

Aquí es necesario hacer una diferenciación entre la igualdad formal y sustancial. La igualdad formal es aquella que establece que todos somos iguales ante la ley. Este precepto se encuentra establecido en el art. 11 de la Constitución Ecuatoriana, y adicional a ello se establecen ciertas categorías o criterios en base a los cuales no se puede establecer ningún tipo de discriminación como son la raza, sexo, preferencia sexual, condición económica, entre otras. En este sentido, se establece una obligación negativa o abstencionista del Estado, es decir la obligación de no discriminar.

“La igual sustancial va más allá de este presupuesto y se establece en virtud del tratamiento igualitario para los iguales y desigual para los desiguales”<sup>1</sup> que conlleva a establecer una discriminación positiva o desigualdad normativa en base a ciertos criterios que son los que fundamentan el Estado Social de Derechos y Justicia.

Ahora bien, en el caso que nos ocupa el legitimado activo señala que se ha vulnerado el derecho a la igualdad pues la sentencia impugnada deja sin efecto el proceso investigativo administrativo ordenado por la Universidad Central en contra del Dr. Jorge Oswaldo Bolagay Tupiza en desmedro de los derechos de todos los estudiantes universitarios, de las alumnas denunciadas, y de la Universidad, derechos que fueron conculcados al existir acoso sexual por parte del profesor sancionado.

A este respecto, esta Corte considera necesario en primer lugar establecer el nexo existente entre la violencia contra la mujer y la discriminación.

<sup>1</sup> Aristóteles, citado por Luis Prieto Sanchís, *Los derechos sociales y el principio de igualdad sustancial*, México Editorial Porrúa, 2001 pag 31.

En virtud de lo que establece el art. 11.3 y el 424 de la Constitución, respecto de los derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, es necesario referirse a lo dispuesto en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la violencia Contra la Mujer “Convención de Belém do Pará” adoptada por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, el 9 de junio de 1994 en Belém do Pará, Brasil y ratificada por el Ecuador en el año 1995. Dentro de sus considerandos la Convención señala que la violencia contra la mujer constituye una violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales que limita total o parcialmente el reconocimiento, goce y ejercicio de tales derechos y libertades de la mujer; ya que representa una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres.

De esta manera, la violencia contra la mujer es una forma de discriminación que inhibe gravemente la capacidad de la mujer de gozar de derechos y libertades en pie de igualdad con el hombre<sup>2</sup>. En este contexto de desigualdad se evidencia la violencia contra la mujer como una forma de discriminación que perpetúa las relaciones de poder y subordinación que históricamente han pertenecido a los hombres dentro de las sociedades patriarcales.

Adicionalmente “el sistema interamericano reconoce que la violencia contra las mujeres y su raíz, la discriminación, es un problema grave de derechos humanos con repercusiones negativas para las mujeres y la comunidad que las rodea y constituye un impedimento al reconocimiento y goce de todos sus derechos humanos, incluyendo el que se le respete su vida y su integridad física, psíquica y moral.”<sup>3</sup>

Así, la Convención Belém do Pará ha definido a la violencia contra la mujer como cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado.

Por tanto, la violencia contra la mujer se presenta en un contexto de discriminación en el cual la mujer se ve subordinada en varias esferas o ámbitos como son el laboral, familiar, social e incluso legal. En este sentido, la Convención Belém do Pará señala que violencia contra la mujer incluye la violencia física, sexual y psicológica, y en el caso concreto, el acoso sexual en instituciones educativas conforme lo determina el artículo 2 literal b de la citada Convención:

*Art. 2 Se entenderá que violencia contra la mujer incluye la violencia física, sexual y psicológica:*

*b. que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el*

<sup>2</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, Recomendación General No 19 de la Cedaw, La violencia contra la mujer: 29/01/92 parr. 1.

<sup>3</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relataría sobre derechos de la mujer, Informe sobre acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas.

*lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar. (El subrayado no es parte del texto).*

En el caso *sub examine*, las autoridades administrativas de la Universidad Central del Ecuador, conforme lo dispuesto en el Estatuto Universitario, iniciaron un proceso administrativo para sancionar el acoso sexual denunciado por las estudiantes y, establecido como falta de los docentes en dicho Estatuto<sup>4</sup>, sin embargo los jueces constitucionales de la Corte Provincial de Pichincha lo dejaron sin efecto el mencionado proceso por considerar que las autoridades no tenían competencia para juzgar y sancionar un delito que es competencia de los jueces y tribunales penales, cuestión que a consideración de las y los jueces contraría no sólo el art. 31 de la Ley Orgánica de Educación Superior sino también el procedimiento establecido en el Estatuto Universitario.

Así las y los jueces de la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de Corte Provincial de Pichincha en la sentencia señalan que:

*“llama poderosamente la atención la implementación, por parte de las autoridades universitarias, de un expediente administrativo sobre la base de una acusación de acoso sexual, que implica la comisión de un delito penal, que no ha sido discernida en el fuero de la jurisdicción competente, esto es de los Juzgado y Tribunales de garantías penales, como corresponde al orden jurídico que impera”...“dentro de este sistema, jamás se encontrará competencia asignada a autoridad administrativa alguna para dar por cierto, una acusación de un tipo penal”.*

A este respecto, esta Corte considera preciso señalar que la Convención Belém do Pará, al reconocer el vínculo existente entre el acceso de las mujeres a una adecuada protección judicial y la eliminación de la violencia y la discriminación, en el art. 7 establece obligaciones del Estado que incluyen establecer procedimientos judiciales, administrativos, penales, y civiles y de otra naturaleza para sancionar y erradicar la violencia contra la mujer.

*Art. 7 Los Estados Partes condenan todas las formas de violencia contra la mujer y convienen en adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia y en llevar a cabo lo siguiente:*

*b. actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer;*

*c. incluir en su legislación interna normas penales, civiles y administrativas, así como las de otra naturaleza que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer y adoptar las medidas administrativas apropiadas que sean del caso; (El subrayado no es parte del texto)*

<sup>4</sup> Estatuto de la Universidad Central del Ecuador: Art. 148. Faltas de los docentes. Son faltas de los docentes universitarios: 10. Acoso sexual.

*g. establecer los mecanismos judiciales y administrativos necesarios para asegurar que la mujer objeto de violencia tenga acceso efectivo a resarcimiento, reparación del daño u otros medios de compensación justos y eficaces, y (El subrayado no es parte del texto).*

Así mismo, la Declaración de las Naciones Unidas Sobre Todas las Formas de Violencia contra la Mujer consagra que deben incorporarse en la legislación nacional "sanciones penales, civiles, laborales y administrativas" para sancionar y reparar los actos infligidos. En virtud de lo expuesto, no se puede confundir dichos procedimientos y peor aún considerar que la vía penal es el único mecanismo contra la violencia a la mujer, pues cada procedimiento tiene sus propias características, fundamento legal y sanciones que no pueden ser excluyentes o subsidiarias y menos aún confundidas tanto por parte de los jueces que expidieron la sentencia como por parte de los jueces que integran la Corte Constitucional, pues este tema ha sido debatido incluso en algunas de las sentencias del ex Tribunal Constitucional, en las que se ha dejado claro la distinta naturaleza de cada uno de los procedimientos al señalar que:

*Que, ni la Ley de Personal de la Policía Nacional vigente a la fecha de la comisión de la falta, ni la actual condicionan la existencia de mala conducta profesional a la de una sentencia condenatoria en contra de un elemento policial. El trámite administrativo tiene como exclusiva finalidad determinar la conducta ética - profesional de un miembro de la Institución Policial.<sup>5</sup>*

En conclusión "el término "medidas" abarca una amplia gama de instrumentos, políticas y prácticas de índole legislativa, ejecutiva, administrativa y reglamentaria...<sup>6</sup> lo que evidencia ciertamente la obligación de las autoridades administrativas de prever dentro de sus reglamentaciones sanciones y procedimientos para los casos de discriminación y violencia contra la mujer.

Ahora bien, es necesario también analizar lo dispuesto en el literal c del artículo 2 de la Convención Belém do Pará, que señala:

*Art. 2 Se entenderá que violencia contra la mujer incluye la violencia física, sexual y psicológica:*

*c. que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, donde quiera que ocurra.*

Sobre este punto, en primer lugar, cabe mencionar que la tolerancia de los agentes estatales, en este caso, de los jueces que resolvieron la apelación de la acción de

protección, conforme se expuso anteriormente, comprende también violencia contra la mujer al considerar que dichas demandas de las estudiantes tienen como finalidad evadir las investigaciones, negando por ende cualquier investigación en un futuro, prejuzgando la intencionalidad de las demandantes y negando de antemano que pudieron haber sido víctimas de violencia. Más grave aún resulta la afirmación de los jueces respecto de la cual dejan a salvo los derechos de las estudiantes para presentar las acciones penales correspondientes, amenazando dicho supuesto siempre que "asuman las responsabilidades correspondientes".

Como lo establecen la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing, adoptadas por la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, "la falta de debida diligencia para aclarar y castigar esos delitos y prevenir su repetición refleja el hecho de que los mismos no se consideran como problema grave. La impunidad de esos delitos envía el mensaje de que esa violencia es tolerada, lo que favorece su perpetuación<sup>7</sup>, como sucede en el presente caso en el cual se desvirtúan las demandas de las denunciantes previo incluso a la iniciación de un proceso penal.

En el caso materia de análisis, la jueza y los jueces que expidieron la sentencia señalan en el considerando tercero de la sentencia "que se aprecia la intencionalidad de las denunciantes, de sustraerse de las investigaciones que corresponden al proceso penal, y darle espacio a su versión en el espacio eminentemente administrativo" lo que denota un eminente prejuicio respecto de la falta de credibilidad de las denuncias presentadas sobre acoso sexual, evidenciando así estereotipos que dificultan la aplicación del principio de igualdad y no discriminación en razón del sexo, contrariando lo dispuesto en el art. 6<sup>8</sup> literal a y b de la Convención Belem do Para y el derecho a la igualdad y no discriminación contenido en el art. 11.2 de la Constitución de la República del Ecuador.

A este respecto la Relatoría sobre los derechos de la mujer de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado también que "la influencia de patrones socioculturales discriminatorios puede dar como resultado una descalificación de la credibilidad de la víctima durante el proceso penal en casos de violencia y una asunción tácita de responsabilidad de ella por los hechos, ya sea por su forma de vestir, por su ocupación laboral, conducta sexual, relación o parentesco con el agresor, lo cual se traduce en inacción por parte de los fiscales, policías y jueces ante denuncias de hechos violentos. Esta influencia también puede afectar en forma negativa la investigación de los casos y la valoración de la prueba subsiguiente, que puede

<sup>5</sup> Tribunal Constitucional del Ecuador, Resolución No 103-2000-TP, caso Nro. 353-99-TC, 2000 Véase también Tribunal Constitucional del Ecuador, Resolución No 121-2000-TP, Caso No 738-99-AA.

<sup>6</sup> Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Recomendación General 25, Referente a medidas especiales de carácter temporal, U.N. Doc./CEDAW/C/2004/1/WP.1/Rev.1 (2004), párr. 20.

<sup>7</sup> CIDH, Situación de los Derechos Humanos de la Mujer en Ciudad Juárez, México: El Derecho a No Ser Objeto de Violencia y Discriminación, OEA/Ser.L/V/II.117, Doc. 44, 7 de marzo de 2003, párr. 7.

<sup>8</sup> Art. 6 Convención Belem do Para: art. 6 El derecho de toda mujer a una vida libre de violencia incluye, entre otros: a. El derecho de la mujer a ser libre de toda forma de discriminación, b. El derecho de la mujer a ser valorada y educada libre de patrones estereotipados de comportamiento y prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación.

verse marcada por nociones estereotipadas sobre cuál debe ser el comportamiento de las mujeres en sus relaciones interpersonales”.<sup>9</sup>

En base a lo expuesto, y respecto al criterio de la intencionalidad de las denunciante de distraer las investigaciones correspondientes, hay que tener en cuenta que aún cuando esa fuera realmente su intencionalidad, las investigaciones sobre violencia contra la mujer implica en la mayoría de casos una “revictimización de la víctima, cuando las autoridades muestran mayor interés en su vida privada que en el esclarecimiento de los hechos y la sanción de los responsables... pues algunas autoridades administrativas y judiciales no responden con la debida seriedad y diligencia para investigar, procesar y sancionar a los responsables.<sup>10</sup>”, cuestión que tenía que ser tomada en cuenta previo a emitir un criterio que podría resultar determinante dentro del proceso penal.

Por otra parte, como bien señalan los jueces, si no ha existido un juicio respecto de la culpabilidad del sujeto pasivo, mal se puede aseverar entonces que las denunciante tienen o no tal intencionalidad, pues la acción de protección tampoco constituye un procedimiento de juzgamiento y menos aún en contra de las presuntas víctimas.

<sup>9</sup> Centro Legal para Derechos Reproductivos y Políticas Públicas, *Cuerpo y Derecho: Legislación y Jurisprudencia en América Latina*, Facultad de Derecho Universidad de los Andes, Ed. Luisa Cabal, Julieta Lemaitre y Mónica Roa, Colombia, 2001, citado por Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría sobre los derechos de las mujeres, Informe sobre Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas, parr 155.

<sup>10</sup> CIDH, Audiencia Temática, *Violencia Doméstica en Centroamérica*, 125° Período Extraordinario de Sesiones, organizada por el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) y organizaciones componentes de la Red Feminista Centroamericana contra la Violencia Hacia Las Mujeres - Las Dignas, Las Méridas, ORMUSA y CEMUJERES de El Salvador, CEFEMINA de Costa Rica, el Centro de Derechos de Mujeres de Honduras, la Red de Mujeres contra la Violencia Nicaragua, la Red de Mujeres contra la Violencia de Panamá, la Red de la No Violencia contra las Mujeres de Guatemala, 19 de julio de 2006; CIDH, Audiencia Temática, *Feminicidio en América Latina*, 124° Período Ordinario de Sesiones, organizada por La Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C. (CMDPDH), el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), la Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH), el Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujeres (CLADEM), Kuña Aty (Paraguay), DEMUS (Perú), Amnistía Internacional (Perú), Católicas por el Derecho a Decidir (México), Centro de Promoción de la Mujeres Gregoria Apaza (Bolivia), Red Nacional de Trabajadoras/es de la Información y Comunicación RED ADA (Bolivia), Centro para la Acción Legal en Derechos Humanos (CALDH - Guatemala), Sisma Mujeres (Colombia), Red de la No Violencia contra las Mujeres de Guatemala, Washington Office on Latin America (WOLA), 3 de marzo de 2006; CIDH, Audiencia Temática, *Audiencia sobre Situación de las Mujeres y la Administración de Justicia en la Región*, 121° Período Ordinario de Sesiones, organizada por el Centro de Derechos Reproductivos (CRR) y el Centro por la Justicia y Derecho Internacional (CEJIL), 21 de octubre de 2004 citado en Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría sobre derechos de la mujer, Informe sobre acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas.

## 2.- Se vulneró el derecho al debido proceso y la motivación de las resoluciones judiciales.

Para responder al problema jurídico planteado debemos recoger lo que expone la Constitución de la República referente al debido proceso y sus principios:

*Art. 76.- 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:*

*7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías:*

*l) 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.*

Carlos Bernal Pulido sostiene que el debido proceso "protege las facultades del individuo para participar en los procedimientos del Estado constitucional democrático y el ejercicio, dentro del marco de dichos procedimientos, de las facultades de hacer argumentaciones, afirmaciones, aportar pruebas y las capacidades de rebatir los argumentos de los demás." Por otro lado, se trata también de "un mecanismo para la protección de otros derechos fundamentales".<sup>11</sup>

De esta manera, el debido proceso está integrado por varios sub-principios o sub derechos que lo hacen efectivo. Algunos de ellos son el derecho a la defensa el cual a su vez tiene varias garantías básicas como la motivación de las resoluciones de los poderes públicos.

*El derecho a la defensa: La motivación de las resoluciones de los poderes públicos:*

La motivación es la justificación razonada que hace jurídicamente aceptable una decisión judicial. La motivación, señala Colomer, “es sinónimo de justificación y por ello la esencia de este concepto se encuentra en que su decisión es conforme a derecho y ha sido adoptada con sujeción a la ley”<sup>12</sup> No basta entonces que se explique cual ha sido el proceso psicológico, sociológico para llegar a la decisión sino demostrar o poner de manifiesto que las razones por las que se tomo una decisión son aceptables desde la óptica del ordenamiento.<sup>13</sup>

<sup>11</sup> Carlos Bernal Pulido. *El Derecho de los derechos*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2005. pp. 337.

<sup>12</sup> Ignacio Colomer Hernandez, *La motivación de las sentencias, sus exigencias constitucionales y legales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2003, p. 39

<sup>13</sup> Ignacio Colomer Hernandez, Op. Cit, p. 38, citando a NIETO. *El arbitrio judicial*, Ariel, Barcelona, 2000, p.154

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que la motivación “es la exteriorización de la justificación razonada que permite llegar a una conclusión.”<sup>14</sup> La Corte Europea ha señalado por su parte que el deber de motivar las resoluciones es una garantía vinculada con la correcta administración de justicia, pues “las decisiones que adopten los órganos internos que puedan afectar derechos humanos deben estar debidamente fundamentadas, pues de lo contrario serían decisiones arbitrarias.”<sup>15</sup>

En el mismo sentido, el Tribunal Constitucional Español ha señalado que la motivación “es una exigencia formal de las sentencias, en cuanto deben expresar las razones de hecho y de derecho que las fundamentan, es decir el proceso lógico jurídico que conduce a la decisión o fallo”<sup>16</sup>.

En el presente caso el legitimado activo, Dr. Edgar Samaniego Rojas, Rector y Representante Legal de la Universidad Central del Ecuador presenta esta acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada por la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha por vulnerar el derecho al debido proceso en cuanto a la motivación, pues en la sentencia se realiza un análisis de legalidad vulnerando el derecho de los estudiantes de la Facultad de Ciencias Psicológicas a que se respeten sus derechos humanos y su integridad e intimidad que fueron conculcados al existir acoso sexual por parte del profesor sancionado.

Ahora bien del primer análisis de la sentencia impugnada mediante esta acción extraordinaria de protección, se denota que los jueces de la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Pichincha: Dr. Alberto Palacios D., Dra. Beatriz Suarez Armijos y Dr. Marco Vallejo Jijón, Conjuez de dicha Sala, dentro de la motivación de la sentencia realizan ciertamente un análisis de legalidad respecto del procedimiento administrativo seguido para establecer la sanción al profesor sancionado al señalar que:

*“por si fuera poco, y aun el hipotético y no admitido caso, de que las autoridades universitarias tuvieran competencia para juzgar sobre asuntos penales, (que no la tienen), en el mismo orden de competencia, fallan de modo evidente, al momento de sustanciar el proceso administrativo, pues el art. 159 del Estatuto Universitario dispone que el ejercicio de la apertura y sustanciación del expediente en acciones disciplinarias, para docentes corresponde a la Dirección General Administrativa, norma concordante con el art. 158 ibidem, en que se ratifica dicha competencia”*

Así mismo, en el considerando quinto de la sentencia se establece que “*por improcedente se desestima la pretensión del demandado, en cuanto reclama que la demanda debía ser propuesta contra el rector, conforme el Estatuto Universitario y art. 31 de la Ley Orgánica de Educación Superior, pues este tipo de acciones proceden en contra de los actos de autoridad y no se rige por los principios de derechos procesal común*” cuestiones que evidencian un análisis de legalidad ajeno al espíritu de un acción de protección conforme el artículo 88 de la Constitución.

De lo anotado se desprende que las y los jueces que expidieron la sentencia vulneraron el derecho al debido proceso, la motivación de las resoluciones judiciales y por ende la seguridad jurídica al someter a su análisis cuestiones de legalidad, irrespetando lo dispuesto en la Constitución art. 88 y las reglas de admisión de la acción de protección establecidas en el art. 42 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional que claramente centran el objetivo de la acción de protección en el análisis de la vulneración de derechos constitucionales y no cuestiones de legalidad como el cumplimiento o no de lo dispuesto en el estatuto Universitario o la Ley Orgánica de Educación Superior.

Por otro lado, esta Corte considera necesario referirse a lo expuesto en la sentencia impugnada en su considerando cuarto que señala:

*“SE PRESUMIRA LA INOCENCIA DE TODA PERSONA Y SERA TRATADA COMO TAL MIENTRAS NO SE DECLARE LA RESPONSABILIDAD MEDIANTE RESOLUCION EN FIRME O SENTENCIA EJECUTORIADA,.... Mismo que en el caso ha sido violentado en forma grosera por una entidad donde se entiende se cultiva y se enseñan todas las corrientes humanistas, a más de las científicas sociales y técnicas”.*

Esta Corte considera necesario aclarar que, conforme lo dispuesto en el art.16 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional inciso cuarto que “*Se presumirán ciertos los hechos de la demanda cuando la entidad pública accionada no demuestre lo contrario o no suministre la información solicitada, siempre que de otros elementos de convicción no resulte una conclusión contraria. En los casos en que la persona accionada sea un particular, se presumirán ciertos los hechos cuando se trate de discriminación o violaciones a los derechos del ambiente o de la naturaleza*”. (El subrayado no es parte del texto)

A este respecto, y conforme lo señala la ley y la doctrina en los casos de discriminación, a excepción de los casos en materia penal, se invierte la carga de la prueba para igualar a las partes y por tanto, corresponde al acusado de ejercer algún tipo de discriminación, probar su inocencia. Por tanto, el argumento de los jueces respecto de la presunción de inocencia del Sr. Jorge Oswaldo Bolagay Tupiza carece de fundamento y vulnera no sólo el derecho al debido proceso y la motivación de las resoluciones jurídicas por la impertinencia de los argumentos expuestos en la sentencia, sino que también vulnera también el derecho a la seguridad jurídica y tutela judicial efectiva imparcial y expedita de los derechos del legitimado activo de esta causa y sus

<sup>14</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Chaparro Álvarez y Lapo Ñíguez. Vs. Ecuador*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2007. Serie C No. 170, párr. 107

<sup>15</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Yatama*, *supra* nota 63, párrs. 152 y 153, y *Caso Chaparro Álvarez y Lapo Ñíguez*, párr. 107.

