



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 III - Nº 629

**Quito, lunes 30 de
enero del 2012**

Valor: US\$ 1.25 + IVA

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

Quito: Avenida 12 de Octubre
N 16-114 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

1.000 ejemplares -- 32 páginas

www.registroficial.gob.ec

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

SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL PARA EL PERIODO DE TRANSICIÓN

ACLARACIÓN DE SENTENCIA:

Caso Nº 0041-09-EP El doctor Néstor Arboleda Terán,
Director Nacional de Patrocinio de la Procuraduría
General del Estado, solicita aclaración de la
sentencia constitucional No. 0005-10-SEP-CC, de
24 de febrero de 2010, en la acción extraordinaria
de protección signada con el No. 0041-09-EP 2

SENTENCIAS:

001-12-SIC-CC Dispónese que de conformidad con lo
establecido en el artículo 52 del Reglamento de
Sustanciación de Procesos de Competencia de la
Corte Constitucional, para el periodo de transición,
aplicables a la presente causa, esta sentencia
interpretativa tiene carácter normativo y rige
hacia el futuro, así como el carácter vinculante
general, de conformidad con lo señalado en el
artículo 159 de la Ley Orgánica de Garantías
Jurisdiccionales y Control Constitucional,
publicada en el Segundo Suplemento del Registro
Oficial Nº 52 del 22 de octubre del 2009 2

013-11-SEP-CC Recházase por improcedente la acción
extraordinaria de protección planteada por el
doctor Guthberto Lorenzo Mendizábal Vásconez .. 11

052-11-SEP-CC Decláranse vulnerados los derechos
constitucionales a la defensa, al debido proceso, a
la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica,
acéptase la acción extraordinaria de protección
planteada por César Alfredo Efraín Regalado
Iglesias, Gerente General de la Empresa Pública
Corporación Nacional de Telecomunicaciones
(CNT EP) y déjase sin efecto y validez jurídica el
proceso de medidas cautelares Nº 104-2010 y 006-
2011 sustanciado por el Juez Primero de Tránsito
de Manabí y los jueces de la Sala de lo Laboral,
Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de
Manabí 18

| | |
|--|-----------|
| | Págs. |
| ORDENANZA MUNICIPAL: | |
| - Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Mera: Sustitutiva de la Ordenanza que regula la organización y funcionamiento del Concejo y el pago de remuneraciones a los miembros del organismo legislativo ... | 28 |

Razón: Siento por tal, que el Auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, con seis votos de los doctores: Ruth Seni Pinoargote, Hernando Morales Vinuesa, Manuel Viteri Olvera, Alfonso Luz Yunes, Patricio Herrera Betancourt y Patricio Pazmiño Freire. Se abstienen de votar los doctores, Roberto Bhrunis Lemarie, Edgar Zárate Zárate y Nina Pacari Vega por no haber sido parte de la votación que aprueba la Sentencia cuya aclaración y ampliación se solicita, en sesión del día jueves diecinueve de enero de dos mil doce.- Lo certifico.

f.) Dr. Jaime Pozo Chamorro, Secretario General (E).

CASO N.º 0041-09-EP

CORTE CONSTITUCIONAL.- Es fiel copia del original.- Revisado por f.) Ilegible.- f.) Ilegible.- Quito, a 25 de enero del 2012.- f.) Ilegible, Secretaría General.

PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL, PARA EL PERIODO DE TRANSICIÓN.- Quito, D. M., 19 de enero de 2012, 16h45. **VISTOS:** En la acción extraordinaria de protección signada con el No. **0041-09-EP**, resuelta mediante sentencia constitucional No. 0005-10-SEP-CC, de 24 de febrero de 2010, agréguese al expediente el escrito de 16 de marzo del 2010, presentado el Dr. Néstor Arboleda Terán, en calidad de Director Nacional de Patrocinio de la Procuraduría General del Estado, de ese entonces, mediante el cual solicita aclaración de la sentencia constitucional. Al respecto se considera: **PRIMERO.-** Conforme 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.* En consecuencia, las sentencias constitucionales no pueden ser objeto de modificación o