<sup>16</sup> Tribunal Constitucional Español. STC 24/1990. En Colomer, Op. Cit, p.38

representados por no garantizar la aplicación de lo dispuesto en la Constitución y la ley en la defensa de los derechos de igualdad y no discriminación.

### III

#### DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Pleno de la Corte Constitucional, administrando justicia, por mandato de la Constitución, dicta la siguiente:

#### SENTENCIA

1.- Declarar la vulneración de los derechos de igualdad y no discriminación en contenido en el art. 11.2 de la Constitución, el derecho al debido proceso y la motivación de las resoluciones judiciales, art. 76.7 literal 1 de la Constitución, el derecho a la seguridad jurídica y la tutela judicial efectiva contenidos en los artículos 82 y 75 de la Constitución de la República.

2.- Aceptar la acción extraordinaria de protección propuesta por Dr. Edgar Samaniego Rojas, en calidad de Rector y representante Legal de la Universidad Central del Ecuador en contra de la sentencia de fecha 7 de febrero de 2011 expedida por la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, por tanto se deberá ejecutar de manera inmediata la sentencia de primera instancia expedida por el Juzgado Segundo de Garantías Penales de Pichincha de fecha 16 de junio de 2010.

3.- Publicar la presente sentencia en el Registro Oficial.

#### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.-

f.) Dra. Nina Pacari Vega, **JUEZA CONSTITUCIONAL**.

**CORTE CONSTITUCIONAL.-** Es fiel copia del original.- revisado por: f.) Ilegible.- Quito, a 20 de marzo del 2013.- f.) Ilegible, Secretaría General.

#### CASO No. 0548-11-EP

**RAZÓN:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue suscrita por el doctor Edgar Zárate Zárate, Presidente (E) de la Corte Constitucional, el día jueves 02 de agosto de dos mil doce.- Lo certifico.

f.) Dr. Jaime Pozo Chamorro, **SECRETARIO GENERAL (E)**.

**CORTE CONSTITUCIONAL.-** Es fiel copia del original.- Revisado por: f.) Ilegible.- Quito, a 20 de marzo del 2013.- f.) Ilegible, Secretaría General.

#### Caso N.º 0548-11-EP

**PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.- Quito, 28 de febrero de 2013 a las 12h20.- Vistos:** De conformidad con lo establecido en el artículo 29 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, así como de la normativa vigente aplicable al caso signado con el N.º 0548-11-EP, acción extraordinaria de protección propuesta por el doctor Edgar Samaniego Rojas, en calidad de rector de la Universidad Central del Ecuador, en contra de la sentencia del 07 de febrero de 2011 y otros dictados por la Primera Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, dentro del recurso de apelación de acción de protección N.º 564-2010, el cual fue resuelto por el Pleno de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, el 24 de julio de 2012 por medio de la cual se negó la acción propuesta, agréguese al proceso el escrito presentado por el legitimado activo el 6 de agosto de 2012, que contiene el pedido de aclaración y ampliación a lo dictado por el Pleno del Organismo. En lo principal y en atención a lo solicitado, esta Corte hace las siguientes puntualizaciones: **1.-** De modo general, está claro que la ampliación procede si la sentencia no resolviere todos los asuntos sometidos a la decisión del órgano competente y por su parte la aclaración tendrá lugar si el fallo fuere oscuro, ambiguo o abstracto; **2.-** En la presente causa, la sentencia dictada el 24 de julio de 2012, materia del pedido de aclaración ha sido desarrollada y dictada de manera clara y completa, ya que en cada uno de sus considerandos se reflejan notoriamente las razones de la decisión adoptada y que demuestran que se ha motivada debidamente la misma; **3.-** Por otra parte, se reitera que la acción extraordinaria de protección ampara los derechos de las personas para que no se presente una vulneración a los mismos, por lo que esta Corte no es competente para determinar las situaciones de legalidad que son conocidas por la autoridades jurisdiccionales ordinarias, las que dentro de sus competencias tienen que resolver en derecho este conflicto. Por lo antes expuesto, de conformidad con la Constitución y las Leyes de la República se niega la solicitud de ampliación y aclaración presentada y se estará a lo dispuesto en la sentencia N.º 243-12-SEP-CC del 24 de julio de 2012, dictada por el Pleno de la Corte Constitucional. **NOTIFÍQUESE.**

f.) Dr. Patricio Pazmiño Freire, **PRESIDENTE**.

**Razón:** Siento por tal, que el auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional, con nueve votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loo, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, en sesión ordinaria del 28 de febrero del 2013. Lo certifico.

f.) Dr. Jaime Pozo Chamorro, **SECRETARIO GENERAL**.

**CORTE CONSTITUCIONAL.-** Es fiel copia del original.- Revisado por: f.) Ilegible.- Quito, a 20 de marzo del 2013.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 28 de febrero de 2013

**SENTENCIA N.º 001-13-SIN-CC**

**CASO N.º 0037-10-IN**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

El 8 de julio de 2010, el señor Ramiro Edison Ruano Guerrón, en su calidad de director ejecutivo (e) del Consejo Nacional de la Calidad (CONCAL), comparece ante la Corte Constitucional, para el período de transición, para que esta, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 424 y 436 numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador<sup>1</sup>, declare la inconstitucionalidad por el fondo de las normas contenidas en los artículos 9, literales **b** y **c**; 16, literales **b** y **c**; y 20, literales **c** y **d** de la Ley del Sistema Ecuatoriano de la Calidad<sup>2</sup>

El 8 de julio de 2010, la Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, en virtud de lo dispuesto en el entonces vigente artículo 17 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional<sup>3</sup>, certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

El 9 de agosto de 2010 a las 15h37, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional resolvió admitir a trámite la presente acción, y dispuso que se corra traslado con dicha providencia y la demanda al señor presidente de la Asamblea Nacional, al señor presidente Constitucional de la República y al señor procurador general del Estado, para su intervención en defensa o impugnación sobre la inconstitucionalidad alegada, en el término de quince días. Por último, dispuso que se ponga en conocimiento del público la existencia del proceso por medio de la publicación de un resumen de la demanda en el Registro Oficial y en el portal electrónico de la Corte Constitucional.

De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, en sesión ordinaria del 19 de agosto de 2010, el secretario general (e) remitió los expedientes al Dr. Hernando Morales Vinuesa, como juez constitucional sustanciador.

El juez constitucional sustanciador avocó conocimiento de la causa con fecha 20 de septiembre de 2010, convocó a audiencia que se efectuó el 29 de septiembre de 2010 y dispuso que se notifique dicha providencia tanto a los legitimados activos de las causas acumuladas, como al señor presidente de la Asamblea Nacional, al señor presidente de la República y al señor procurador general de Estado.

En aplicación de los artículos 25 a 27 del Régimen de Transición de la Constitución de la República, el 6 de noviembre de 2012 fueron posesionados los jueces y juezas de la primera Corte Constitucional. En tal virtud, el Pleno del organismo procedió a un nuevo sorteo de la causa, efectuado el día 11 de diciembre de 2012. De conformidad con dicho sorteo, el señor secretario general remitió el expediente a la doctora Wendy Molina Andrade, como jueza constitucional sustanciadora.

La jueza constitucional sustanciadora avocó conocimiento de la causa con fecha 18 de febrero de 2013, disponiendo que se notifique dicha providencia tanto a los legitimados activos de las causas acumuladas, como al señor presidente de la Asamblea Nacional, al señor presidente de la República y al señor procurador general de Estado.

**De la demanda y sus argumentos**

El accionante, en lo principal, manifiesta que las normas impugnadas violentan la norma contenida en la disposición constitucional del artículo 232 de la Norma Fundamental. El texto de la norma vulnerada es el siguiente:

“Art. 232.- No podrán ser funcionarias ni funcionarios ni miembros de organismos directivos de entidades que ejerzan la potestad estatal de control y regulación, quienes tengan intereses en las áreas que vayan a ser controladas o reguladas o representen a terceros que los tengan.

Las servidoras y servidores públicos se abstendrán de actuar en los casos en que sus intereses entren en conflicto con los del organismo o entidad en los que presten sus servicios”.

Dicho artículo implica una prohibición expresa de integrar directorios de organismos de control y regulación para quienes tengan interés en el área controlada, la que debe ser respetada por las demás normas del ordenamiento jurídico.

Para corroborar su punto, desarrolla las competencias de los organismos cuyas normas de integración impugnan:

- a) El Consejo Nacional de Control de la Calidad (CONCAL), de acuerdo con el artículo 10 de la Ley<sup>4</sup>, tiene la facultad de resolver los conflictos en el ámbito de la Ley; emitir directrices para procedimientos de evaluación de la conformidad;

<sup>1</sup> Registro Oficial N° 449, 20 de octubre de 2008.

<sup>2</sup> Registro Oficial, Suplemento N° 26, 22 de febrero de 2007. Norma modificada por el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, Registro Oficial, Suplemento N° 351, 29 de diciembre de 2010.

<sup>3</sup> Registro Oficial, Suplemento, N° 127, 10 de febrero de 2010. El artículo fue eliminado en virtud del artículo 10 de la Reforma al Reglamento, publicada en el Registro Oficial, Suplemento, N° 587, 30 de noviembre de 2011.

<sup>4</sup> Artículo derogado de forma expresa por la Disposición Reformativa Primera del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones.

e imponer las sanciones correspondientes, en razón de los informes presentados por los organismos correspondientes. Dichas atribuciones, de acuerdo con el accionante, están relacionadas con las actividades de regulación y control.

- b) El Instituto Ecuatoriano de Normalización (INEN), conforme al artículo 15 del mencionado cuerpo legal<sup>5</sup>, tiene como atribuciones fungir como organismo técnico en el campo de la reglamentación, normalización y metrología; organización y dirección de subsistemas nacionales relacionados con la materia; actuación como organismo de evaluación, y homologación, adopción o adaptación de normativa internacional. Por ende, concluye que tiene características de organismo de control y regulación.
- c) Al Organismo de Acreditación Ecuatoriano, por su parte, en aplicación del artículo 21 de la misma Ley<sup>6</sup>, le corresponde expedir los procedimientos de evaluación a ser cumplidos de forma obligatoria; decidir sobre el otorgamiento, mantenimiento, suspensión y cancelación de acreditación de organismos evaluadores; y ordenar el inicio y suscribir informes sobre investigaciones respecto de la comisión de infracciones. Asimismo, estima que constituyen atribuciones de control y regulación.

En tal sentido, el accionante estima que "...es evidente que la prohibición constitucional a la que se hace referencia, es totalmente aplicada a cada uno de estos casos, y a aquellas personas al conformar estos organismos; ya que tienen intereses en las áreas que son controladas y reguladas, y así mismo representan a terceros que los tiene (sic)".

Explica que en el caso el CONCAL y del INEN, sus normas de conformación incluyen a representantes de federaciones nacionales de cámaras de industrias, comercio y pequeña industria, así como de la Federación Ecuatoriana de Exportadores. En su opinión, las organizaciones detalladas representan justamente a los destinatarios del control y regulación, en tanto se ejerce respecto de quienes producen, importan o comercializan bienes y servicios, lo que configura el conflicto de intereses.

Respecto de la OAE, el accionante impugna la norma que incluye a un representante de las Cámaras de la Producción, al igual que un representante de los organismos de evaluación, igualmente sujetos al control y regulación del organismo.

Como argumento de soporte a su afirmación, menciona la sentencia N.º 001-2009-SIN-CC, en la que la Corte Constitucional, para el período de transición, resolvió declarar inconstitucional el artículo 7 de la Ley de Zonas Francas, a solicitud del director ejecutivo (e) del Consejo Nacional de Zonas Francas (CONAZOFRA). En dicho

caso, la Corte determinó la existencia de conflicto de intereses con argumentos análogos a los presentados en la demanda del presente caso. En el mismo sentido, cita las resoluciones N.º 0003-2008-TC y N.º 0004-08-TC, con casos que estima asimilables. Señala que los criterios vertidos por la Corte de Transición y por el Tribunal Constitucional constituyen precedente constitucional, del que solamente podría alejarse en pro del principio de progresividad y la vigencia del modelo constitucional del Estado ecuatoriano, lo que no sucede en el presente caso.

#### Pretensión concreta

En razón de lo expuesto, el accionante solicita que "...se declara (sic) la inconstitucionalidad por el fondo de los literales b) y c) del Art. 9; los literales b) y c) del Art. 16; y los literales c) y d) del Art. 20 de la Ley del Sistema Ecuatoriano de la Calidad".

#### Texto de la norma cuya inconstitucionalidad se acusa

#### Ley del Sistema Ecuatoriano de la Calidad

Registro Oficial, Suplemento N.º 26, 22 de febrero de 2007

"Art. 9.- Créase el Consejo Nacional de la Calidad – CONCAL, como órgano técnico y rector del sistema ecuatoriano de la calidad. Será una entidad de derecho público, con personería jurídica, patrimonio y fondos propios, con autonomía administrativa, económica, financiera y operativa, con sede en Quito; y, estará integrado por los siguientes miembros técnicos que tendrán voz y voto:

- a) Cuatro representantes permanentes del Ejecutivo, nombrados por el Ministro de Comercio Exterior, Industrialización, Pesca y Competitividad, el Ministro de Agricultura y Ganadería, El Ministro de Salud Pública; y, el Ministro de Energía y Minas.
- b) **Tres delegados, uno por cada una de las Federaciones Nacionales de Cámaras de Industria, Comercio y Pequeña Industria.**
- c) **Un delegado de la Federación Ecuatoriana de Exportadores (FEDEXPOR); y,**
- d) Un delegado por parte de las asociaciones de consumidores legalmente constituidas.

"Art. 16.- El Directorio del Instituto Ecuatoriano de Normalización – INEN, estará conformado por los siguientes miembros técnicos permanentes:

- a) Dos representantes permanentes del Ejecutivo nombrados por el Ministro de Comercio Exterior, Industrialización, Pesca y Competitividad; y el Ministro de Salud Pública;
- b) **Tres delegados, uno por cada una de las Federaciones Nacionales de las Cámaras de Industrias, Comercio y Pequeña Industria;**
- c) **Un delegado de la Federación Ecuatoriana de Exportadores (FEDEXPOR);**
- d) Un representante de las universidades y escuelas politécnicas;
- e) Un representante del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología; y,

<sup>5</sup> Artículo vigente.

<sup>6</sup> Artículo vigente.

- f) Un delegado por parte de las asociaciones de consumidores legalmente constituidas.

“Art. 20.- Constitúyese el Organismo de Acreditación Ecuatoriano – OAE, órgano oficial en materia de acreditación y como una entidad técnica de Derecho Público, con personería jurídica, patrimonio y fondos propios, con autonomía administrativa, económica, financiera y operativa, con sede en Quito y competencia a nivel nacional; podrá establecer oficinas dentro y fuera del territorio nacional; y, se registrará conforme a los lineamientos y prácticas internacionales reconocidas y por lo dispuesto en la presente Ley y su reglamento.

El Directorio del Organismo de Acreditación Ecuatoriano – OAE, estará integrado por los siguientes miembros:

- a) El Subsecretario de industrialización del Ministerio de Comercio Exterior, Industrialización, Pesca y Competitividad, o su delegado permanente que será el Director Ejecutivo del CONCAL;
- b) Dos delegados del Presidente de la República;
- c) **Un representante permanente de las cámaras de la producción;**
- d) **Un representante de los organismos de evaluación de la conformidad, debidamente acreditados;**
- e) Un delegado técnico permanente del sector académico, designado por el organismo de acreditación de las universidades y escuelas politécnicas;
- f) Un representante del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología; y,
- g) Un representante de las asociaciones de los consumidores, legalmente reconocidas(...)

#### Contestación de los legitimados pasivos

##### Contestación de la Asamblea Nacional

El señor arquitecto Fernando Cordero Cueva, en calidad de presidente de la Asamblea Nacional, mediante escrito presentado el 3 de septiembre de 2010, expone los siguientes argumentos:

Cita la sentencia interpretativa N.º 001-08-SIC-CC, expedida por la Corte Constitucional, para el período de transición, en la cual se exponen las razones para la aplicación de los principios de conservación del derecho y armonización constitucional a la legislación preconstitucional.

Señala que las normas impugnadas constan en la Ley del Sistema Ecuatoriano de la Calidad, la cual fue aprobada por el extinto Congreso Nacional, en su opinión, en violación de lo que disponía el artículo 123 de la entonces vigente Constitución Política de la República del Ecuador, del año 1998. Dicha disposición, al igual que la contenida en el artículo 232 de la Constitución vigente, proscribía la posibilidad de que las personas que tengan intereses o representen a terceros que los tuvieren, accedan a ser funcionarios o miembros de organismos con potestad

pública de control y regulación. Por ende, concuerda con el accionante en que los organismos públicos mencionados en la demanda “... no podían ni pueden ser conformados por representantes de entidades privadas”.

Al igual que el accionante, cita la sentencia N.º 0001-2009-SIN-CC, así como la resolución N.º 0015-2007-TC, para demostrar que se han expedido fallos relacionados con la inconstitucionalidad en la conformación de organismos de control y regulación, cuya normativa de conformación incurre en la prohibición por conflicto de interés.

Por lo expuesto, se allana a la demanda planteada.

##### Contestación de la Presidencia de la República

El señor doctor Alexis Mera Giler, secretario general jurídico de la Presidencia de la República, por medio de escrito presentado el 9 de septiembre de 2010, argumenta lo siguiente:

Señala que de la lectura del artículo 232, “[e]videntemente, resulta claro que el espíritu del constitucionalista (sic) era evitar conflictos de intereses en los organismos de regulación”. Así, dadas las atribuciones conferidas al CONCAL, al INEN y al OAE, sus directorios no deberían estar conformados por delegados de las federaciones nacionales de las cámaras de industrias, comercio, pequeña industria, producción, ni de la Federación Ecuatoriana de Exportadores.

Por lo señalado, el representante de la Presidencia de la República se allana a la demanda presentada.

El 14 de enero de 2011, por medio de oficio remitido a los jueces de la Corte Constitucional, para el período de transición, el señor Alexis Mera Giler compareció y señaló lo siguiente:

“Toda vez que en virtud del numeral 4 de la Disposición Reformatoria Novena del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones publicado en el Suplemento del R. O. No. 351 del 29 de diciembre de 2010, se sustituyó al Consejo Nacional de la Calidad por el Comité Interministerial de la Calidad, no procede que se siga sustanciando la presente causa”.

##### Contestación de la Procuraduría General del Estado

El señor doctor Néstor Arboleda Terán, director nacional de Patrocinio, delegado del señor procurador general del Estado, mediante escrito presentado el 10 de septiembre de 2010, expone lo siguiente:

“Que, efectuado el estudio y análisis pertinentes se establece que, en efecto, todas las normas determinadas en el libelo del actor, vulneran el precepto constitucional contenido en el Art. 232 de la Carta Magna, porque los representantes de los sectores de la producción, comercio y exportación que hoy forman parte del directorio del CONCAL tienen conflicto de intereses”.

Por ende, se allana a la demanda propuesta.

## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

### Competencia de la Corte

El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 429 y 436, numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con los artículos 191 numeral 2 literal a, 75 numeral 1 literal c, 98 y 113 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, así como con los artículos 3 numeral 2 literal c y 54 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

### Determinación del problema jurídico a resolver

El accionante presenta una demanda de inconstitucionalidad, con fundamento en lo señalado en el artículo 436 numeral 2 de la Constitución de la República. De conformidad con la disposición citada, corresponde a la Corte Constitucional lo siguiente:

“Conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, por el fondo o por la forma, contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos y autoridades del Estado. La declaratoria de inconstitucionalidad tendrá como efecto la invalidez del acto normativo impugnado”<sup>7</sup>

En virtud de tal disposición, tomando en cuenta los argumentos presentados por las partes, así como el estado de las normas impugnadas en tanto a su vigencia, esta Corte estima necesario desarrollar el análisis a través de la solución del siguiente problema jurídico:

**¿Cómo opera el control constitucional respecto a los artículos 9, literales b y c; 16, literales b y c, y 20, literales c y d de la Ley del Sistema Ecuatoriano de la Calidad, cuando estos han sido derogados?**

Como se ha dejado anotado, la Ley del Sistema Ecuatoriano de la Calidad fue publicada en el Suplemento del Registro Oficial N.º 26, del 22 de febrero de 2007. Dicha norma entró en vigencia con la Constitución de 1998. Por medio de la promulgación del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, publicado en el Suplemento del Registro Oficial N.º 351 del 29 de diciembre de 2010, se efectuaron varias reformas al mencionado cuerpo normativo. Respecto de la ley impugnada, consta la Disposición Reformatoria Novena, en la que se eliminan, sustituyen y aumentan varios artículos. Específicamente, para las disposiciones cuya inconstitucionalidad se acusa, la mencionada disposición señala lo siguiente:

“NOVENA.- En la Ley del Sistema Ecuatoriano de la Calidad, realícense las siguientes modificaciones:  
(...)

2. Sustitúyase el literal a) del Artículo 8 y agréguese el literal e) al tenor siguiente:

**"a) Comité Interministerial de la Calidad"**

"e) Ministerio de Industrias y Productividad (MIPRO)"  
(...)

4. **Sustitúyase el Artículo 9** por el siguiente:

"Art. 9.- Créase el Comité Interministerial de la Calidad, como una instancia de coordinación y articulación de la política de la Calidad intersectorial, que estará integrado por las siguientes entidades públicas:

1. Ministra (o) Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad.
2. Ministra (o) de Industrias y Productividad, quien lo presidirá o su delegado permanente.
3. Ministra (o) del Ambiente o su delegado permanente.
4. Ministro (a) de Turismo o su delegado permanente.
5. Ministro (a) de Agricultura, Acuicultura, Ganadería y pesca
6. Ministro (a) de Salud Pública o su delegado permanente.
7. Ministra (o) de Transporte y Obras Públicas o su delegado permanente.
8. Ministro (a) de Electricidad y Energía Renovable o su delegado permanente.

Actuará como Secretario del Comité la Subsecretaria o el Subsecretario de la Calidad del Ministerio de Industrias y Productividad.

(...)

5. Luego del artículo 9 agregar el siguiente artículo innumerado:

(...)

Se conformará un **Consejo Consultivo del Comité Interministerial** que estará **conformado por representantes del sector productivo**, la academia y los consumidores.

**EL INEN y el OAE contarán con sus respectivos consejos técnicos consultivos** que tendrán la participación del sector productivo, las universidades y expertos en los ámbitos de acción de las entidades.

Estos consejos consultivos serán **de consulta obligatoria y sus pronunciamientos tendrán carácter referencial no vinculante**.

(...)

11. **Suprimase el Artículo 16.**

(...)

14. En el primer inciso del **Artículo 20**, a continuación de la frase "Derecho Público," agréguese "adscrito al Ministerio de Industrias y Productividad," y **elimínense los incisos 2, 3, 4, 5 y 6**"<sup>8</sup>.

De las disposiciones citadas se desprende que los enunciados que el accionante acusó como inconstitucionales, fueron eliminados o sustituidos por nuevas regulaciones, con fecha posterior a la interposición de la demanda. En este caso, nos hallamos frente a normas

<sup>7</sup> Constitución de la República del Ecuador, artículo 436, número 2.

<sup>8</sup> Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, Disposición Reformatoria Novena.

derogadas, las que fueron expulsadas del ordenamiento jurídico por parte del propio legislador, con anterioridad al pronunciamiento de la Corte.

La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional contempla el supuesto en el que se enmarca el presente caso. El artículo 76 numeral 8 de la Ley establece que “[c]uando normas derogadas tengan la potencialidad de producir efectos contrarios a la Constitución, se podrá demandar y declarar su inconstitucionalidad”<sup>9</sup> El escenario presentado por la ley de la materia es abordado por la Teoría de la Norma Jurídica bajo la denominación de ultractividad. Sobre este punto, Rafael Hernández Marín presenta la definición en dos supuestos plenamente delimitados, aunque la mayoría de las veces, concurrentes:

“La ultractividad (o ultra actividad) consiste en que un enunciado jurídico hace referencia a un tiempo posterior a su [intervalo de validez].

(...) [U]n enunciado jurídico se puede referir a un tiempo posterior a su [intervalo de validez], bien en su suposición, bien en su consecuencia. En el primer caso, diremos que el enunciado es ultractivo; en el segundo, que el enunciado tiene efectos ultractivos.

Dicho de otro modo: son enunciados ultractivos aquellos en los que el final del [intervalo de subsunción] es posterior al final del [intervalo de validez], o en los que el [intervalo de subsunción] se prolonga más allá del final del [intervalo de validez]; son enunciados con efectos ultractivos aquellos en los que el [tiempo de efecto] es posterior al final del [intervalo de validez]”<sup>10</sup>.

Seguendo al autor, la ultractividad de los efectos de determinada norma está definida por la posibilidad de que dicha norma logre que su consecuencia sea aplicada más allá del momento en que dejó de pertenecer al ordenamiento jurídico positivo, con independencia de si los hechos que la motivaron se dieron antes o después de dicha derogatoria. Así, si el efecto ultractivo de una norma lesiona lo dispuesto en la Carta Fundamental, se abre la posibilidad de que la Corte ejerza control constitucional sobre la misma, aunque su período de validez formal ya haya terminado.

En la especie, no se verifica que las normas derogadas puedan tener efecto alguno más allá de la fecha en la que fueron eliminadas o sustituidas. Por ende, esta Corte

advierte que no existe materia respecto de la cual se deba pronunciar, por lo que corresponde negar y disponer el archivo de la causa.

### III. DECISIÓN

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

#### SENTENCIA

1. Negar la acción de inconstitucionalidad planteada por el señor Ramiro Edison Ruano Guerrón.
2. Disponer el archivo de la causa.
3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

f.) Dr. Patricio Pazmiño Freire, **PRESIDENTE**.

f.) Dr. Jaime Pozo Chamorro, **SECRETARIO GENERAL**.

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con nueve votos de los señores jueces y señoras juezas: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire en sesión ordinaria del 28 de febrero de 2013. Lo certifico.

f.) Dr. Jaime Pozo Chamorro, **SECRETARIO GENERAL**.

**CORTE CONSTITUCIONAL.-** Es fiel copia del original.- Revisado por: f.) Ilegible.- Quito, a 20 de marzo del 2013.- f.) Ilegible, Secretaría General.

#### CASO No. 0037-10-IN

**RAZÓN:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el doctor Patricio Pazmiño Freire, Presidente de la Corte Constitucional, el día martes 12 de marzo de dos mil trece.- Lo certifico.

f.) Dr. Jaime Pozo Chamorro, **SECRETARIO GENERAL**.

**CORTE CONSTITUCIONAL.-** Es fiel copia del original.- Revisado por: f.) Ilegible.- Quito, a 20 de marzo del 2013.- f.) Ilegible, Secretaría General.

<sup>9</sup> Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, artículo 76, número 8.

<sup>10</sup> Rafael Hernández Marín, *Introducción a la Teoría de la Norma Jurídica*, Marcial Pons, Madrid, 2002, p. 537. El autor utiliza los siguientes acrónimos, que han sido reemplazados en la cita: IS, por *intervalo de subsunción*, referido al período de tiempo en el que se puede aplicar la suposición de una norma jurídica a determinado hecho; IV, por *intervalo de validez*, correspondiente al tiempo en que una norma pertenece a determinado ordenamiento jurídico; y TE, por *tiempo de efecto*, que remite al tiempo en el que determinada norma prevé que se den sus efectos.

Quito, D. M., 28 de febrero de 2013

**SENTENCIA N.º 001-13-SIO-CC**

**CASOS N.º 0001-11-IO, 0002-11-IO, 0003-11-IO y 0004-11-IO acumulados**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

**Caso N.º 0001-11-IO**

El 19 de abril de 2011, el licenciado Carlos Humberto Aguirre, por sus propios derechos y en calidad de procurador común del “Colectivo de Docentes y Jubilados de la República”, demandó que se declare la inconstitucionalidad de la omisión normativa en la que habría incurrido la Asamblea Nacional al desarrollar el mandato contenido en la Disposición Transitoria Vigésimo Primera de la Constitución de la República del Ecuador<sup>1</sup>

El 19 de abril de 2011, la Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, en virtud de lo dispuesto en el entonces vigente artículo 17 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional<sup>2</sup>, certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

El 21 de julio de 2011 a las 17h02, en virtud de lo dispuesto en el artículo 80 numeral 2 literales **b** y **d** de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional<sup>3</sup>, previo a la resolución respecto de la admisibilidad de la acción, requirió a la Asamblea Nacional que remita copia certificada de los informes y sesiones legislativas que dieron origen a la Ley Orgánica de Educación Intercultural<sup>4</sup>, en el término de 5 días.

El 13 de septiembre de 2011 a las 9h50, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional resolvió admitir a trámite la presente acción y dispuso que se corra traslado con dicha providencia y la demanda al señor presidente de la Asamblea Nacional, al señor presidente constitucional de la República y al señor procurador general del Estado, para su intervención en defensa o impugnación sobre la existencia de la omisión inconstitucional alegada, en el término de quince días. Asimismo, la Sala insistió en el requerimiento realizado en el auto del 21 de julio de 2011. Por último, dispuso que se ponga en conocimiento del público la existencia del proceso por medio de la publicación de un resumen de la demanda en el Registro Oficial y en el portal electrónico de la Corte Constitucional.

<sup>1</sup> Registro Oficial N° 449, 20 de octubre de 2008.

<sup>2</sup> Registro Oficial, Suplemento, N° 127, 10 de febrero de 2010. El artículo fue eliminado en virtud del artículo 10 de la Reforma al Reglamento, publicada en el Registro Oficial, Suplemento, N° 587, 30 de noviembre de 2011.

<sup>3</sup> Registro Oficial, Segundo Suplemento, N° 52, 22 de octubre de 2009.

<sup>4</sup> Registro Oficial, Segundo Suplemento, N° 417, 31 de marzo de 2011.

**Caso N.º 0002-11-IO**

El 21 de abril de 2011, el licenciado César Augusto Almeida González, por sus propios derechos y en calidad de procurador común del “Colectivo de Docentes y Jubilados”, demandó que se declare la inconstitucionalidad de la omisión normativa en la que habría incurrido la Asamblea Nacional al desarrollar el mandato contenido en la Disposición Transitoria Vigésimo Primera de la Constitución de la República del Ecuador.

El 21 de abril de 2011, la Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, en virtud de lo dispuesto en el entonces vigente artículo 17 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, certificó que la demanda tiene relación con el caso N.º 0001-11-IO.

El 13 de septiembre del 2011 a las 10h45, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional resolvió admitir a trámite la presente acción, y dispuso que se corra traslado con dicha providencia y la demanda al señor presidente de la Asamblea Nacional, al señor presidente constitucional de la República y al señor procurador general del Estado, para su intervención en defensa o impugnación sobre la existencia de la omisión inconstitucional alegada, en el término de quince días. Asimismo, la Sala dispuso que se ponga en conocimiento del público la existencia del proceso por medio de la publicación de un resumen de la demanda en el Registro Oficial y en el portal electrónico de la Corte Constitucional. Por último, conforme a lo dispuesto en el artículo 82 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la Sala ordenó la acumulación a la causa N.º 0001-11-IO.

**Caso N.º 0003-11-IO**

El 11 de mayo de 2011, la licenciada Magdalena del Carmen López Aguilar, por sus propios derechos y en calidad de procuradora común del “Colectivo de Docentes y Jubilados de la República”, demandó que se declare la inconstitucionalidad de la omisión normativa en la que habría incurrido la Asamblea Nacional al desarrollar el mandato contenido en la Disposición Transitoria Vigésimo Primera de la Constitución de la República del Ecuador.

El 11 de mayo de 2011, la Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, en virtud de lo dispuesto en el entonces vigente artículo 17 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, certificó que la demanda tiene relación con los casos N.º 0001-11-IO y N.º 0002-11-IO.

El 13 de septiembre de 2011 a las 10h46, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional resolvió admitir a trámite la presente acción, y dispuso que se corra traslado con dicha providencia y la demanda al señor presidente de la Asamblea Nacional, al señor presidente constitucional de la República y al señor procurador general del Estado, para su intervención en defensa o impugnación sobre la existencia de la omisión inconstitucional alegada, en el término de quince días. Asimismo, la Sala dispuso que se ponga en conocimiento del público la existencia del proceso por medio de la publicación de un resumen de la demanda en el Registro Oficial y en el portal electrónico de la Corte

Constitucional. Por último, conforme a lo dispuesto en el artículo 82 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la Sala ordenó la acumulación a la causa N.º 0001-11-IO.

#### Caso N° 0004-11-IO

El 3 de junio de 2011, las licenciadas Martha Yolanda Gudiño Guzmán, Luz Amada Ramón Hurtado, Martha del Carmen Martínez Camacho y Carmita de los Ángeles Bustos Acosta, por sus propios derechos, demandaron que se declare la inconstitucionalidad de la omisión normativa en la que habría incurrido la Asamblea Nacional al desarrollar el mandato contenido en la Disposición Transitoria Vigésimo Primera de la Constitución de la República del Ecuador.

El 3 de junio de 2011, la Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, en virtud de lo dispuesto en el entonces vigente artículo 17 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, certificó que la demanda tiene relación con los casos N.º 0001-11-IO, 0002-11-IO y 0003-11-IO.

El 13 de septiembre de 2011 a las 10h47, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional resolvió admitir a trámite la presente acción, y dispuso que se corra traslado con dicha providencia y la demanda al señor presidente de la Asamblea Nacional, al señor presidente constitucional de la República y al señor procurador general del Estado, para su intervención en defensa o impugnación sobre la existencia de la omisión inconstitucional alegada, en el término de quince días. Asimismo, la Sala dispuso que se ponga en conocimiento del público la existencia del proceso por medio de la publicación de un resumen de la demanda en el Registro Oficial y en el portal electrónico de la Corte Constitucional. Por último, conforme a lo dispuesto en el artículo 82 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la Sala ordenó la acumulación a la causa N.º 0001-11-IO.

#### Trámite posterior a la acumulación de causas

De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, el 12 de octubre de 2011, el secretario general (e) remitió los expedientes a la Dra. Ruth Seni Pinoargote, como jueza constitucional sustanciadora.

La jueza constitucional sustanciadora avocó conocimiento de la causa el 22 de noviembre de 2011, disponiendo que se notifique dicha providencia tanto a los legitimados activos de las causas acumuladas, como al señor presidente de la Asamblea Nacional, al señor presidente de la República y al señor procurador general del Estado.

En aplicación de los artículos 25 a 27 del Régimen de Transición de la Constitución de la República, el 6 de noviembre de 2012 fueron posesionados los jueces y juezas de la primera Corte Constitucional. En tal virtud, el Pleno del organismo procedió a un nuevo sorteo de la causa el 11 de diciembre de 2012. De conformidad con dicho sorteo, el secretario general remitió los expedientes a la Dra. Wendy Molina Andrade, como jueza constitucional sustanciadora.

La jueza constitucional sustanciadora avocó conocimiento de la causa el 18 de febrero de 2013, disponiendo que se notifique dicha providencia tanto a los legitimados activos de las causas acumuladas, como al señor presidente de la Asamblea Nacional, al señor presidente de la República y al señor procurador general de Estado.

#### De las demandas y sus argumentos

#### Casos N.º 0001-11-IO, 0003-11-IO y 0004-11-IO

Los accionantes en los casos N.º 0001-11-IO, 0003-11-IO y 0004-11-IO presentan demandas con los mismos argumentos, los que se resumen a continuación:

Señalan que el 24 de enero de 2008, la Asamblea Nacional Constituyente, reunida en el cantón Montecristi, provincia de Manabí, expidió el Mandato Constituyente N.º 2<sup>5</sup> que tuvo como propósito, entre otros: "... erradicar los privilegios remunerativos y salariales, eliminando las distorsiones generadas por la existencia de remuneraciones diferenciadas que se pagan en algunas entidades públicas"<sup>6</sup>. El artículo 8 de dicho mandato señala en lo pertinente:

"Art. 8.- Liquidaciones e indemnizaciones.- El monto de la indemnización, por supresión de partidas, renuncia voluntaria o retiro voluntario para acogerse a la jubilación de los funcionarios, servidores públicos y personal docente del sector público, con excepción del perteneciente a las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, será de hasta siete (7) salarios mínimos básicos unificados del trabajador privado por cada año de servicio y hasta un monto máximo de doscientos diez (210) salarios mínimos básicos unificados del trabajador privado en total"<sup>7</sup>.

Asimismo, citan la norma cuyo mandato alegan incumplido por la presunta omisión del legislativo, la cual señala:

"VIGESIMOPRIMERA.- El Estado estimulará la jubilación de las docentes y los docentes del sector público, mediante el pago de una compensación variable que relacione edad y años de servicio. El monto máximo será de ciento cincuenta salarios básicos unificados del trabajador privado, y de cinco salarios básicos unificados del trabajador privado en general por año de servicios. La ley regulará los procedimientos y métodos de cálculo"<sup>8</sup>.

Indican que la disposición contiene la orden de legislar respecto del pago de una compensación variable que relacione edad y años de servicio, así como regular los procedimientos y métodos de cálculo, la que en su criterio no se ha cumplido hasta ahora. Los accionantes consideran que dicha falta no ha permitido viabilizar el desarrollo del precepto constitucional invocado, lo que implica un incumplimiento del deber del Legislativo de expedir leyes, conforme con el artículo 120, numeral 6 de la Norma Fundamental.

<sup>5</sup> Registro Oficial, Suplemento, N° 261, 28 de enero de 2008.

<sup>6</sup> Mandato Constituyente N° 2, considerando tercero.

<sup>7</sup> Ibid., artículo 8.

<sup>8</sup> Constitución de la República del Ecuador, Disposición Transitoria Vigésimo Primera.

Dan a conocer que el señor presidente constitucional de la República expidió el Decreto Ejecutivo N.º 1127, el 5 de junio de 2008, el cual reformó el numeral 2 del artículo 115 del Reglamento General a la Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio Nacional<sup>9</sup>. Dicho Decreto estableció valores para el estímulo económico a los maestros y maestras jubiladas de acuerdo a tablas que fluctuaban entre los veinticuatro mil y los doce mil dólares, dependiendo de la edad, los años de trabajo y el año en que se acogieron al beneficio. Dicho decreto toma como fundamento lo señalado en el artículo 8 del Mandato Constituyente N.º 2, así como el artículo 31, numeral 2 de la entonces vigente Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio Nacional<sup>10</sup>.

Comentan que la Asamblea Nacional expidió la Ley Orgánica de Educación Intercultural, la que en su Disposición General Novena se refiere al estímulo para la jubilación de los docentes, como se indica a continuación:

“NOVENA.- Como estímulo para la jubilación de las y los docentes, el Estado les pagará por una sola vez las compensaciones económicas establecidas en la Ley Orgánica de Servicio Público para el efecto.

Las y los docentes que se acojan a los beneficios de la jubilación, tendrán derecho a recibir por una sola vez cinco salarios básicos unificados del trabajador privado por cada año de servicio contados a partir del quinto año y hasta un monto máximo de ciento cincuenta salarios básicos unificados del trabajador privado en total, para cuyo efecto, se efectuarán las reformas presupuestarias correspondientes en función de la disponibilidad fiscal existente, se podrá pagar este beneficio con bonos del Estado, de conformidad con lo establecido en los artículos 81 y 129 de la Ley Orgánica de Servicio Público”.

En su opinión, la citada disposición “... [n]o contiene el desarrollo normativo que regule los procedimientos y métodos de cálculo de la compensación variable como incentivo de jubilación de los [d]ocentes del sector público”. Resaltan que la Ley Orgánica de Educación Intercultural cita en sus considerandos varias normas constitucionales –entre ellas, disposiciones transitorias–, pero “... en ningún momento...” mencionó a la Disposición Transitoria Vigésimo Primera.

Relatan que las personas a las que representan desempeñaron sus labores en el Magisterio Nacional, “... con pulcritud, eficiencia y responsabilidad”. Indican que al momento en que se expidió el Decreto Ejecutivo N.º 1127 decidieron, en aplicación del mismo, y “...en la convicción de que se trataba del estímulo de jubilación establecido en la Disposición Transitoria Vigésimo Primera de la Constitución”, acogerse al trámite de jubilación contemplado. Dicho procedimiento fue efectuado por las

direcciones provinciales del Ministerio de Educación. Las bonificaciones, que respondieron a dicho Decreto fueron, en su criterio, exiguas, ya que “...para la gran mayoría, con muy pocas excepciones, (fueron) de apenas doce mil dólares de los Estados Unidos de América”.

En su opinión, la Disposición General Novena de la Ley Orgánica de Educación Intercultural no solo incumplió el mandato de desarrollar la norma constitucional, sino que tampoco “...eliminó las inequidades y discrimenes (...) de que fueron los docentes (...), (que) se acogieron a la jubilación a partir de octubre de 2008, a pesar de que (...) se hallaba en vigencia el Mandato Constituyente No. 2”. Por lo dicho, consideran que la tabla contenida en el Decreto Ejecutivo N.º 1127, aplicada a ellos es “...injusta y regresiva, violatoria la numeral 8 del Art. 11 de la Constitución”. Ello configuraría, en su opinión, una exclusión arbitraria de beneficios entre el primero y el segundo grupo de jubilados.

#### Caso N.º 0002-11-IO

Los accionantes del caso N.º 0002-11-IO manifiestan en su libelo que –en su criterio– no se ha expedido la ley que norme el contenido de la ya citada Disposición Transitoria Vigésimo Primera de la Constitución de la República. Posteriormente, citan la Disposición General Novena de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, para indicar que ella “...no contiene el desarrollo normativo...” del mandato constitucional. Alegan que la norma constitucional “...no solamente establece una COMPENSACIÓN VARIABLE sino que establece su MONTO y PAGO máximo y mínimo” (Las mayúsculas constan en el texto original). Así, al disponer otra cosa, el Decreto Ejecutivo estaría generando “...un conflicto de jerarquía entre lo que manda y ordena la Constitución e impone y determina (...) un decreto ejecutivo (...) por la INCONSTITUCIONAL OMISIÓN LEGISLATIVA NORMATIVA DE LA ASAMBLEA NACIONAL”.

Relatan que desde el inicio de sus carreras como docentes “...uno de los sectores más vulnerables de la sociedad...”, han cumplido con probidad absoluta sus funciones. Indican, al igual que en las anteriores causas, que se acogieron al proceso de jubilación en virtud del Decreto Ejecutivo N.º 1127, “... conscientes que se trataba del estímulo de jubilación establecido en la disposición VIGÉSIMO PRIMERA Transitoria de la Constitución”. (Las mayúsculas constan en el texto original). Igualmente, consideran dicha cantidad como insuficiente. Señalan que los docentes del país debieron haber recibido los montos que en su criterio constan en la disposición constitucional, mas no los del Decreto Ejecutivo, los que –creen– contrarían y alteran lo prescrito por la Norma Suprema, constituyendo trato discriminatorio.

#### Pretensión concreta

Los accionantes en los casos N.º 0001-11-IO, 0002-11-IO, 0003-11-IO y 0004-11-IO formularon a la Corte Constitucional la siguiente solicitud:

“...declare la inconstitucionalidad en la que ha incurrido la Asamblea Nacional por omisión legislativa del precepto constitucional establecido en la

<sup>9</sup> Registro Oficial N° 361, 17 de junio de 2008. Norma derogada expresamente por la Ley Orgánica de Educación Intercultural.

<sup>10</sup> Registro Oficial N° 501, 16 de agosto de 1990. Norma derogada expresamente por la Ley Orgánica de Educación Intercultural.

Disposición Transitoria Vigésimo Primera de la Constitución, tanto más que (...) aprobó la LEY ORGÁNICA DE EDUCACIÓN INTECULTURAL (...), sin que en su texto se desarrollen los preceptos constitucionales de su responsabilidad legislativa” (Las mayúsculas constan en el texto original).

Por otro lado, señalan lo siguiente:

“...si se estimare que la Disposición General NOVENA de la Ley de Educación Intercultural contiene normativa que desarrolla el precepto constitucional de la Disposición Transitoria VIGÉSIMO PRIMERA de la Constitución, existiría entonces una omisión relativa (...) en cuyo caso, deben ser subsanados (sic), por la Corte Constitucional, mediante una sentencia de constitucionalidad condicionada...”.

Por último, piden lo siguiente:

“... que la Corte Constitucional formule, por la vía interpretativa o jurisprudencia y hasta que efectivamente sea expedida la correspondiente ley, las reglas básicas que sean necesarias para garantizar la debida aplicación de los preceptos constitucionales, especialmente referida (sic) a la compensación variable para los docentes del sector público, y que a la vez determine que quienes se hubieren acogido a los beneficios de la Jubilación desde el 20 de octubre del 2008 y que percibieron el incentivo por Jubilación de conformidad con el Decreto Ejecutivo No. 1127 (...), se les reliquidará el pago del mismo hasta ajustarlo a los montos establecidos en el artículo 129 de la Ley Orgánica del Servicio Público, disponiendo además las medidas presupuestarias que correspondan...”.

Por último, solicitan “...que la Corte Constitucional declare, de oficio, la inconstitucionalidad del Decreto Ejecutivo No. 1127 (...), declaratoria que tendrá como efecto la invalidez del acto normativo impugnado”.

Por su parte, los accionantes del caso N.º 0002-11-IO reproducen las pretensiones detalladas, con algunos cambios en la redacción.

#### **Contestación de los legitimados pasivos**

#### **Contestación de la Asamblea Nacional**

Mediante escrito presentado el 30 de septiembre de 2011, el señor arquitecto Fernando Cordero Cueva, presidente de la Asamblea Nacional, expuso los siguientes argumentos respecto de las demandas presentadas:

Señala que no se verifica una omisión en la demanda planteada, debido a que se expidieron dos leyes referentes a la Disposición Transitoria Vigésimo Primera de la Constitución, como son la Ley Orgánica de Servicio Público y la Ley Orgánica de Educación Intercultural, en cumplimiento además de los numerales 5 y 6 de la Disposición Transitoria Primera de la Norma Fundamental. Indica que los artículos 128 y 129 de la Ley Orgánica de Servicio Público regulan el beneficio por jubilación al que pueden acceder los servidores públicos comprendidos en el artículo 3 de dicha norma, que cumplan con los requisitos legales para acceder a la jubilación.

Indica que la Asamblea Nacional, en aplicación del principio de igualdad y prohibición de discriminación, reconocido por el artículo 11 numeral 2 de la Carta Magna, expidió la Ley Orgánica de Educación Intercultural, que en su Disposición General Novena “... establece de manera clara y categórica el principio de igualdad con el resto de servidores públicos (...) sin establecer compensaciones variables por edad y años de servicios, lo cual contravendría el mandato constitucional (...) previsto (sic) en el inciso final del numeral 2 del Art. 11 de la Constitución de la República”. Concluye sobre este punto en que al fijar montos máximos de jubilación por año de servicio con el techo de ciento cincuenta salarios básicos unificados, la Asamblea Nacional no ha incurrido en la omisión demandada.

Adicionalmente, hace mención del principio de correspondencia y armonía, utilizado por el extinto Tribunal Constitucional, para guiar la interpretación en el presente caso.

Con estos antecedentes, solicita que se deseche la acción “...por improcedente e infundada”.

#### **Contestación de la Presidencia de la República**

Con escrito presentado el 13 de octubre de 2011, el doctor Alexis Mera Giler, secretario general jurídico de la Presidencia de la República, en representación del señor presidente constitucional de la República, señor economista Rafael Correa Delgado, contestó las alegaciones de los accionantes de la siguiente forma:

Señala que las demandas son poco claras y hasta contradictorias, pues en su criterio, en un principio se argumenta en sentido de que ha existido una omisión inconstitucional total o formal, para luego señalar que dicha omisión ha sido parcial o material; y por último, solicitar la inconstitucionalidad del Decreto Ejecutivo N.º 1127.

Respecto de la alegada inconstitucionalidad total, que el actor atribuye a la disposición que señala “La ley regulará los procedimientos y métodos de cálculo”, indica que ha sido publicada la Ley Orgánica de Servicio Público, la cual rige todo lo concerniente a los servidores públicos; los estímulos por jubilación inclusive. Entre los servidores públicos, apunta, se encuentran los maestros, por provisión expresa del artículo 3 numeral 1 de dicha ley; por lo que ella es plenamente aplicable a su situación. Señala que la Ley de Educación Intercultural reafirmó el cumplimiento del mandato constitucional, “... simplemente remitiéndose a lo ya dispuesto en la Ley Orgánica de Servicio Público”. Concluye, por tanto, que no es posible declarar la omisión absoluta, máxime cuando la existencia de las normas citadas ha sido reconocida por el propio accionante.

En lo relacionado con la presunta omisión relativa, basada en la disposición que manda a establecer una “compensación variable”, comienza por indicar que existe por parte del accionante una concepción errada sobre el sentido de las disposiciones que establecen la omisión relativa como una exclusión arbitraria de beneficios. Asimismo, indica que dicha compensación variable, en razón de edad y años de servicio, no es otra cosa que lo dispuesto por los artículos 81 y 129 de la Ley Orgánica de

Servicio Público y la Disposición General Novena de la Ley Orgánica de Educación Intercultural. Desarrolla su razonamiento de esta manera:

“... [e]l valor (compensación) que va a recibir el docente que quiera acceder a los beneficios por jubilación voluntaria, va a depender de la edad (a partir de los 65 años) y de los años de servicios (si cumple con el número de imposiciones mensuales determinadas en la Ley de Seguridad Social); en relación a la edad que posea y el número de años de servicios, va a depender si recibe una mayor o menor cantidad de dinero”.

Señala que la interpretación del accionante va encaminada a “conseguir un beneficio adicional”, generado por una aplicación retroactiva de la disposición constitucional. En tal sentido, indica que en su criterio la retroactividad o ultractividad de la Ley solo tiene cabida en materia penal, por aplicación de la norma más favorable al reo, debido a que su objetivo es proteger la seguridad jurídica de la colectividad.

Por último, respecto de la pretendida inconstitucionalidad del Decreto Ejecutivo N.º 1127, responde que “...el mismo quedó sin efecto a partir de la publicación de la Ley Orgánica de Servicio Público, Ley que (...) es la que cumplió con el precepto determinado en la Disposición Transitoria Vigésima Primera de la Constitución”. Señala, no obstante, que el Decreto impugnado constituye la “aplicación operativa” del mandato presuntamente omitido, mientras se daba cumplimiento por medio del procedimiento legislativo.

Por lo expuesto, solicita que la acción de inconstitucionalidad por omisión sea desechada en su totalidad.

#### **Contestación de la Procuraduría General del Estado**

El señor Abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de Patrocinio y delegado del señor procurador general del Estado, contesta por medio de escrito presentado el 13 de octubre de 2011, con los argumentos que a continuación se detallan:

Señala que se han desarrollado los contenidos de la Disposición Transitoria Vigésima Primera de la Constitución a través de la promulgación de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, por lo que alega que no existe vacío normativo.

Se pronuncia respecto del plazo para dar cumplimiento a la mentada norma y cita la sentencia N.º 001-09-SIC-CC para concluir que el decurso del tiempo previsto por la constitución no desliga a la Asamblea Nacional de su facultad de regular los contenidos que la Constitución prescribe.

Con respecto a la pretensión de que se declare de oficio la inconstitucionalidad del Decreto Ejecutivo N.º 1127, indica que la Disposición Derogatoria Décimo Primera de la Ley Orgánica de Educación Intercultural derogó expresamente “...las demás disposiciones de similar o inferior jerarquía que se opongan a la presente ley”. En tal sentido, tampoco

cabría, en su opinión, la emisión de una sentencia estimatoria exhortativa, pues la regulación constitucional ya se halla desarrollada en la mencionada ley.

Señalan que los mandatos constituyentes, el Mandato N.º 2 inclusive, “...una vez concluido el período de funcionamiento de la Asamblea Constituyente, se integran al ordenamiento jurídico con la categoría de leyes orgánicas”. Con tal razonamiento, indica que el citado mandato no puede tener aplicación preferente respecto de una ley orgánica especial, como lo es la de Educación Intercultural.

Por último, señala que “[s]i (...) en ciertos casos, se aplicó una tabla de cálculo constante en un Decreto Ejecutivo y acuerdo ministerial, en desmedro de ciertos docentes, es una situación ajena al objeto de la acción pública de inconstitucionalidad en la que se hace efectivo el control abstracto de constitucionalidad, en la que no se puede resolver situaciones particulares”.

En razón de los argumentos descritos, solicita que se desechen las acciones propuestas.

#### **Texto de la norma constitucional cuyo mandato se alega omitido**

“VIGESIMOPRIMERA.- El Estado estimulará la jubilación de las docentes y los docentes del sector público, mediante el pago de una compensación variable que relacione edad y años de servicio. El monto máximo será de ciento cincuenta salarios básicos unificados del trabajador privado, y de cinco salarios básicos unificados del trabajador privado en general por año de servicios. La ley regulará los procedimientos y métodos de cálculo”.

## **II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS**

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

El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre la inconstitucionalidad de la omisión total o parcial a mandatos contenidos en las normas constitucionales, de conformidad con lo previsto en el artículo 496 numeral 10 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con los artículos 191 numeral 2 literal a, y 128 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, así como con los artículos 3 numeral 2 literal e y 75 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

### **Determinación de los problemas jurídicos a resolver**

La competencia atribuida a la Corte Constitucional que motiva la interposición de la presente acción está desarrollada en el artículo 436 numeral 10 de la Norma Fundamental. Dicho artículo desarrolla la institución de la siguiente manera:

“Declarar la inconstitucionalidad en que incurran las instituciones del Estado o autoridades públicas que por omisión inobserven, en forma total o parcial, los mandatos contenidos en normas constitucionales, dentro

del plazo establecido en la Constitución o en el plazo considerado razonable por la Corte Constitucional. Si transcurrido el plazo la omisión persiste, la Corte, de manera provisional, expedirá la norma o ejecutará el acto omitido, de acuerdo con la ley<sup>11</sup>.

Asimismo, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, señala que el control de constitucionalidad detallado en la disposición citada se debe realizar respecto de dos tipos de omisiones: absolutas y relativas. En tal sentido, tomando en cuenta que en las demandas de los casos acumulados se demandaron tanto la primera como la segunda, esta Corte estima necesario desarrollar el análisis a través de la solución de los siguientes problemas jurídicos, relacionados con el caso propuesto:

1. ¿Incurrió la Asamblea Nacional en una omisión inconstitucional del mandato contenido en la Disposición Transitoria Vigésimo Primera de la Constitución de la República?
2. ¿Es procedente el realizar el análisis sobre la constitucionalidad del Decreto Ejecutivo N.º 1127, como norma conexas en el presente caso?

#### Argumentación sobre los problemas jurídicos

##### 1. ¿Incurrió la Asamblea Nacional en una omisión inconstitucional del mandato contenido en la Disposición Transitoria Vigésimo Primera de la Constitución de la República?

Si bien la norma constitucional es explícita en conceptualizar la omisión legislativa inconstitucional, es necesario realizar puntualizaciones útiles que permitirán a esta Corte definir en el caso concreto si estamos ante un "...no hacer algo, que de forma concreta se estaba constitucionalmente obligado"<sup>12</sup>. Las reflexiones a desarrollarse permitirán diferenciar a las omisiones legislativas inconstitucionales de otros comportamientos similares, mas no susceptibles de ser controlados por medio de la acción de inconstitucionalidad por omisión.

Pero antes, como punto preliminar, es importante diferenciar entre el concepto *omisión* y el concepto *laguna* o *anomia*. Como es sabido, las constituciones ordenan la acción de los poderes públicos para crear situaciones que sean coherentes con sus postulados, pero también mandan a corregir el *status quo* en tanto sea contradictorio con el programa político que esta plantea. Lo dicho, vertido en el molde de la teoría de las normas, implica que la Constitución manda a crear proposiciones jurídicas, pero también a modificarlas y derogarlas. El razonamiento anterior implica que la omisión inconstitucional no solamente provoca lagunas, sino también puede provocar antinomias; por lo tanto, entre la "*omisión*" como inacción o abstención y la "*laguna*", como ausencia de regulación, existe una relación de causa-efecto, o si se quiere, de hecho-consecuencia, mas no de identidad, como se podría pensar.

<sup>11</sup> Constitución de la República del Ecuador, artículo 436, número 10.

<sup>12</sup> Corte Constitucional, para el período de Transición, sentencia N° 001-11-SIO-CC, caso N° 0005-10-IO.

Ahora, procede determinar cómo identificar una inconstitucionalidad por omisión. Juan Carlos Morón Urbina, en uso de la definición de José Julio Fernández Rodríguez<sup>13</sup>, identifica 4 elementos importantes para configurar la omisión legislativa inconstitucional, a saber: a) la exigencia constitucional para que el legislador actúe positivamente; b) La inacción o abstención del legislador respecto de dicho deber; c) La generación de un fraude constitucional por el transcurso del tiempo; y, d) La ineficacia de la voluntad constituyente<sup>14</sup>.

Cabe en este punto hacer las debidas distinciones, propias de las particularidades del sistema ecuatoriano. Si bien los elementos descritos sirven mucho para contextualizar la omisión inconstitucional, cabe señalar que las normas constitucionales y legales ecuatorianas extienden el control en lo subjetivo a toda institución del Estado o autoridad pública; y en lo objetivo, a un mandato contenido en la Carta Magna. Así, el primer requisito se reformularía como la exigencia constitucional para que la autoridad o institución pública haga lo prescrito en la Constitución; mientras que el segundo sería la inacción o abstención de dicha autoridad a cumplir su deber. Realizada la disquisición anterior, esta Corte procederá a analizar cada uno de los elementos configurativos de la omisión inconstitucional.

##### a) La exigencia constitucional para obedecer un mandato constitucional de actuar

El primero de los elementos es aquel que determina la constitucionalidad del problema y lo distingue de vulneraciones a otras normas, susceptibles de ser subsanadas por fuera de la jurisdicción constitucional. La aplicación de dicho elemento implica que si no existe una norma constitucional que establezca un deber positivo, la omisión no tendrá por resultado la transgresión de la Carta Fundamental. Ahora, este deber, como lo ha señalado esta Corte, debe ser, en palabras de la Ley de la materia, "claro y concreto"<sup>15</sup>.

En el caso bajo análisis, la Disposición Transitoria Vigésimo Primera de la Constitución contiene tres proposiciones jurídicas<sup>16</sup>. La primera señala la obligación del Estado de estimular la jubilación de las y los docentes del sector público, por medio de una compensación variable, establecida en relación a la edad y los años de servicio. La segunda proposición establece los límites

<sup>13</sup> "(...) la falta de desarrollo por parte del Poder Legislativo, durante un tiempo excesivamente largo, de aquellas normas constitucionales de obligatorio desarrollo, de forma tal que impide su eficaz aplicación". José Julio Fernández Rodríguez, *La inconstitucionalidad por omisión*, Civitas, 1998, p.81, citado por Juan Carlos Morón Urbina, "La omisión legislativa inconstitucional y su tratamiento jurídico", en *Revista peruana de Derecho Constitucional I*, ENMARCE, Lima, 1999, p. 460

<sup>14</sup> Cfr., Juan Carlos Morón Urbina, *Ibid.*, pp. 460 a 463.

<sup>15</sup> Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, artículo 129.

<sup>16</sup> En este punto la Corte utilizará la definición de norma como "proposición jurídica"; es decir, un conjunto de palabras que conservan determinado significado. En este caso, dicho significado expresa una prescripción traducida en mandatos, prohibiciones y permisiones. Norberto Bobbio, *Teoría General del Derecho*, Editorial TEMIS S.A., Bogotá, 1999, p. 42.

máximos a los que puede llegar dicha compensación, tanto en total como por cada año de servicio. La tercera prescripción realiza un mandato al legislador, a fin de que sea este quien determine dos aspectos: el procedimiento y el método de cálculo. Las tres proposiciones contienen prescripciones mandatorias concretas, redactadas de forma clara y con rango constitucional; es decir, con plena fuerza vinculante y supremacía sobre otras normas del ordenamiento jurídico. Además, la tercera proposición obliga al legislador a la determinación legislativa de los elementos contenidos en la primera y segunda. Se cumple, pues, con el primer elemento de configuración de la omisión inconstitucional.

Existe, no obstante, una interpretación de la disposición citada por parte de los accionantes, que esta Corte considera que es necesario sea aclarada. Respecto de la primera proposición –relacionada con la obligación de estímulo por medio de compensaciones variables–, los accionantes consideran que la mencionada “relación” entre la edad y años de servicio necesariamente implica la fijación de valores diferentes entre grupos de edad. Ello, sin embargo, no es exacto, pues la edad constituye un parámetro que puede ser utilizado, tanto para marcar el acceso al beneficio, como para graduar el monto de la compensación, quedando este punto en la esfera de libre acción del legislador, quien, en aplicación de los principios constitucionales, deberá regular la materia de la manera que mejor respete la voluntad del constituyente.

#### b) La inacción o abstención de la autoridad o institución respecto del deber de actuar

El segundo elemento es explicado por Morón Urbina, al decir que “[l]a omisión (...), para configurar la inconstitucionalidad, se debe vincular, pues, con una exigencia constitucional de acción”<sup>17</sup>. Ello significa que el legislador no hizo, o hizo imperfectamente lo que la Constitución le encomendó; pero, ¿cómo definir la transgresión a la norma constitucional? Ciertamente, no basta con un no hacer. Esta falta de acción debe ir acompañada de un elemento volitivo encaminado a impedir el curso del procedimiento para el cumplimiento del mandato, o a callar respecto de elementos normativos en una disposición aprobada. Así, dentro de un proceso en que se demande la inconstitucionalidad por omisión, deberán ser valorados por la Corte todos los elementos que permitan advertir si la quiescencia de la autoridad o institución responde a una renuencia, o está determinada por circunstancias exógenas.

Respecto del elemento ahora descrito, existen distinciones en torno a cómo se puede verificar la inobservancia del deber constitucional, dependiendo de si la Corte se encuentra frente a un caso de omisión inconstitucional absoluta o relativa. Por tal razón, dado que en el caso concreto se alegan ambos tipos de inconstitucionalidad, procede que esta Corte haga ambos análisis:

- i Cuando nos referimos a una inconstitucionalidad por omisión absoluta o total, –en la que se busca subsanar la no promulgación de una norma o la inejecución de determinado acto–, la inacción o abstención de la autoridad o institución se configura por la negligencia o

falta de cumplimiento en la tramitación del procedimiento que concluya con la norma o acto debido. He ahí la razón por la que doctrinariamente, este tipo de omisión se denomina “omisión formal”. Ello quiere decir que la calificación del requisito pasará por advertir un comportamiento, sea deliberado o negligente, que resulte en la falta de promulgación de determinada norma o, en general, del cumplimiento del deber.

- i. En el caso de omisión relativa, parcial o material, destinada al control de las normas “...cuando existiendo regulación se omiten elementos normativos constitucionalmente relevantes...”, no es la inacción del obligado lo que requiere ser analizado, sino más bien el resultado de su actuación positiva. Bien señala Morón al decir que en estos casos “[e]l objeto de impugnación no es el silencio de esa ley, sino la ley misma, solo que el motivo impugnatorio ya no es lo que dice, sino lo que no dice porque con ello ha vulnerado la Constitución”<sup>18</sup>. Por ende, para declarar la omisión relativa será necesario que la Corte realice un análisis material de la norma que debería haber desarrollado el mandato, con el fin de determinar si su regulación es insuficiente para cumplir a plenitud con la voluntad del constituyente.

La distinción en el tipo de inacción o abstención lleva a concluir en que, respecto de un mismo mandato establecido en la Constitución, no es posible que en la práctica concurren al mismo tiempo una omisión absoluta y una relativa. En el caso bajo análisis, no podría a la vez consentirse en que no se ha promulgado una norma que desarrolle la Disposición Transitoria Vigésimo Primera de la Constitución de la República, mientras se sostiene que sí se ha promulgado, pero sin cumplir completamente con lo prescrito por la Carta Constitucional.

Los accionantes no son precisos en determinar el tipo de comportamiento que omitió el órgano legislativo. En algunos de sus argumentos se advierte que consideran que la Asamblea Nacional definitivamente no ha llevado a cabo el procedimiento legislativo para cumplir con lo dispuesto en la transitoria; mientras que en otros, aceptan un desarrollo deficiente de la misma, con un resultado que omitiría elementos importantes de la norma, o que incluso, consistiría en una lesión al principio de igualdad y no discriminación, en razón de una exclusión arbitraria de beneficios. Por su parte, en mayor o menor medida, las autoridades que contestaron las demandas presentaron argumentos respecto de las dos posibilidades.

Ante esta eventualidad, en aplicación del principio *iura novit curia*<sup>19</sup> la Corte Constitucional debe definir el tipo de inacción o abstención de la que se trata. En el proceso ha sido consentido por todas las partes, que la Asamblea ha promulgado normas legislativas encaminadas a la aplicación de la disposición transitoria, aunque no exista acuerdo respecto de cuáles son dichas normas. En todo caso, es claro que no nos encontramos frente a la falta de promulgación de la norma, lo que excluye la posibilidad de declarar la inconstitucionalidad por omisión absoluta.

<sup>18</sup> Juan Carlos Morón Urbina, Op. Cit., p.476.

<sup>19</sup> Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, artículo 4, número 13.

<sup>17</sup> Juan Carlos Morón Urbina, Op. Cit., p. 461.

Es importante, no obstante, señalar qué norma fue la que cumplió con el mandato constitucional. Por un lado, se asume que la Ley Orgánica de Servicio Público, en virtud de la aplicación del numeral 1 del artículo 3, es aplicable a los docentes, en tanto son servidores públicos pertenecientes al Ministerio de Educación, parte de la Función Ejecutiva<sup>20</sup>. Por otro lado, se considera que es la Ley Orgánica de Educación Intercultural la que hace referencia expresa a la Ley de Servicio Público, y además deroga expresamente la Ley Orgánica de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio Nacional, sin la cual el Reglamento que regulaba las tablas de estímulo por jubilación no podría subsistir.

Ante esta disyuntiva, es opinión de esta Corte que la norma encaminada a subsanar la omisión absoluta no es sino la Ley Orgánica de Educación Intercultural, ya que es la especial para regular en particular el régimen especial de administración de personal del Magisterio nacional, como lo expresa el propio artículo 3 de la Ley Orgánica de Servicio Público.

Una vez despejada la duda respecto del tipo de comportamiento quiescente que podría configurarse, corresponde preguntarse si efectivamente se normó de forma insuficiente lo ordenado por la Disposición Transitoria que se alega incumplida, o como señalan los accionantes, se excluyó del beneficio a determinado grupo. Respecto de la alegada insuficiencia de regulación, como se ha dejado anotado, el enunciado constitucional contiene tres proposiciones jurídicas mandatorias distintas. La tercera de ellas manda al legislador a promulgar una ley que regule los procedimientos y métodos de cálculo para determinar el monto de la compensación variable en relación a edad y años de servicios, que sirva como estímulo para que los docentes se jubilen. Como condición material, señala que dicha compensación no debe exceder los ciento cincuenta salarios básicos unificados en total, ni los cinco salarios básicos unificados por año.

La razón del constituyente para requerir la mediación legislativa a desarrollar tiene razón de ser en tanto de la sola lectura de la misma no se puede definir, ni el monto de la compensación en cada caso, ni la forma en que esta se entregará. Así, una norma que cumpla con contestar estas interrogantes, habrá desarrollado satisfactoriamente el precepto constitucional.

<sup>20</sup> “Art. 3.- *Ámbito.- Las disposiciones de la presente ley son de aplicación obligatoria, en materia de recursos humanos y remuneraciones, en toda la administración pública, que comprende:*

*1. Los organismos y dependencias de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial y Justicia Indígena, Electoral, Transparencia y Control Social, Procuraduría General del Estado y la Corte Constitucional;*  
(...)

*En razón de las especificidades propias de la naturaleza de sus actividades, y la implementación de regímenes particulares que su actividad implica, el Ministerio de Relaciones Laborales establecerá y regulará lo atinente a remuneraciones y supervisará y controlará la aplicación de los regímenes especiales de administración de personal establecidos en las leyes que regulan (al) (...) Magisterio (...); los docentes del Magisterio (...) se regularán en lo atinente a ascensos, evaluaciones y promociones por sus leyes específicas...”*

La Disposición General Novena, como norma de desarrollo de la disposición constitucional, señala lo siguiente:

“NOVENA.- Como estímulo para la jubilación de las y los docentes, el Estado les pagará por una sola vez las compensaciones económicas establecidas en la Ley Orgánica de Servicio Público para el efecto.

Las y los docentes que se acojan a los beneficios de la jubilación, tendrán derecho a recibir por una sola vez cinco salarios básicos unificados del trabajador privado por cada año de servicio contados a partir del quinto año y hasta un monto máximo de ciento cincuenta salarios básicos unificados del trabajador privado en total, para cuyo efecto, se efectuarán las reformas presupuestarias correspondientes en función de la disponibilidad fiscal existente, se podrá pagar este beneficio con bonos del Estado, de conformidad con lo establecido en los artículos 81 y 129 de la Ley Orgánica de Servicio Público”.

Como se puede observar, dicha norma hace una remisión expresa a los artículos 81 y 129 de la Ley Orgánica de Servicio Público, por lo que para comprender su sentido, se las detalla a continuación:

“Art. 81.- Estabilidad de las y los servidores públicos.- (...)

Las servidoras y servidores de las instituciones señaladas en el artículo 3 de esta ley, cumplidos los sesenta y cinco (65) años de edad, habrán llegado al tope máximo de su carrera en el servicio público, independientemente del grado en el cual se encuentren ubicados, sin que puedan ascender.

A las servidoras y servidores que, a partir de dicha edad, cumplan los requisitos establecidos en las leyes de la seguridad social para la jubilación y requieran retirarse voluntariamente del servicio público, se les podrá aceptar su petición y se les reconocerá un estímulo y compensación económica, de conformidad con lo determinado en la Disposición General Primera.

Las servidoras y servidores, a los setenta (70) años de edad, que cumplan los requisitos establecidos en las leyes de la seguridad social para la jubilación, obligatoriamente tendrán que retirarse del servicio público y cesarán en su puesto. Percibirán una compensación conforme a la Disposición General Primera”.

“Art. 129.- Beneficio por jubilación.- Las y los servidoras o servidores, de las entidades y organismos comprendidos en el artículo 3 de esta ley, que se acojan a los beneficios de la jubilación, tendrán derecho a recibir por una sola vez cinco salarios básicos unificados del trabajador privado por cada año de servicio contados a partir del quinto año y hasta un monto máximo de ciento cincuenta salarios básicos unificados del trabajador privado en total, para cuyo efecto, se efectuarán las reformas presupuestarias correspondientes en función de la disponibilidad fiscal existente. Se podrá pagar este beneficio con bonos del Estado. Se exceptúan de esta disposición los miembros de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional.  
(...)

En caso de reingreso al sector público, el jubilado que ya recibió este beneficio, no tendrá derecho a recibirlo nuevamente”.

La primera interrogante planteada –relacionada con el método de cálculo del monto de las compensaciones en razón de la edad y los años de servicios–, es contestada por el artículo de la siguiente manera: los y las servidoras que se acojan al beneficio de jubilación recibirán cinco salarios básicos del trabajador privado por cada año, a partir del quinto año de servicios, hasta llegar a un máximo de ciento cincuenta salarios básicos unificados. Nótese que, a diferencia de la disposición constitucional, la Ley no establece un máximo para la cantidad a sumarse por años de servicio; además, presenta un período en el que no se contabiliza una cantidad. Con ambos datos definidos, es posible realizar la cuantificación del monto, el que se halla dentro del máximo establecido en la Disposición Transitoria Vigésimo Primera. Por otro lado, la edad, como se muestra en el artículo 81, sirve para determinar el acceso al beneficio por jubilación, a los 65 años. En conclusión, la primera interrogante está plenamente contestada.

La segunda interrogante, en cambio, tiene que ver con el procedimiento para acceder al beneficio. En el caso de los y las docentes que han cumplido 65 años de edad y completen los requisitos establecidos en la Ley de Seguridad Social, el procedimiento para realizarlo es la presentación de la solicitud, mientras que para los que ya han cumplido 70 años, la compensación debe darse de oficio. Una vez realizada la solicitud, o cumplido el hecho de haberse cumplido los 70 años, procede que se efectúen las reformas presupuestarias pertinentes y se pague, sea en efectivo, o en bonos del Estado. Así, está regulado el procedimiento para la aplicación de la Disposición Transitoria Vigésimo Primera de la Constitución y, por ende, se contesta la segunda interrogante.

Ahora, en relación a la presunta exclusión arbitraria que los accionantes advierten en la norma, cabe señalar que ella no hace ninguna exclusión ni omite a ningún grupo. Es más, en aplicación de la Ley Orgánica de Servicio Público, elimina cualquier distinción entre servidores con igual número de años de servicios. El argumento de los accionantes, en cambio, pretende que se dé efectos retroactivos a la disposición legislativa, lo cual no es factible por medio de una acción de control constitucional, primero: porque la irretroactividad de la ley constituye una garantía de la seguridad jurídica; segundo: la compensación variable por jubilación constituye un incentivo y no conserva la característica de universalidad, propia de los derechos constitucionales; tercero: pues del Decreto Ejecutivo N.º 1127, a pesar de no tener la jerarquía de ley, se encontraba dentro del parámetro constitucional establecido por medio del máximo señalado en la Disposición Transitoria Vigésimo Primera, lo cual generó una “situación constitucional imperfecta”. Sobre la última de las razones se abundará más adelante en la presente sentencia.

Habiendo sido satisfechos todos los elementos del mandato contenido en la Disposición Transitoria Vigésimo Primera, no se puede verificar en el caso *sub júdice* la existencia de una inacción o abstención del deber de actuar, no verificándose, entonces, la presencia del segundo elemento para calificar la omisión inconstitucional.

### c) La generación de un fraude constitucional por el transcurso del tiempo

A pesar de que, como se ha dejado anotado, la ausencia de uno de los elementos que configuran la inconstitucionalidad por omisión es suficiente para no declararla, esta Corte estima importante discurrir sobre los demás, a fin de realizar un examen integral de los argumentos presentados por las partes. Dicha obligación nace de lo dispuesto en el artículo 91 numeral 2 literal c de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional<sup>21</sup>.

Así las cosas, procede analizar el tercer elemento de configuración de la omisión inconstitucional. Este está relacionado con la ubicación temporal del deber y la consideración respecto de las posibilidades reales de cumplirlo. De inicio, cabe aclarar que el elemento temporal es propio del análisis de las omisiones absolutas, dado que para calificar la existencia de una omisión constitucional relativa se parte del supuesto de que la norma que presuntamente omite determinado contenido constitucional ya ha sido promulgada. Esto hace que en dicho caso, el transcurso del tiempo anterior a la promulgación de la norma pase a un segundo plano.

Ahora, es importante discurrir sobre cómo determinar cuál es el tiempo para promulgar determinada norma en aplicación del mandato constitucional. En relación con este punto, la Norma Fundamental distingue entre dos tipos de deberes constitucionales: los primeros son aquellos cuyo cumplimiento está sujeto a un plazo determinado en la Constitución, y los segundos no lo tienen, por lo que la Corte Constitucional debe establecerlo. En todo caso, como esta Corte ya ha señalado en aplicación de la disposición constitucional y el criterio del tratadista Gomes Canotilho<sup>22</sup> ambos tipos de deberes sujetan su cumplimiento a un criterio de razonabilidad.

La determinación de si un plazo es razonable o no responde a la “importancia e indispensabilidad de la mediación legislativa”<sup>23</sup>. Ello comporta un umbral de tolerancia para el juez constitucional respecto del plazo, determinado por la complejidad de las circunstancias jurídico políticas tratadas, que requiera “...un profundo análisis legislativo y una importante participación ciudadana”<sup>24</sup> teniendo como límite infranqueable el contenido de los derechos constitucionales. En términos usados por Morón Urbina, “...la inconstitucionalidad no se produce a partir del día inmediato posterior a la vigencia constitucional, sino sólo a

<sup>21</sup> “Art. 91.- Contenido de la sentencia.- La sentencia de la Corte Constitucional deberá contener:

(...)

2. Parte considerativa, que se referirá al menos a los siguientes temas:

(...)

c) Resolución de los problemas jurídicos, que deberá tener en cuenta todos los argumentos expuestos por las partes involucradas en el proceso”.

<sup>22</sup> Cfr., José Joaquín Gomez Canotilho, *Direito Constitucional*, 4ta edición, Livraria Almedina, Coimbra, p. 829, Citado por Corte Constitucional, para el período de transición, sentencia N° 001-11-SIO-CC.

<sup>23</sup> Ibid.

<sup>24</sup> Corte Constitucional, para el período de transición, sentencia N° 001-09-SIC-CC.

partir del transcurso del tiempo que hace incurrir al legislador en una inacción reprochable o que se verifique que la omisión está generando afectaciones a derechos humanos<sup>25</sup>. Sin duda, la existencia de un plazo constitucionalmente fijado refuerza la obligación de la autoridad o institución para demostrar que ha realizado todas las acciones encaminadas a cumplir con el mandato de la Norma Suprema; no obstante, es la consecuencia del incumplimiento en el ejercicio de los derechos constitucionales lo que permite a la Corte Constitucional definir un momento inaplazable para que la omisión del deber sea subsanada.

En la especie, el deber de legislar respecto de los procedimientos y métodos para calcular las compensaciones por jubilación, con respeto a los máximos previstos en la disposición transitoria, no está sujeto a un plazo definido; no obstante, la omisión ya ha sido subsanada por medio de la promulgación de la Ley Orgánica de Educación Intercultural. El interin entre la promulgación de la Constitución de la República y la de las leyes que cumplieron su mandato constituyen lo que Fernández Segado denomina “situación constitucional imperfecta”, conocida como un caso de “silencio inocuo”<sup>26</sup>.

#### d) La ineficacia de la voluntad constituyente

El último elemento configurativo de la omisión inconstitucional tiene que ver con las consecuencias de la inactividad del obligado por el mandato constitucional, tanto en el ordenamiento jurídico como en la realidad puntual que el Constituyente pretendió regular, lo que configura a la acción de inconstitucionalidad por omisión como garantía de la consecución del programa político-jurídico. Igualmente, constituye la traducción de los principios de presunción de constitucionalidad y *pro legislatore* al campo de las omisiones.

Cabe recordar que la finalidad de la acción de inconstitucionalidad por omisión, así como el del resto de acciones de control abstracto de constitucionalidad es “... garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico a través de la identificación y la eliminación de las incompatibilidades normativas...”<sup>27</sup>. De dicha afirmación se desprenden dos consecuencias importantes: por un lado, ello significa que no es factible declarar la inconstitucionalidad sobre omisiones ya subsanadas, aunque el plazo ya haya fenecido cuando se promulgó la norma, debido a que en tal supuesto, la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico ya ha sido restablecida por medio del cumplimiento del mandato constitucional inicialmente omitido; por otro lado, como ya ha señalado esta Corte en sentencias anteriores, el cumplimiento del deber constitucional fuera del plazo no comporta un vicio de constitucionalidad de la norma incumplida, ya que el transcurso del tiempo no hace sino agravar la necesidad de

la intervención del órgano remiso para el cumplimiento de la voluntad constituyente. El criterio de la Corte en este sentido es claro:

“... [E]l mandato contenido en la [primera] disposición transitoria establece un plazo prudente, a juicio del constituyente, para la aprobación de un conjunto de cuerpos legales necesarios para adaptar o desarrollar los preceptos constitucionales (...); pero ello no significa que al haber fenecido el mencionado plazo haya también caducado la potestad del legislador de expedir, codificar, reformar y derogar leyes e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio”<sup>28</sup>.

En la especie, lo señalado tiene trascendencia en tanto se ha verificado que existen disposiciones encaminadas a regular los supuestos contenidos en la Disposición Transitoria Vigésimo Primera, por lo que no procede la declaratoria de inconstitucionalidad por omisión absoluta, aunque en casos específicos se hubieren expedido fuera del tiempo para su promulgación. Asimismo, no es dable considerar que la norma adolece de un vicio constitucional por la misma razón. Por tanto, la voluntad del constituyente no se ha visto frustrada en tal sentido.

#### 2. ¿Es procedente el realizar el análisis sobre la constitucionalidad del Decreto Ejecutivo N.º 1127, como norma conexa en el presente caso?

Los accionantes, en sus demandas, solicitan a esta Corte que se pronuncie sobre la constitucionalidad del Decreto Ejecutivo N.º 1127, norma que reguló la concesión de los estímulos a los docentes hasta la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de Educación Intercultural y que, en su opinión, tiene una relación de conexidad con el caso a resolver.

Sobre este punto, cabe señalar que no existe la posibilidad de ejercer control constitucional sobre normas que hayan sido previamente derogadas, a menos que ellas “...tengan la potencialidad de producir efectos jurídicos contrarios a la Constitución...”<sup>29</sup>. Esta disposición remite a un escenario, referido a lo que en la Teoría de la Norma Jurídica se denomina la “ultractividad” de los efectos de la norma jurídica:

“La ultractividad (o ultraactividad) consiste en que un enunciado jurídico hace referencia a un tiempo posterior a su [intervalo de validez].

(...) [U]n enunciado jurídico se puede referir a un tiempo posterior a su [intervalo de validez], bien en su suposición, bien en su consecuencia. En el primer caso, diremos que el enunciado es ultractivo; en el segundo, que el enunciado tiene efectos ultractivos.

Dicho de otro modo: son enunciados ultractivos aquellos en los que el final del [intervalo de subsunción] es posterior al final del [intervalo de validez], o en los que el [intervalo de subsunción] se prolonga más allá

<sup>25</sup> Juan Carlos Morón Urbina, Op. Cit., p. 462.

<sup>26</sup> La terminología “silencio inocuo” es utilizada por Juan Carlos Morón Urbina, Op. Cit., pp. 466 y 467. Ésta se refiere a aquellas situaciones en que la omisión no tiene consecuencias en el sistema jurídico, o que responde a una esperada inercia de la actividad del legislador, en los casos en que el deber no está sujeto a plazo constitucionalmente establecido.

<sup>27</sup> Ibid., artículo 74.

<sup>28</sup> Corte Constitucional, para el período de transición, sentencia N° 001-09-SIC-CC, caso N° 0019-09-IC.

<sup>29</sup> Ley Orgánica de Garantías Constitucionales y Control Constitucional, artículo 76, número 8.

del final del [intervalo de validez]; son enunciados con efectos ultractivos aquellos en los que el [tiempo de efecto] es posterior al final del [intervalo de validez]<sup>30</sup>

El presente caso no corresponde a un escenario de ultractividad de los efectos de la norma jurídica, puesto que ya no es dable que dicho decreto se aplique a casos presentes. La potencialidad de efectos en el presente caso es inviable respecto del Decreto Ejecutivo N.º 1127, pues que, como ha sido señalado, la aplicación de la norma reglamentaria se dio ya íntegramente respecto de la totalidad de casos sucedidos durante su vigencia, no quedando ya situaciones sobre las cuales podría producir consecuencias jurídicamente relevantes. En conclusión, no procede que la Corte declare la inconstitucionalidad del mencionado decreto derogado.

### III. DECISIÓN

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

#### SENTENCIA

1. Negar las acciones de inconstitucionalidad por omisión, planteadas por los señores Carlos Humberto Aguirre, por sus propios derechos y en calidad de procurador común del "Colectivo de Docentes y Jubilados de la República"; César Augusto Almeida González, Magdalena del Carmen López Aguilar, Martha Yolanda Gudiño Guzmán, Luz Amada Ramón Hurtado, Martha del Carmen Martínez Camacho y Carmita de los Angeles Bustos Acosta.

2. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

f.) Dr. Patricio Pazmiño Freire, **PRESIDENTE**.

f.) Dr. Jaime Pozo Chamorro, **SECRETARIO GENERAL**.

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con nueve votos de los señores jueces y señoras juezas: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Víteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, en sesión ordinaria del 28 de febrero del 2013. Lo certifico.

f.) Dr. Jaime Pozo Chamorro, **SECRETARIO GENERAL**.

**CORTE CONSTITUCIONAL.-** Es fiel copia del original.- revisado por: f.) Ilegible.- Quito, a 20 de marzo del 2013.- f.) Ilegible, Secretaría General.

**CASO No. 0001-11-IO y acumulados.**

**RAZÓN:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el doctor Patricio Pazmiño Freire, Presidente de la Corte Constitucional, el día lunes 18 de marzo de dos mil trece.- Lo certifico.

f.) Dr. Jaime Pozo Chamorro, **SECRETARIO GENERAL**.

**CORTE CONSTITUCIONAL.-** Es fiel copia del original.- Revisado por: f.) Ilegible.- Quito, a 20 de marzo del 2013.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 28 de febrero de 2013

SENTENCIA N.º 002-13-SCN-CC

CASO N.º 0677-12-CN

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

#### I. ANTECEDENTES

##### Resumen de admisibilidad

El doctor Stalin Loor Delgado, presidente del décimo cuarto Tribunal de Garantías Penales del Guayas, mediante oficio N.º 347-2012-DCTGP-GM, suscrito en la ciudad de Milagro, el 30 de octubre de 2012, remitió a la Corte Constitucional la causa penal N.º 347-2012, seguida en contra los señores Edison Geovanny Oleas Naranjo y Jorge Ramón San Lucas Holguín, por el presunto delito de violación, a fin de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad de los artículos 512, numeral 1 y 513 del Código Penal, en virtud de lo dispuesto en el artículo 428 de la Constitución de la República.

El 7 de noviembre de 2012, la Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, de conformidad con lo establecido en el artículo innumerado cuarto, segundo inciso, agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, certificó que en referencia a la acción N.º 0677-12-CN, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

En virtud del sorteo de los procesos que se encontraban en conocimiento de la Corte Constitucional, para el período de transición, efectuado el jueves 29 de noviembre de 2012, en sesión extraordinaria del Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador, le correspondió conocer la presente causa a la doctora María del Carmen Maldonado Sánchez, en su calidad de jueza constitucional.

Por medio del oficio N.º 006-CCE-SG-SUS-2012 del 3 de diciembre de 2012, la Secretaría General remitió el presente caso a la doctora María del Carmen Maldonado Sánchez, quien avocó conocimiento de la presente causa.

<sup>30</sup> Rafael Hernández Marín, *Introducción a la Teoría de la Norma Jurídica*, Marcial Pons, Madrid, 2002, p. 537. El autor utiliza los siguientes acrónimos, que han sido reemplazados en la cita: IS, por *intervalo de subsunción*, referido al período de tiempo en el que se puede aplicar la suposición de una norma jurídica a determinado hecho; IV, por *intervalo de validez*, correspondiente al tiempo en que una norma pertenece a determinado ordenamiento jurídico; y TE, por *tiempo de efecto*, que remite al tiempo en el que determinada norma prevé que se den sus efectos.

**Argumentos presentados por el señor juez**

El doctor Stalin Loor Delgado, presidente del décimo cuarto Tribunal de Garantías Penales del Guayas, mediante el referido oficio N.º 347-2012-DCTGP-GM, remitió a la Corte Constitucional la causa penal N.º 347-2012 seguida contra los señores Edison Geovanny Oleas Naranjo y Jorge Ramón San Lucas Holguín, por el presunto delito de violación. En dicho documento se expresa que el proceso:

“... sube en CONSULTA, a fin de que se resuelva lo establecido en el Art. 428 de la Constitución de la República del Ecuador, esto es, por cuanto existe contraposición jurídica entre lo dispuesto en el Art. 512 numeral 1 y Art. 513 ambos del Código Penal, relacionado con los derechos fundamentales del hombre (PRINCIPIO PRO-HOMINE), y la Constitución, esto es, que la supuesta agraviada Lidice Sugey Baldeón Álvarez, ha contraído nupcias matrimoniales civil, con el principal procesado señor Edison Geovanny Oleas Naranjo”.

**Norma cuya constitucionalidad se consulta**

Los enunciados normativos cuya constitucionalidad es objeto de consulta, son los artículos 512, numeral 1 y 513 del Código Penal, que establecen:

“Art. 512.- Es violación el acceso carnal, con introducción total o parcial del miembro viril, por vía oral, anal o vaginal; o, la introducción, por vía vaginal o anal, de los objetos, dedos u órganos distintos del miembro viril, a una persona de cualquier sexo, en los siguientes casos:

1o.- Cuando la víctima fuere menor de catorce años;

Art. 513.- El delito de violación será reprimido con reclusión mayor especial de dieciséis a veinticinco años, en el número 1 del artículo anterior; y, con reclusión mayor extraordinaria de doce a dieciséis años, en los números 2 y 3 del mismo artículo.”

**Petición concreta**

Con estos antecedentes, el doctor Stalin Loor Delgado, presidente del décimo cuarto Tribunal de Garantías Penales del Guayas, solicita a la Corte Constitucional que se pronuncie sobre la constitucionalidad de los artículos 512, numeral 1 y 513 del Código Penal.

**II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL****Competencia de la Corte Constitucional**

El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la consulta de norma dentro del control concreto de constitucionalidad, planteada por el señor presidente del décimo cuarto Tribunal de Garantías Penales del Guayas, en virtud de lo previsto en los artículos 428 y 429 de la Constitución de la República, así como en los artículos 141, 142 y 143 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

**Legitimación activa**

El legitimado activo, doctor Stalin Loor Delgado, presidente del décimo cuarto Tribunal de Garantías Penales del Guayas, se encuentra legitimado para interponer la presente consulta de norma, conforme lo establecido en el artículo 428, primer inciso de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 142, segundo inciso de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

**Naturaleza jurídica de la consulta de norma dentro del control concreto de constitucionalidad**

El artículo 428 de la Constitución de la República, dispone:

“Art. 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.

Si transcurrido el plazo previsto la Corte no se pronuncia, el perjudicado podrá interponer la acción correspondiente”.

En este sentido, la consulta de norma dentro del control concreto de constitucionalidad, debe entenderse como aquella garantía constitucional que plantea la obligación de las juezas y jueces de elevar consultas a la Corte Constitucional, para que esta resuelva sobre la constitucionalidad de una norma que deba ser aplicada en el proceso que se encuentra sustanciando y respecto de la cual, la jueza o juez considera que es contraria a la Constitución. Así, a partir de lo señalado, se puede identificar los dos objetivos principales de la consulta de norma.

En primer término, a partir de una naturaleza o finalidad objetiva, se garantizará la supremacía constitucional, mediante la interpretación conforme o la invalidez de normas que componen el ordenamiento jurídico, cuando estas contradigan el texto constitucional. Y desde su finalidad subjetiva, se tutelarán a las partes de un proceso judicial, evitando una posible aplicación de normas inconstitucionales.

Dentro del derecho comparado así como por un amplio sector de la doctrina, esta figura ha sido denominada cuestión de constitucionalidad. El tratadista Humberto Sierra Porto ha sostenido que:

“La cuestión de constitucionalidad consiste en dar la posibilidad a que el juez que tiene ante sí una ley de dudosa constitucionalidad, bien sea a petición de parte o de oficio, pueda elevar al Tribunal Constitucional una pregunta: “cuestión” sobre la validez, de la norma legal que debe utilizar para dictar sentencia. En la “cuestión” el control de constitucionalidad se realiza con motivo y en el seno de un litigio o proceso ordinario; se trata de un control concreto, en el que el estudio de la

constitucionalidad de la norma es condicionado por el proceso ordinario, es decir, solamente puede examinarse la constitucionalidad de aquellos preceptos que sean relevantes en ese proceso.”<sup>1</sup>

De ahí, que la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en su artículo 141, determina la finalidad y el objeto del control concreto de constitucionalidad: “El control concreto tiene como finalidad garantizar la constitucionalidad de la aplicación de las disposiciones jurídicas dentro de los procesos judiciales(...)”.

En esta perspectiva, la Corte Constitucional en las consultas de norma dentro del control concreto de constitucionalidad, se pronunciará acerca de la conformidad o no de las normas cuestionadas, en relación con la Norma Suprema, para lo cual se analizará si las mismas vulneran principios o reglas constitucionales.

#### **El sentido y el alcance de la duda razonable y motivada, a la que se refiere la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional**

De la lectura de la disposición constitucional contenida en el artículo 428 para que proceda la consulta, la jueza o juez a cargo de la sustanciación de un proceso, ya sea de oficio o a petición de parte, al considerar que una norma es contraria a la Constitución, deberá suspender el proceso y remitirlo a la Corte Constitucional para que examine la constitucionalidad de la norma y se pronuncie al respecto. Sin embargo, el artículo 142, segundo inciso de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, prescribe que la jueza o juez podrá consultar la constitucionalidad de una norma “... sólo si tiene duda razonable y motivada...” (El resaltado me pertenece).

Por tal razón, respecto al sentido y alcance de la duda razonable y motivada, es indispensable considerar el criterio esgrimido por la Corte Constitucional, para el período de transición, en la sentencia N.º 055-10-SEP-CC, la misma que resuelve una aparente contradicción entre el artículo 428 de la Constitución y el requisito establecido en el artículo 142, segundo inciso de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, lo que erróneamente podría inducir a los jueces a inaplicar enunciados normativos de los cuales tengan certeza sobre su inconstitucionalidad y exclusivamente remitir a la Corte Constitucional, las consultas en caso de duda sobre su constitucionalidad.

Este aspecto debe dilucidarse en aplicación de las reglas que contiene la propia Constitución. Así, el artículo 428 de la Constitución es absolutamente claro al establecer que las juezas y jueces que consideren que una norma es contraria al texto constitucional, suspenderán la tramitación del proceso y remitirán “... en consulta el expediente a la Corte Constitucional, que (...) resolverá sobre la constitucionalidad de la norma. (...)”; en concordancia con el artículo 429 ibídem, que refiere que: “La Corte Constitucional es el máximo órgano de control, interpretación constitucional y

de administración de justicia en esta materia...” Al efecto, para la resolución de la consulta de constitucionalidad “... el juez ordinario debe remitir los autos al órgano de control de constitucionalidad”.<sup>2</sup>

Al respecto, la Corte Constitucional, para el período de transición, señaló:

“La regla constitucional es clara. En el evento de que los señores Jueces (...) 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...**”<sup>3</sup> (El resaltado me pertenece).

De tal manera que una interpretación diferente del artículo 142, segundo inciso de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, contradice lo dispuesto en la Constitución de la República, la misma que evidentemente se orienta a establecer y fortalecer un sistema de control concentrado de constitucionalidad a cargo de la Corte Constitucional.

Bajo aquellas consideraciones, las disposiciones referentes a la consulta de norma, deben ser leídas de manera integral con el resto de principios y reglas constitucionales. Por consiguiente, los jueces que al considerar que una norma es inconstitucional, tienen la obligación de consultar a la Corte sobre dicha norma. No obstante, la consulta no podrá estar exenta de la justificación por medio de la cual la jueza o juez determine que no existe posibilidad de recurrir a una interpretación conforme del enunciado normativo a la luz de lo dispuesto en la Constitución; así como tampoco de una adecuada motivación, en virtud del artículo 76, numeral 6, literal I, de la Constitución de la República.

#### **Contenido de la “duda razonable y motivada”**

La duda razonable y motivada a la que hace referencia la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se verifica en el razonamiento y argumentación esgrimida por la jueza o juez para fundamentar su cuestionamiento respecto a la constitucionalidad

<sup>1</sup> SIERRA Porto, Humberto. *Críticas, ventajas y efectos del sistema de control de constitucionalidad*. “Genealogía de la justicia constitucional ecuatoriana”. Quito, Corte Constitucional para el Período de Transición. 2012. p. 47.

<sup>2</sup> SAGÚÉS, Néstor Pedro. *Justicia constitucional y control de la ley en América Latina*. “La justicia constitucional en la actualidad”. Quito, Fortalecimiento de la Justicia Constitucional en el Ecuador. Tribunal Constitucional del Ecuador. 2002. p. 188.

<sup>3</sup> Corte Constitucional para el Período de Transición. Sentencia 0055-10-SEP-CC. 18 de noviembre de 2010. Publicado en el Suplemento del Registro Oficial N.º 359 de 10 de enero de 2011.

de una norma. Una fundamentación idónea por parte de la jueza o juez consultante, constituye una garantía del derecho a la tutela judicial efectiva y expedita<sup>4</sup> de los intervinientes en las diferentes causas, pues la ausencia de razones suficientes para suspender un proceso, generaría retardos injustificados de justicia.

Bajo tal orden de ideas, se debe puntualizar que dentro de la sentencia N.º 001-13-SCN-CC<sup>5</sup>, esta Corte Constitucional se pronunció respecto al contenido mínimo que debe reunir la duda razonable y motivada, a fin de que los operadores de justicia cumplan cabalmente con las disposiciones constitucionales y legales respecto a la consulta de determinado enunciado normativo.

En consecuencia, atendiendo a la naturaleza y finalidad de las consultas de constitucionalidad, dentro del control concreto de constitucionalidad, se reitera que la duda razonable y motivada por medio de la cual se suspende un proceso para requerir el pronunciamiento de la Corte Constitucional, debe reunir al menos los siguientes requisitos:

#### **1. Identificación del enunciado normativo cuya constitucionalidad se consulta:**

Las juezas y jueces que dentro de la tramitación de un caso concreto, consideren que una o varias normas contravienen el orden constitucional, tienen la obligación de suspender el proceso y remitir en consulta a la Corte Constitucional, a fin de que esta dictamine una posible inconstitucionalidad de aquellas disposiciones normativas. Para tal efecto, es necesario que los órganos consultantes, estos son, las diferentes judicaturas del país, identifiquen con precisión y claridad el o los enunciados normativos que presuntamente adolecen de vicios de inconstitucionalidad, pues respecto de aquellas efectuará el análisis la Corte Constitucional.

#### **2. Identificación de los principios o reglas constitucionales que se presumen infringidos:**

De la misma forma, las juezas y jueces tienen la obligación de señalar expresa y claramente los principios o reglas constitucionales que, a causa de la aplicación del enunciado normativo, resultarían infringidos. Sin embargo, esta Corte es enfática en afirmar que la sola enunciación de la normativa constitucional presuntamente conculcada, no es suficiente para ejercer adecuadamente el control de constitucionalidad establecido en el artículo 428 de la Norma Fundamental. En tal virtud, es deber de las juezas y jueces exponer de manera motivada las circunstancias y razones por las cuales estos enunciados normativos son determinantes en el proceso; así como establecer la forma y justificación por las que dichos enunciados contradicen el texto constitucional, en observancia al principio de motivación que contiene el artículo 76, numeral 7, literal 1, de la Constitución de la República.

<sup>4</sup> Art. 75 de la Constitución de la República: “*Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley.*”

<sup>5</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Caso N.º 0535-12-CN. Sentencia N.º 001-13-SCN-CC. 6 de febrero de 2013.

#### **3. Explicación y fundamentación de la relevancia de la norma puesta en duda, respecto de la decisión de un caso concreto:**

El juez constitucional debe detallar y describir de manera pormenorizada y sistemática, las razones por las cuales el precepto normativo es, por su relevancia, indispensable para la decisión de un proceso judicial. Lo cual no solo implica identificar el enunciado normativo que presuntamente debe ser aplicado al proceso, sino que también conlleva a la determinación de cómo la interpretación de la norma es imprescindible para la toma de la decisión, en consideración a la naturaleza misma del proceso y al momento procesal en que se presenta dicha consulta. Esto supone que las juezas y jueces deban sustanciar el proceso hasta que surja la existencia de una norma jurídica de dudosa constitucionalidad absolutamente necesaria para continuar el proceso, o para decidir la cuestión.

#### **Análisis Constitucional**

##### **Problema jurídico a ser resuelto por la Corte Constitucional**

Para resolver sobre el fondo de la presente causa, la Corte Constitucional estima necesario desarrollar el siguiente problema jurídico:

**¿La consulta de norma *a quo*, realizada por el presidente del décimo cuarto Tribunal de Garantías Penales del Guayas, evidencia una duda razonable y motivada, conforme lo establecido anteriormente?**

De la revisión de los recaudos procesales, se desprende que la razón por la cual el legitimado activo suspendió la tramitación del proceso penal N.º 347-2012 se sustenta en lo siguiente:

“En virtud (...) de un análisis a los recaudos existentes de autos, se observa que por cuanto existe contraposición jurídica entre lo dispuesto en el Art. 512 numeral 1 y Art. 513 ambos del Código Penal, relacionado con los derechos fundamentales del hombre (PRINCIPIO PRO- HOMINE), y la Constitución de la República; en mérito a lo que determina el Art. 428 de la Constitución, remito en CONSULTA el expediente original del supuesto delito de violación...”

De igual forma, del contenido del oficio N.º 347-2012-DCTGP-GM del 30 de octubre de 2012, suscrito por el doctor Stalin Loor Delgado en su calidad de presidente del décimo cuarto Tribunal de Garantías Penales del Guayas, mediante el cual se remitió la causa a la Corte Constitucional, se colige que la presunta inconstitucionalidad de las normas consultadas surge porque “... la supuesta agraviada Lidice Suguey Baldeón Álvarez, ha contraído nupcias matrimoniales civil, con el principal procesado señor Edison Geovanny Oleas Naranjo”.

Por tanto, corresponde a esta Corte Constitucional determinar si los argumentos esgrimidos por el legitimado activo, doctor Stalin Loor Delgado, constituyen una duda razonable y motivada respecto a la constitucionalidad de los artículos 512, numeral 1, y 513 del Código Penal, en observancia de lo dispuesto en el artículo 428 de la Constitución de la República y en el artículo 142 de la Ley

Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Así, de lo expuesto se observa que el presidente del décimo cuarto Tribunal de Garantías Penales del Guayas, identificó los enunciados normativos cuya constitucionalidad consulta a esta Corte; de tal manera que la consulta se centra en determinar la conformidad o no de los artículos 512, numeral 1, y 513 del Código Penal, con el texto constitucional.

Asimismo, el órgano consultante identificó el principio constitucional que presuntamente estaría siendo infringido por la aplicación de las normas señaladas. En tal virtud, el legitimado activo expresó que existe contraposición jurídica entre las disposiciones enunciadas del Código Penal con el principio *pro homine*, el mismo que se encuentra reconocido en el artículo 11, numeral 5 de la Constitución de la República, de la siguiente manera: “En materia de derechos y garantías constitucionales, las servidoras y servidores públicos, deberán aplicar la norma y la interpretación que más favorezcan su efectiva vigencia.”

Sin embargo, es evidente que el presidente del décimo cuarto Tribunal de Garantías Penales del Guayas, pretende que esta Corte se pronuncie sobre la constitucionalidad de las normas consultadas, con la simple enunciación de las disposiciones normativas, por un lado; y por otro, del principio constitucional presuntamente conculcado. De esta forma, el legitimado activo omitió determinar cuál fue su labor hermenéutica respecto a la aplicación de las normas consultadas en el caso concreto, producto de la cual pueda concluir que las mismas son contrarias a la Constitución de la República. En la misma línea, se observa que no existe fundamentación alguna que justifique que la aplicación de las normas en el caso *a quo*, contradigan el principio *pro homine*.

Adicionalmente, el consultante, doctor Stalin Loor Delgado, no precisa la relevancia de los enunciados normativos respecto a la tramitación o resolución del proceso penal N.º 347-2012; es decir, no justifica de manera argumentada la necesidad de suspender la sustanciación de la causa hasta que la Corte Constitucional se pronuncie.

Por consiguiente, se evidencia que el consultante no ha sustentado la existencia de la duda razonable y motivada para no aplicar las normas legales referidas, ni para suspender la tramitación de la causa y elevarla en consulta a la Corte, inobservando el principio contenido en el artículo 76, numeral 7, literal I, de la Constitución de la República, así como los artículos 428 *ibídem* y 142 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. La autoridad judicial no puede dejar de expresar los motivos por los que envía el proceso para que se pronuncie la Corte Constitucional, así como determinar fehacientemente los fundamentos de la duda y la pretensión de su consulta, pues, la sola enunciación de las normas consultadas y de los principios o reglas constitucionales, no es suficiente para llevar a cabo el control de constitucionalidad a través de la consulta prevista en el artículo 428 de la Constitución.

Además de todo lo expuesto, el presidente del décimo cuarto Tribunal de Garantías Penales del Guayas, al suspender sin fundamentación alguna un proceso penal, referente a una presunta violación a una menor de edad, inobservó el principio del interés superior de niñas, niños y

adolescentes, reconocido en el artículo 44 de la Norma Fundamental<sup>6</sup>

Esta Corte advierte que las juezas y jueces deben cumplir en sus resoluciones con el mandato constitucional de motivación previsto en el artículo 76, numeral 7 literal I, de la Constitución de la República, de la forma que se ha detallado en la presente sentencia. En la especie, la falta de motivación, además de desnaturalizar la consulta de norma dentro del control concreto de constitucionalidad, contraría el principio de celeridad procesal y de tutela judicial efectiva y expedita, comunes a todos los procesos.

En definitiva, la presente consulta de norma, dentro del control concreto de constitucionalidad, no evidencia una duda razonable y motivada conforme lo establecido por esta Corte dentro de la sentencia N.º 001-13-SCN-CC, así como en el artículo 142 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

### III. DECISIÓN

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

#### SENTENCIA

1. Negar la consulta de norma, dentro del control concreto de constitucionalidad, referida a los artículos 512 numeral 1 y 513 del Código Penal, por no haberse evidenciado una duda razonable y motivada.
2. Devolver el expediente al Tribunal Décimo Cuarto de Garantías Penales del Guayas, en la ciudad de Milagro, para que continúe la sustanciación de la causa.
3. Remitir la presente sentencia al Consejo de la Judicatura, para que inicie las investigaciones a que hubiere lugar por la dilación injustificada del proceso, debiendo informar a este Pleno lo actuado.
4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

f.) Dr. Patricio Pazmiño Freire, **PRESIDENTE**.

f.) Dr. Jaime Pozo Chamorro, **SECRETARIO GENERAL**.

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con nueve votos de los señores jueces y señoras juezas: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire en sesión ordinaria del 28 de febrero de 2013. Lo certifico.

f.) Dr. Jaime Pozo Chamorro, **SECRETARIO GENERAL**.

<sup>6</sup> Art. 44 de la Constitución de la República.- “El Estado, la sociedad y la familia promoverán de forma prioritaria el desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes, y asegurarán el ejercicio pleno de sus derechos; se atenderá al principio de su interés superior y sus derechos prevalecerán sobre los de las demás personas. (...)” (El resaltado me pertenece)

**CORTE CONSTITUCIONAL.-** Es fiel copia del original.- Revisado por: f.) Ilegible.- Quito, a 20 de marzo del 2013.- f.) Ilegible, Secretaría General.

**CASO No. 0677-12-CN**

**RAZÓN:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el doctor Patricio Pazmiño Freire, Presidente de la Corte Constitucional, el día martes 12 de marzo de dos mil trece.- Lo certifico.

f.) Dr. Jaime Pozo Chamorro, **SECRETARIO GENERAL.**

**CORTE CONSTITUCIONAL.-** Es fiel copia del original.- Revisado por: f.) Ilegible.- Quito, a 20 de marzo del 2013.- f.) Ilegible, Secretaría General.

**Quito. D. M., 28 de febrero del 2013**

**SENTENCIA N.º 003-13-SCN-CC**

**CASO N.º 0046-11-CN**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

Dentro de la acción de protección N.º1228-2011, el señor juez (s) primero de Garantías Penales de Pichincha el 22 de septiembre de 2011, resolvió suspender la tramitación de la causa y remitir el expediente en consulta a la Corte Constitucional, en atención a lo solicitado por el doctor Antonio Padilla, abogado defensor de la Procuraduría General del Estado.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, de conformidad con lo establecido en el artículo 17, segundo inciso del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, vigente a esa fecha, publicado en el suplemento del registro oficial N.º 127 del 10 de febrero de 2010, certificó que en referencia a la acción N.º 0046- 11- CN, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

En virtud del sorteo de los procesos que se encontraban en conocimiento de la Corte Constitucional, para el período de transición, efectuado el día jueves 29 de noviembre de 2012, en sesión extraordinaria del Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador, le correspondió conocer la presente causa a la doctora María del Carmen Maldonado Sánchez, jueza de la Corte Constitucional.

Mediante oficio N.º 006-CCE-SG-SUS-2012 del 3 de diciembre de 2012, la Secretaría General remitió el presente caso a la doctora María del Carmen Maldonado Sánchez, para la sustanciación correspondiente.

**Antecedentes de hecho y fundamentos de derecho de la consulta**

La presente consulta de norma tiene como antecedente la acción de protección N.º 1228-2011, propuesta por el señor Víctor Hugo Rivera Palomino, en contra del Ministro del Interior, doctor José Serrano, por la resolución de los señores miembros del Tribunal de Disciplina de la Policía Nacional, dentro del proceso disciplinario con base en el informe investigativo N.º 2008-081-UAI-CP-1, abierto en contra del señor Víctor Hugo Rivera Palomino (fs. 1 a 3 del proceso).

Interpuesta la demanda el 13 de septiembre de 2011, el señor juez, mediante providencia dictada el día 16 del mismo mes y año, avoca conocimiento de la causa, admite a trámite la demanda y fija como fecha y hora para la audiencia pública el 22 de septiembre a las 10h30 (f. 60 del proceso).

En el día y hora señalados, comparecieron a la audiencia el señor Rivera Palomino, acompañado de su abogado defensor Christian Efraín Yunda Almache, ofreciendo poder o ratificación del coronel de policía de Estado Mayor, doctor Pedro Carrillo Ruiz, delegado del señor Ministro del Interior y el doctor César Antonio Padilla, ofreciendo poder o ratificación del señor Procurador General del Estado (f. 134 del proceso). Durante la audiencia, el representante del Procurador General del Estado solicitó se suspenda la tramitación de la causa y se eleve a consulta la constitucionalidad del artículo N.º 74 del Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional, dicha solicitud fue acogida por el señor juez, quien envió el proceso a esta Corte para obtener su pronunciamiento, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 428 de la Constitución de la República.

**Argumentos presentados por el señor Juez**

El señor juez (s) primero de Garantías Penales de Pichincha, respecto a la presunta inconstitucionalidad del artículo 74 del Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional, en primer término indica que, mediante acuerdo ministerial N.º 0087, publicado en el registro oficial N.º 262 del 13 de mayo de 2006, el Ministro de Gobierno y Policía reformó el artículo 74 del Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional, el mismo que antes de la reforma guardaba concordancia con el artículo 237 del Código de Procedimiento Penal de la Policía Nacional; norma que establecía que "...en los tribunales actuará como secretario el juez de distrito de la respectiva jurisdicción".

Como consecuencia considera que:

“Al contener el artículo 74 del Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional una norma contradictoria a la del artículo 237 del Código de Procedimiento Penal Policial, que ha sido aplicada por el Tribunal de Disciplina en cuestión, se advierte que se estaría en contra de los principios de legalidad y de seguridad jurídica, garantizados en los artículos 76 y 82 de la Constitución...”

**Norma cuya constitucionalidad se consulta**

La norma jurídica, cuya constitucionalidad es objeto de consulta, es la contenida en el artículo 74 reformado, del Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional:

"Art. 74.- Actuará como Secretario el Asesor Jurídico del Correspondiente Comando y en los lugares donde no exista Asesor el del Comando más cercano".

**Petición concreta**

Con estos antecedentes, el juez (s) primero de Garantías Penales de Pichincha solicita a la Corte Constitucional que: "... declare como inconstitucional el artículo 74 del Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional reformado mediante Acuerdo Ministerial No. 0087 del Ministerio del Interior y publicado en el Registro Oficial 262 de 13 de mayo de 2006".

**II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL****Competencia de la Corte Constitucional**

El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la consulta de norma dentro del control concreto de constitucionalidad planteada, en virtud de lo previsto en los artículos 428 y 429 de la Constitución de la República, así como en los artículos 141, 142 y 143 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

**Legitimación activa**

El legitimado activo, doctor Guillermo Solís Tacán, juez (s) Primero de Garantías Penales de Pichincha, se encuentra legitimado para interponer la presente consulta de norma, conforme lo establecido en el artículo 428, inciso primero, de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 142, inciso segundo de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

**Naturaleza jurídica de la consulta de norma dentro del control concreto de constitucionalidad**

El artículo 428 de la Constitución de la República, dispone:

"Art. 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.

Si transcurrido el plazo previsto la Corte no se pronuncia, el perjudicado podrá interponer la acción correspondiente".

En este sentido, la consulta de norma dentro del control concreto de constitucionalidad, debe entenderse como

aquella garantía constitucional que plantea la obligación de las juezas y jueces de elevar consultas a la Corte Constitucional, para que esta resuelva sobre la constitucionalidad de una norma que deba ser aplicada en el proceso que se encuentra sustanciando y respecto de la cual, la jueza o juez considera que es contraria a la Constitución. Así, a partir de lo señalado, se pueden identificar los dos objetivos principales de la consulta de constitucionalidad. En primer término, a partir de una naturaleza o finalidad objetiva, se garantizará la supremacía constitucional, mediante la interpretación conforme o la invalidez de normas que componen el ordenamiento jurídico, cuando estas contradigan el texto constitucional. Y por su parte, desde su finalidad subjetiva, se tutelarán a las partes de un proceso judicial, evitando una posible aplicación de normas inconstitucionales.

De ahí que la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en su artículo 141, determina la finalidad y el objeto del control concreto de constitucionalidad: "El control concreto tiene como finalidad garantizar la constitucionalidad de la aplicación de las disposiciones jurídicas dentro de los procesos judiciales(...)".

En esta perspectiva, la Corte Constitucional en las consultas de norma, se pronunciará acerca de la conformidad o no de las normas cuestionadas en relación con la Norma Suprema, para lo cual se analizará si las mismas vulneran principios o reglas constitucionales.

**El sentido y el alcance de la *duda razonable y motivada*, a la que se refiere la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional**

El artículo 142 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, prescribe:

"Art. 142.- Procedimiento.- Las juezas y jueces, las autoridades administrativas y servidoras y servidores de la Función Judicial aplicarán las disposiciones constitucionales, sin necesidad que se encuentren desarrolladas en otras normas de menor jerarquía. En las decisiones no se podrá restringir, menoscabar o inobservar su contenido.

**En consecuencia, cualquier jueza o juez, de oficio o a petición de parte, sólo si tiene duda razonable y motivada** de que una norma jurídica es contraria a la Constitución o a los instrumentos internacionales de derechos humanos que establezcan derechos más favorables que los reconocidos en la Constitución, suspenderá la tramitación de la causa y remitirá en consulta el expediente a la Corte Constitucional, la que en un plazo no mayor a cuarenta y cinco días resolverá sobre la constitucionalidad de la norma. (...)” (El resaltado me pertenece).

En este sentido, la duda razonable y motivada a la que hace referencia la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, verifica en el razonamiento y argumentación esgrimida por la jueza o juez para fundamentar su cuestionamiento respecto a la constitucionalidad de una norma. Una fundamentación idónea por parte de la jueza o juez consultante, constituye

una garantía del derecho a la tutela judicial efectiva y expedita<sup>1</sup> de los intervinientes en las diferentes causas, pues la ausencia de razones suficientes para suspender un proceso, generaría retardos injustificados de justicia.

Bajo tal orden de ideas, se debe puntualizar que dentro de la sentencia N.º 001-13-SCN-CC<sup>2</sup> esta Corte Constitucional se pronunció respecto al contenido mínimo que debe reunir la duda razonable y motivada, a fin de que los operadores de justicia cumplan cabalmente con las disposiciones constitucionales y legales respecto a la consulta de determinado enunciado normativo.

En consecuencia, atendiendo a la naturaleza y finalidad de las consultas de constitucionalidad, dentro del control concreto de constitucionalidad, se reitera que la duda razonable y motivada por medio de la cual se suspende un proceso para requerir el pronunciamiento de la Corte Constitucional, debe reunir al menos los siguientes requisitos:

### **1. Identificación del enunciado normativo cuya constitucionalidad se consulta**

Las juezas y jueces que dentro de la tramitación de un caso concreto, consideren que una o varias normas contravienen el orden constitucional, tienen la obligación de suspender el proceso y remitir en consulta a la Corte Constitucional, a fin de que esta dictamine una posible inconstitucionalidad de aquellas disposiciones normativas. Para tal efecto, es necesario que los órganos consultantes, estas son, las diferentes judicaturas del país, identifiquen con precisión y claridad el o los enunciados normativos que presuntamente adolecen de vicios de inconstitucionalidad, pues respecto de aquellos efectuará el análisis la Corte Constitucional.

### **2. Identificación de los principios o reglas constitucionales que se presumen infringidos**

De la misma forma, las juezas y jueces tienen la obligación de señalar expresa y claramente los principios o reglas constitucionales que, a causa de la aplicación del enunciado normativo, resultarían infringidos. Sin embargo, esta Corte es enfática en afirmar que la sola enunciación de la normativa constitucional presuntamente conculcada no es suficiente para ejercer adecuadamente el control de constitucionalidad establecido en el artículo 428 de la Norma Fundamental. En tal virtud, es deber de las juezas y jueces exponer de manera motivada las circunstancias y razones, por las cuales estos enunciados normativos son determinantes en el proceso; así como establecer la forma y justificación por las que dichos enunciados contradicen el texto constitucional, en observancia al principio de motivación que contiene el artículo 76, numeral 7, literal I, de la Constitución de la República.

<sup>1</sup> Art. 75 de la Constitución de la República: “*Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley.*”

<sup>2</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Caso N.º 0535-12-CN. Sentencia 001-13-SCN-CC. 6 de febrero de 2013.

### **3. Explicación y fundamentación de la relevancia de la norma puesta en duda, respecto de la decisión de un caso concreto**

El juez constitucional debe detallar y describir, de manera pormenorizada y sistemática, las razones por las cuales el precepto normativo es por su relevancia, indispensable para la decisión de un proceso judicial. Lo cual no solo implica identificar el enunciado normativo que presuntamente debe ser aplicado al proceso, sino que también conlleva a la determinación de cómo la interpretación de la norma es imprescindible para la toma de la decisión, en consideración a la naturaleza misma del proceso y al momento procesal en que se presenta dicha consulta. Esto supone que las juezas y jueces deban sustanciar el proceso hasta que surja la existencia de una norma jurídica de dudosa constitucionalidad absolutamente necesaria para continuar el proceso, o para decidir la cuestión.

### **Análisis Constitucional**

#### **Problema jurídico a ser resuelto por la Corte Constitucional**

Para resolver sobre el fondo de la presente causa, la Corte Constitucional estima necesario desarrollar el siguiente problema jurídico:

**¿La consulta de norma a quo, planteada por el juez (s) primero de Garantías Penales de Pichincha, evidencia duda razonable y motivada respecto a la constitucionalidad del artículo 74 del Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional, conforme lo establecido anteriormente?**

Dentro del presente caso, la norma que el señor juez considera contraria a la Constitución, es la disposición reglamentaria acerca de la conformación del Tribunal de Disciplina de la Policía Nacional, específicamente sobre quién ejercerá las funciones de secretario del Tribunal. En este sentido, a su criterio, entiende configurada la vulneración de los principios de legalidad y de seguridad jurídica, en razón de que la aplicación del artículo 74 del Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional reformado, contradice lo dispuesto en el artículo 237 del Código de Procedimiento Penal de la Policía Nacional, es decir, a una norma legislativa, vigente al momento en que se tramitaba la causa.

Al respecto, se debe puntualizar que la antinomia identificada por el señor juez, que fuera presentada a esta Corte con la finalidad de que se pronuncie sobre la constitucionalidad de la disposición reglamentaria, no surge por una presunta contradicción con ningún precepto constitucional, sino con una disposición infraconstitucional, vigente al momento en que las violaciones alegadas sucedieron. De esta manera, se determina que la solicitud realizada por el juez (s) primero de Garantías Penales de Pichincha, no se encuentra conforme a lo previsto en el artículo 428 de la Constitución de la República, ni en el artículo 142 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, por cuanto busca que la Corte Constitucional se pronuncie respecto a la legalidad de una norma reglamentaria, sin que se detalle

motivadamente las razones por las cuales la aplicación de dicha norma, infringe principios o reglas constitucionales; lo cual como se analizó, constituye uno de los presupuestos básicos para la procedencia de esta modalidad de control constitucional.

En la especie, no se puede verificar la existencia de duda razonable y motivada sobre la constitucionalidad de la norma, pues la consulta nace de una supuesta contradicción entre la norma reglamentaria y la ley, lo que evidencia una errónea comprensión y mala utilización de los presupuestos de esta garantía constitucional por parte del consultante, el juez (s) primero de Garantías Penales de Pichincha, con lo que además de desnaturalizarla, se contraría el principio de celeridad procesal y de tutela judicial efectiva y expedita, comunes a todos los procesos.

### III. DECISIÓN

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

#### SENTENCIA

1. Negar la consulta de norma, dentro del control concreto de constitucionalidad, referida al artículo 74 del Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional.
2. Devolver el expediente al señor juez (s) primero de Garantías Penales de Pichincha, para que continúe con la sustanciación de la causa.
3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

f.) Dr. Patricio Pazmiño Freire, **PRESIDENTE**.

f.) Dr. Jaime Pozo Chamorro, **SECRETARIO GENERAL**.

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con nueve votos de los señores jueces y señoras juezas: Antonio Gagliardo Loo, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire en sesión ordinaria del 28 de febrero de 2013. Lo certifico.

f.) Dr. Jaime Pozo Chamorro, **SECRETARIO GENERAL**.

**CORTE CONSTITUCIONAL.-** Es fiel copia del original.- Revisado por: f.) Ilegible.- Quito, a 20 de marzo del 2013.- f.) Ilegible, Secretaría General.

#### CASO No. 0046-11-CN

**RAZÓN:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el doctor Patricio Pazmiño Freire, Presidente de la Corte Constitucional, el día martes 12 de marzo del dos mil trece.- Lo certifico.

f.) Dr. Jaime Pozo Chamorro, **SECRETARIO GENERAL**.

**CORTE CONSTITUCIONAL.-** Es fiel copia del original.- Revisado por: f.) Ilegible.- Quito, a 20 de marzo de 2013.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 28 de febrero de 2013

#### SENTENCIA N.º 004-13-SCN-CC

#### CASO N.º 0017-11-CN

### CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

#### I. ANTECEDENTES

Mediante providencia del 19 de marzo de 2011, la jueza adjunta del Juzgado Primero de la Niñez y Adolescencia de Imbabura, doctora Marlene Vela, resuelve suspender la tramitación de la causa y remitir el expediente N.º 0479-2040 en consulta a la Corte Constitucional, para que, acorde a lo previsto en el artículo 428 de la Constitución de la República, resuelva sobre la constitucionalidad del auto de nulidad emitido por la Corte Provincial de Justicia de Imbabura el 22 de febrero de 2011.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, de conformidad con lo establecido en el inciso segundo del artículo 17 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, publicado en el Suplemento del Registro Oficial N.º 127 del 10 de febrero de 2010, certificó que en referencia a la acción N.º 0017-11-CN, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

De conformidad con el sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional, en sesión extraordinaria del 29 de noviembre de 2012, el secretario general remite el presente caso a conocimiento de la doctora Tatiana Ordeñana Sierra, jueza ponente, para la sustanciación correspondiente.

Con providencia del 19 de diciembre de 2012, la jueza sustanciadora avoca conocimiento de la presente causa y designa como actuario al doctor Franklin Altamirano.

#### Objeto de la consulta

**Auto de nulidad del 22 de febrero de 2011, dictado por la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia**

“JUEZ PONENTE: DR. JAIME CADENA VALLEJO

CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA.- SALA DE LO CIVIL.- Ibarra, 22 de febrero del 2011, a las 09h51.

**VISTOS.-** Esta causa viene en grado por el recurso de apelación interpuesto por la actora y demandado, de la resolución dictada por el Juez Primero de la Niñez y Adolescencia de Imbabura, encargado, el 7 de enero del 2011, a las 16h44, mediante el cual declara la

paternidad del demandado Edwin Francine Perugachi Perugachi respecto del menor Francis Sebastián Lozada Obando, representado en esta causa por su madre la señora Angela Paulina Lozada Obando, y fija la pensión alimenticia que debe suministrar el demandado en la suma de ciento treinta y ocho dólares americanos. Radicada la competencia en esta Sala Especializada de lo Civil, Laboral, Niñez y Adolescencia y materias residuales, para resolver se considera: **1.-** Revisado el proceso encontramos a fojas 22 la providencia dictada por la Dra. Marlene Vela, Jueza Adjunta del Juzgado Primero de la Niñez y Adolescencia de Ibarra, el 20 de octubre de 2010 a las 09h31, mediante la cual agrega al proceso la razón de citación al demandado, el domicilio señalado por este y ordena la práctica de las pruebas anunciadas entre las que se encuentra la recepción de declaraciones de los testigos presentados y dispone la práctica del examen de ADN en la Cruz Roja Ecuatoriana de la ciudad de Quito, pero el mencionado decreto no se encuentra firmado por la Dra. Marlene Vela, Jueza Adjunta del Juzgado antes señalado que dicta el mismo. **2.-** El Art. 287 del Código de Procedimiento Civil señala: “Las sentencias, autos y decretos contendrán la fecha y hora en que fueron expedidos y la firma de las juezas y jueces que los pronunciaron”. **3.-** Si bien el Art. 169 de la Constitución de la República en la parte final establece que, “No se sacrificará la justicia por la sola omisión de formalidades”, la firma del juez en una providencia, no es de orden formal, sino una solemnidad para la validez de la misma. **4.-** En el caso que nos ocupa, la Dra. Marlene Vela, Jueza Adjunta del Juzgado Primero de la Niñez y Adolescencia de Ibarra, no ha firmado la providencia dictada el 20 de octubre del 2010 a las 09h31 y corre a fojas 22 de los autos, omisión que anula el procedimiento, ya que la falta de firma del Juez equivale a no haberse dictado la providencia, y todo lo actuado posteriormente adolece de nulidad que puede influir en la decisión de la causa conforme lo establece el Art. 1.014 del Código de Procedimiento Civil. Por tanto, la Sala declara la **Nulidad** de lo actuado a partir de la providencia de 20 de octubre del 2010 a las 09h31 que consta a fojas 22 del proceso, a costa de la Dra. Marlene Vela, Jueza Adjunta del Juzgado Primero de la Niñez y Adolescencia de Ibarra, causante de esta nulidad. De conformidad con el artículo 124 del Código Orgánico de la Función Judicial se dispone poner en conocimiento del señor Director Provincial del Consejo de la Judicatura esta irregularidad, para que arbitre las medidas que sean del caso, debiendo remitirse por parte de la señora Secretaria Relatora de esta Sala copia certificada de todo el proceso. Notifíquese”.

#### Petición de consulta de constitucionalidad

La presente consulta de constitucionalidad tiene como antecedente la demanda de declaratoria de paternidad y fijación de pensión alimenticia, tramitada a favor del niño Francis Sebastián Lozada Obando, con discapacidad, propuesta por la señora Ángela Paulina Lozada Obando, en contra del señor Edwin Francine Perugachi, proceso que es sustanciado por el Juzgado Primero de la Niñez y Adolescencia de Ibarra, el cual, mediante providencia del 7 de enero de 2011, declara la paternidad del demandado

señor Edwin Francine Perugachi Perugachi del niño Francis Sebastián Lozada Obando, disponiéndose la marginación en su partida de nacimiento, correspondiente al año 2010, tomo 5, página 304, acta 1844 del Registro Civil del cantón Ibarra, provincia de Imbabura; por tanto, dicho niño tendrá los nombres y apellidos de FRANCIS SEBASTIÁN PERUGACHI LOZADA. Además, el juez resolvió, de conformidad a las Tablas de Pensiones alimenticias mínimas, fijar como pensión alimenticia a favor del niño la cantidad de ciento treinta y ocho dólares de los Estados Unidos de Norteamérica, mensuales, más los beneficios de ley y a partir de la presentación con la demanda, esto es, a partir del mes de junio de 2010.

Conforme consta en el expediente, de la referida sentencia el demandado interpone recurso de apelación, el cual es resuelto por la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia, mediante providencia del 22 de febrero de 2011, declarándose la nulidad de lo actuado a partir de fojas 22 del proceso, al no haber firmado la providencia del 20 de octubre de 2010 la jueza adjunta del Juzgado Primero de la Niñez y Adolescencia de Ibarra, conforme la cual se agrega al proceso la razón de citación al demandado, el domicilio señalado por este y se ordena la práctica de las pruebas anunciadas por las partes.

En este sentido, la jueza adjunta remite en consulta el expediente a la Corte Constitucional, por considerar que existe duda sobre la prevalencia de las disposiciones del Código de Procedimiento Civil (artículos 287 y 1046) sobre los artículos 35, 44, 45 y 46 de la Constitución de la República, artículos 1, 11, 12, 14 y 15 del Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia, que por disposición del artículo 426 de la Carta Magna son jerárquicamente superiores. Textualmente la jueza adjunta señala:

“... y con la forma como los Administradores de Justicia podemos hacer efectiva la vigencia de los Art. 1, 3 numeral 1 de la Carta Magna, el ejercicio efectivo de los principios estipulados en los numerales 3, 4, 5 y 6 del Art. 11 *Ibidem*, aplicar directamente las normas constitucionales, conforme a lo establecido en los Arts. 426 y 427 de la Constitución vigente y la implicación de CARENANCIA DE EFICACIA JURÍDICA del auto de nulidad emitido por la Corte Provincial de Justicia de Imbabura, conforme al Art. 424 *Ibidem*, en torno a que si la omisión de la firma del Juez, constituye o no una formalidad a la que hace referencia la parte final del Art. 169 de la Constitución de la República y la forma como prevalece la atención prioritaria y preferente a personas con doble vulnerabilidad, el derecho de identidad y alimentos que son los derechos que trata este caso”.

Con estos antecedentes, la jueza adjunta dispuso: “la remisión del expediente en consulta a la Corte Constitucional, a fin de que resuelvan sobre la constitucionalidad del AUTO DE NULIDAD emitido por la Corte Provincial de Justicia de Imbabura el 22 de febrero del 2011, las 09h51 que obra a fojas 43, previo a lo cual la Juzgadora procederá a firmar el auto de fecha 20 de octubre del 2010, las 09h31 que obra a fojas 22”.

## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

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

### Legitimación activa

La jueza adjunta de la Niñez y Adolescencia se encuentra legitimada para presentar la consulta de constitucionalidad, de conformidad con lo establecido en los artículos 428 de la Constitución de la República, 142 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional e inciso segundo del artículo 4 del Código Orgánico de la Función Judicial.

### Análisis constitucional

De los antecedentes expuestos, esta Corte determina que la consulta remitida por la jueza adjunta de la Niñez y Adolescencia no se circunscribe en estricto sentido a una consulta de constitucionalidad en los términos previstos en el artículo 428 de la Constitución de la República. Es decir, para que opere la consulta de constitucionalidad debe existir la duda motivada de la jueza o juez de que una norma jurídica es contraria a la Constitución y a los instrumentos internacionales de derechos humanos que establezcan derechos más favorables que los reconocidos en la Constitución, solo en este caso suspenderá la tramitación de la causa y remitirá el expediente en consulta a la Corte Constitucional.

En este sentido, respecto al alcance y naturaleza de la consulta de constitucionalidad, esta Corte reitera lo manifestado en el caso N.º 0005-09-CN, en el cual se señaló:

“El artículo 428 de la Constitución de la República del Ecuador establece la figura de la consulta de constitucionalidad, en virtud de la cual, si una jueza o juez de oficio o a petición de parte considerase que existe una contradicción entre una norma proveniente del ordenamiento jurídico y una norma constitucional o de los instrumentos internacionales sobre Derechos Humanos que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, suspenderá la tramitación de la causa, y remitirá el expediente a la Corte Constitucional para que se pronuncie respecto a la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma.

Con aquello se pretende que sean las juezas y jueces a quo quienes ejerciten este imperativo constitucional de la consulta, de modo que, en caso de evidenciar que existe una norma supuestamente contradictoria a los enunciados de la Carta Fundamental deberán remitir en consulta a la Corte Constitucional la que, siendo el máximo órgano de control de constitucionalidad, tiene la tarea de despejar esta interrogante, en donde además

mediante un ejercicio valorativo, deberá determinar si existe o no contradicción entre la norma consultada y el texto constitucional (...).

Bajo esta acometida, la Corte Constitucional realiza un papel de control de constitucionalidad normativa respecto a un asunto que tiene su origen en un caso concreto, pero que una vez conocido por la Corte se torna abstracto con efectos generales, debiendo, en caso de encontrar contradicción normativa con el texto constitucional, expulsar a esa norma del ordenamiento jurídico ecuatoriano; empero, aquello comporta un complicado ejercicio interpretativo, en donde la expulsión normativa debe ser la última medida adoptada por la jueza o juez constitucional, dando de esta forma cumplimiento a lo que doctrinariamente se conoce como el principio de "in dubio pro legislatore", por medio del cual ha de entenderse que en la promulgación de una norma, el legislador ha observado las disposiciones contenidas en la Carta Fundamental del Estado y en caso de duda respecto a la constitucionalidad o no de una determinada norma se le concederá el beneficio de la duda a favor del legislador y por tanto se considerará constitucional la norma consultada.

De esta forma, mediante el mecanismo de la consulta de constitucionalidad, la Corte realiza un control de constitucionalidad a posteriori, puesto que la norma ya forma parte del ordenamiento jurídico vigente. El efecto inmediato de la consulta de constitucionalidad es la suspensión del proceso, el mismo que se mantendrá inamovible hasta que exista un pronunciamiento de la Corte Constitucional, mismo que no podrá exceder de cuarenta y cinco días, tiempo con el cual cuenta la Corte para pronunciarse”<sup>1</sup>

En el caso *sub judice*, conforme obra a fojas 44 del expediente de instancia, la jueza adjunta solicita expresamente a esta Corte que se pronuncie sobre la constitucionalidad del auto de nulidad, emitido por la Corte Provincial de Justicia de Imbabura el 22 de febrero del 2011 a las 09h51, pretensión que no puede ser absuelta vía consulta de constitucionalidad, puesto que la misma no responde a la naturaleza jurídica o al objeto por el cual fue creado este mecanismo de control constitucional.

La jueza consultante no precisa la norma o normas jurídicas que considera contrarias a la Constitución de la República, y de las cuales surja la duda respecto a su aplicación al caso concreto, conforme se desprende de la providencia del 19 de marzo de 2011, documento con el cual se consulta a este Organismo. Lo que ocurre es que la jueza adjunta de la niñez y adolescencia, al realizar un examen de la providencia del 22 de febrero de 2011, dictada por la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura, no está conforme con dicha decisión, pues de su interpretación infiere correctamente la prevalencia de las normas constitucionales y del Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia, respecto a las normas del Código de

<sup>1</sup> Ver sentencia No. 0003-10-SCN-CC, de 25 de febrero de 2010, dentro del caso No. 0005-09-CN, de la Corte Constitucional para el Periodo de Transición.

Procedimiento Civil aplicadas por los jueces provinciales, y bajo las cuales se declara la nulidad del proceso a fojas 22. Por tanto, esta Corte, bajo la competencia establecida en el artículo 428 de la Constitución y 142 de Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, no verifica la duda motivada de la posible contradicción entre la Constitución y una norma que va a ser aplicada en el proceso, sino la discrepancia respecto a la forma cómo los operadores judiciales interpretaron y aplicaron dichas disposiciones a la luz de la Constitución de la República.

Conforme lo ha determinado esta Corte Constitucional<sup>2</sup>, los presupuestos de análisis para la procedencia de la consulta de constitucionalidad que deberá considerar el juez son los siguientes:

“1. Identificación del enunciado normativo pertinente cuya constitucionalidad se consulta: Las juezas y jueces tienen la obligación de remitir en consulta a la Corte Constitucional la disposición normativa aplicable a un caso concreto que consideren inconstitucional; por lo que los jueces deben identificar con claridad absoluta cuales son los preceptos normativos que consideran inconstitucionales, ya que solo sobre ellos la Corte Constitucional podrá ejercer un control de constitucionalidad. Bajo esta consideración no caben consultas propuestas sobre interpretaciones infra constitucionales que se realicen en el caso concreto, que no denoten un problema de relevancia constitucional.

2. Identificación de los principios o reglas constitucionales que se presumen infringidos: La tarea de las juezas y jueces, al momento de elevar una consulta a la Corte Constitucional, no se reduce a la identificación del precepto normativo supuestamente contrario a la Constitución, sino que además deben identificar qué principios o reglas constitucionales se presumen infringidos por la aplicación de dicho enunciado normativo.

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

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

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

En tales circunstancias, y al no encontrarse frente a un caso de control de constitucionalidad, sino más bien de una posible vulneración de derechos constitucionales dentro de la sustanciación de un proceso jurisdiccional, se recuerda que la Constitución de la República consagra mecanismos jurisdiccionales de protección de derechos constitucionales, que deben ser activados por la parte afectada, tomando en consideración los requisitos y el trámite establecido para el efecto.

#### Otras consideraciones de la Corte Constitucional

No obstante, aun cuando no nos encontremos frente a un conflicto de constitucionalidad que deba resolver esta Corte, es necesario precisar algunos aspectos debido a la naturaleza del caso puesto en conocimiento de esta Corte. Así, por tratarse de un juicio de alimentos y declaración de paternidad, en el que están en juego varios derechos constitucionales de un niño, es vital que mediante providencia, la jueza *a quo*, tomando en consideración los principios de protección especial e interés superior del niño, tutele los derechos del niño con la adopción de las medidas de protección que considere pertinentes, hasta tanto, se sustancie nuevamente el proceso, con la finalidad de no vulnerar derechos constitucionales del niño, ni sacrificar su vida y desarrollo integral, mientras se resuelva definitivamente la situación del niño.

Adicionalmente, se recuerda a los jueces de la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia, que bajo el amparo del principio de interés superior del niño, principio consagrado en varios instrumentos internacionales como en la Declaración de los Derechos del Niño<sup>3</sup>, la Declaración Universal de Derechos Humanos<sup>4</sup>, en la Convención sobre los Derechos del Niño<sup>5</sup> y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>6</sup>, los niños gozan de una protección especial, con la finalidad de que puedan desarrollarse física, mental, moral, espiritual y socialmente en forma saludable y normal, así como en condiciones de libertad y dignidad<sup>7</sup>. En este sentido, todas las medidas legales que se adopten deben atender al interés superior del niño, principio reconocido en la Constitución de la República, en el artículo 44, el cual prescribe: “El Estado, la sociedad y la familia promoverán de forma prioritaria el

<sup>2</sup> Ver sentencia No. 0001-13-SCN-CC, de 08 de febrero de 2013, dentro del caso No. 0535-12-CN, publicado en el R.O. Segundo Suplemento No. 890 de miércoles 13 de febrero de 2013.

<sup>3</sup> Ver Principio 2 de la Declaración de Derechos del Niño.

<sup>4</sup> Ver artículo 25.2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

<sup>5</sup> Ver artículo 3.1 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

<sup>6</sup> Ver artículo 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

<sup>7</sup> Principio 2 de la Declaración de Derechos del Niño.

desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes, y asegurarán el ejercicio pleno de sus derechos; se atenderá al principio de su interés superior y sus derechos prevalecerán sobre los de las demás personas”. Por tanto, es una obligación del Estado proteger al niño, tanto más considerando que uno de los deberes primordiales del Estado es garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, conforme el artículo 3 ibídem. Para el efecto, el juzgador deberá emplear en forma efectiva y oportuna todos los mecanismos y programas que establezcan la Constitución y la ley de la materia, siempre a favor del niño.

No cabe duda entonces, teniendo presente el marco normativo internacional y constitucional, los niños, niñas y adolescentes gozan de protección especial, y por tanto, como sujetos de derechos, requieren de asistencia y cuidado diario en el marco de protección integral de sus derechos, y en consecuencia, las jueces y jueces no pueden limitarse a una interpretación aislada de la norma procesal, sino que deben efectuar un riguroso proceso de interpretación integral de los principios y normas constitucionales, y ponderar con los derechos constitucionales de los niños, como grupo de atención prioritaria –y en el caso particular, como persona con discapacidad–, en todos los casos en los cuales deban decidir.

Por estas consideraciones, esta Corte ordena que la jueza adjunta del Juzgado Primero de la Niñez y Adolescencia o quien haga sus veces, adopte inmediatamente las medidas de protección que considere oportunas, con la finalidad de garantizar la plena vigencia de los derechos del niño, hasta tanto se decida definitivamente el juicio planteado.

### III. DECISIÓN

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

#### SENTENCIA

1. Negar la consulta de norma planteada por la jueza adjunta de la Niñez y Adolescencia de Ibarra, por improcedente.
2. Ordenar a la jueza primera de la Niñez y Adolescencia de Ibarra que adopte inmediatamente las medidas de protección que considere oportunas, con la finalidad de garantizar la plena vigencia de los derechos del niño, hasta tanto se sustancie el juicio de alimentos y paternidad.
3. Devolver el expediente a la jueza *a quo* para los fines pertinentes.
4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

f.) Dr. Patricio Pazmiño Freire, **PRESIDENTE**.

f.) Dr. Jaime Pozo Chamorro, **SECRETARIO GENERAL**.

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con nueve votos de los señores jueces y señoras juezas: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire en sesión ordinaria del 28 de febrero del 2013. Lo certifico.

f.) Dr. Jaime Pozo Chamorro, **SECRETARIO GENERAL**.

**CORTE CONSTITUCIONAL.-** Es fiel copia del original.- Revisado por: f.) Ilegible.- Quito, a 20 de marzo del 2013.- f.) Ilegible, Secretaría General.

#### CASO No. 0017-11-CN

**RAZÓN:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el doctor Patricio Pazmiño Freire, Presidente de la Corte Constitucional, el día martes 12 de marzo de dos mil trece.- Lo certifico.

f.) Dr. Jaime Pozo Chamorro, **SECRETARIO GENERAL**.

**CORTE CONSTITUCIONAL.-** Es fiel copia del original.- Revisado por: f.) Ilegible.- Quito, a 20 de marzo del 2013.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 28 de febrero de 2013

#### SENTENCIA N.º 005-13-SCN-CC

#### CASO N.º 0498-12-CN

#### CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

#### I. ANTECEDENTES

##### Resumen de Admisibilidad

Mediante providencia del 4 de julio de 2012, la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas, resuelve suspender la tramitación de la causa, y remitir el expediente N.º 021-2012, en consulta a la Corte Constitucional, para que acorde a lo previsto en el artículo 428 de la Constitución de la República y artículos 141, 142 y 143 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y mediante providencia del 9 de julio de 2012, establece: “la solicitud de consulta pretende obtener un criterio acerca de la administración de justicia en esta materia, en este caso, referida a la presentación de una acción de habeas corpus, que para el caso, y por cuanto la orden de prisión preventiva emana de esta Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas; estimamos, cae en un vicio de trámite pues no se ha contemplado esta

posibilidad en el texto constitucional, y a fin de que la aplicación de esta importante garantía constitucional sea evacuada con apego a la norma”.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, el 17 de julio de 2012, certifica que la acción signada con el N.º 0498-12-CN, no tiene relación con otros casos resueltos o que se encuentren analizados por este Organismo.

Mediante memorando N.º 008-CCE-SG-SUS-2012, suscrito por el doctor Jaime Pozo Chamorro, secretario general de la Corte Constitucional, se hace conocer al abogado Alfredo Ruiz Guzmán del sorteo de las causas, realizado por el pleno del organismo en sesión extraordinaria del jueves 29 de noviembre de 2012, y en el que se lo designa como juez sustanciador de la presente causa, quien a su vez en providencia del 21 de diciembre de 2012 a las 08h05, avoca conocimiento de la consulta referida, enviada por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas.

#### **Identificación del enunciado normativo cuya constitucionalidad se consulta**

“la solicitud de consulta pretende obtener un criterio acerca de la administración de justicia en esta materia, en este caso, referida a la presentación de una acción de hábeas corpus, que para el caso, y por cuanto la orden de prisión preventiva emana de esta Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas; estimamos, cae en un vicio de trámite pues no se ha contemplado esta posibilidad en el texto constitucional, y a fin de que la aplicación de esta importante garantía constitucional sea evacuada con apego a la norma”.

#### **Petición de consulta de constitucionalidad**

La presente consulta constitucional tiene como antecedente la interposición de una acción de hábeas corpus por parte de Cesar Demar Vernaza Quiñónez y Enrique Antonio Portocarrero Castillo, en contra de los jueces de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas, quienes dentro de la causa penal que se tramita, conocieron y resolvieron el recurso de apelación planteado por la Fiscalía y dictaron la orden de prisión en su contra.

En este orden, la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas señala que la acción de hábeas corpus al ser planteada ante la misma judicatura que dictó la orden de prisión, y al no establecerse en la ley como se debe proceder remiten a la Corte Constitucional el expediente para que sea materia de su análisis, esto para evitar que los derechos de las partes sean conculcados y se establezca cuales son los jueces competentes para conocer dicha acción.

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

### **Competencia de la Corte**

El Pleno de la Corte Constitucional, es competente para conocer y resolver la presente consulta, enviada por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas, de conformidad con lo previsto en los artículos 428 de la Constitución de la República, artículos 141 y siguientes de

la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y de lo dispuesto en el segundo inciso del artículo 4 del Código Orgánico de la Función Judicial.

### **Legitimación activa**

La Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas, se encuentra legitimada para interponer la presente consulta de constitucionalidad, de conformidad con lo establecido en los artículos 428 de la Constitución de la República, 142 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y segundo inciso del artículo 4 del Código Orgánico de la Función Judicial.

### **Análisis constitucional**

La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en su artículo 141, determina la finalidad y el objeto del control concreto de constitucionalidad: “El control concreto tiene como finalidad garantizar la constitucionalidad de la aplicación de las disposiciones jurídicas dentro de los procesos judiciales (...)”. El sistema procesal es un medio para la realización de la justicia, por lo que la jueza o juez deberá tener siempre en cuenta que el objetivo de los procedimientos es la efectividad de los derechos reconocidos por la Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos. De manera general, las juezas y jueces aplicarán las normas constitucionales de modo directo y sin necesidad de que se encuentren desarrolladas. Sin embargo, en caso de que el juez en el conocimiento de un caso concreto considere que una norma jurídica es contraria a la Constitución, debe suspender la causa y remitir la consulta a la Corte Constitucional.<sup>1</sup> Así, de conformidad con lo que establece el artículo 428 de la Constitución de la República, cuando un juez, de oficio o a petición de parte, considere que una norma jurídica es contraria a la Constitución o a los instrumentos internacionales de derechos humanos, suspenderá la tramitación de la causa y remitirá en consulta el expediente a la Corte Constitucional.

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

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

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

En el Ecuador existe únicamente el control concentrado de constitucionalidad, por lo que le corresponde sólo a la Corte Constitucional la declaratoria de inconstitucionalidad de una norma y su consecuente expulsión del ordenamiento jurídico. De este modo, si bien las juezas y jueces tienen la obligación de advertir la existencia de disposiciones normativas contrarias a la Constitución, siempre deben consultar a la Corte Constitucional para que sea ésta la que se pronuncie respecto a su constitucionalidad<sup>3</sup>

Por los antecedentes expuestos, a la Corte Constitucional le corresponde exclusivamente, realizar el control concreto y abstracto de constitucionalidad, entendiéndose por el primero el análisis a realizarse en los casos en que son los jueces quienes remiten en consulta una norma jurídica a la Corte Constitucional, en razón de existir una duda razonable en cuanto a la posible contraposición de la norma jurídica con el texto constitucional, como lo establece el artículo 428 de la Constitución de la República que señala “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 (...)”; mientras que el segundo trata del control de constitucionalidad ejercido en las acciones públicas de inconstitucionalidad, según lo determinado en el artículo 436 numeral 2 que dispone como atribución de la Corte Constitucional el “conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, por el fondo o por la forma, contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos y autoridades del Estado. La declaratoria de inconstitucionalidad tendrá como efecto la invalidez del acto normativo impugnado”, y numeral 4 ibídem “conocer y resolver, a petición de parte, la inconstitucionalidad contra los actos administrativos con efectos generales emitidos por toda autoridad pública. La declaratoria de inconstitucionalidad tendrá como efecto la invalidez del acto administrativo”.

Ahora bien, en los términos establecidos por el artículo 428 de la Constitución de la República y que hace referencia a la consulta de constitucionalidad bajo el presupuesto de la duda motivada razonable, es necesario aclarar la disposición expresa del texto constitucional, ya que manifiesta claramente que las consultas de constitucionalidad realizadas por los jueces, solo versarán sobre normas jurídicas, entendiéndose por estas, aquellas disposiciones legales de carácter general que contienen mandatos deónticos de hacer, no hacer o permitir; además que, lingüísticamente poseen un generador normativo (mandato deóntico), una descripción de la actuación humana y una descripción de las condiciones de aplicación de la norma, expresa o tácita.<sup>4</sup>

En el presente caso, la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas, lo que pone en conocimiento de la Corte Constitucional textualmente en apego a su providencia del 9 de julio de 2012 a las 10h55, dice “la solicitud de consulta pretende obtener un criterio acerca de la administración de justicia en esta materia, en este caso, referida a la presentación de una acción de hábeas corpus, que para el caso, y por cuanto la orden de prisión preventiva emana de esta Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas; estimamos, cae en un vicio de trámite pues no se ha contemplado esta posibilidad en el texto constitucional, y a fin de que la aplicación de esta importante garantía constitucional sea evacuada con apego a la norma”, lo que desnaturaliza el objeto de la consulta de constitucionalidad que poseen los jueces ante el surgimiento de la duda razonable en cuanto a la posible contraposición de una norma jurídica con la Constitución de la República, por lo que es imposible realizar un análisis de constitucionalidad enfocado en este sentido, ya que no existen los elementos que hacen contraposición con la normativa constitucional.

El juez recurrente, debe establecer claramente la identificación del enunciado normativo cuya constitucionalidad se consulta, además de identificar los principios o reglas constitucionales que se presumen infringidas y detallar la explicación y fundamentación de la relevancia de la norma puesta en duda, respecto de la decisión de un caso concreto. No es posible que mediante la consulta de norma, que responde al control concreto de constitucionalidad, se quiera someter al análisis de la Corte Constitucional problemas jurídicos que no poseen relevancia constitucional o que responden a situaciones de resolución de antinomias legales o a actuaciones y diligencias judiciales.

Si bien, es posible que la duda razonable y motivada surja en el caso *sub judice* al no encontrar respaldo legal que disponga como actuar frente a esta situación de carácter procedimental, dicha duda se circunscribe al ámbito legal, por lo que es pertinente recordar que, de conformidad con el principio de aplicación directa e inmediata de la Constitución, contenido en el artículo 11 numeral 3 de la misma, es obligación de los jueces aplicar los mandatos constitucionales de manera directa, sin esperar que estos se encuentren desarrollados en normas infra constitucionales; ya que de hacer lo contrario se estaría faltando a la tutela judicial expedita y efectiva y a la seguridad jurídica.

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

### III. DECISIÓN

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

<sup>3</sup> Ver sentencia 001-13-SCN-CC, 6 de febrero de 2013, Juez Ponente, Dr. Marcelo Jaramillo Villa, Corte Constitucional del Ecuador

<sup>4</sup> CAPELLA, Juan Ramón. Elementos de análisis jurídico. Segunda Edición, Editorial Trotta, Madrid España, 2000, III cap. pág. 61-77

**SENTENCIA**

1. Negar la consulta de constitucionalidad presentada por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas.
2. Devolver el expediente a la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas, en virtud que la consulta de norma procede solo sobre normas jurídicas, y en la materia planteada no se establece ninguna norma en discusión, sino más bien se pretende obtener un criterio para cuya emisión la Corte Constitucional no es competente, ya que corresponde a temas legales de procedimiento.
3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

f.) Dr. Patricio Pazmiño Freire, **PRESIDENTE**.

f.) Dr. Jaime Pozo Chamorro, **SECRETARIO GENERAL**.

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con nueve votos de los señores jueces y señoras juezas: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni

Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire en sesión ordinaria del 28 de febrero de 2013. Lo certifico.

f.) Dr. Jaime Pozo Chamorro, **SECRETARIO GENERAL**.

**CORTE CONSTITUCIONAL.-** Es fiel copia del original.- Revisado por: f.) Ilegible.- Quito, a 20 de marzo del 2013.- f.) Ilegible, Secretaría General.

**CASO No. 0498-12-CN**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el doctor Patricio Pazmiño Freire, Presidente de la Corte Constitucional, el día martes 12 de marzo de dos mil trece.- Lo certifico.

f.) Dr. Jaime Pozo Chamorro, **SECRETARIO GENERAL**.

**CORTE CONSTITUCIONAL.-** Es fiel copia del original.- Revisado por: f.) Ilegible.- Quito, a 20 de marzo del 2013.- f.) Ilegible, Secretaría General.

El REGISTRO OFICIAL no se responsabiliza por los errores ortográficos, gramaticales, de fondo y/o de forma que contengan los documentos publicados, dichos documentos remitidos por las diferentes instituciones para su promulgación, son transcritos fielmente a sus originales, los mismos que se encuentran archivados y son nuestro respaldo.



# SUSCRÍBASE

## Al Registro Oficial Físico y Web

Av. 12 de Octubre N 16-90 y Pasaje Nicolás Jiménez / Edificio NADER  
 Teléfonos: Dirección: 2901 629 / 2542 835  
 Oficinas centrales y ventas: 2234 540  
 Editora Nacional: Mañosca 201 y 10 de Agosto / Teléfono: 2455 751  
 Distribución (Almacén): 2430 110  
 Sucursal Guayaquil: Malecón N° 1606 y Av. 10 de Agosto / Teléfono: 04 2527 107

Síguenos en:

[www.registroficial.gob.ec](http://www.registroficial.gob.ec)

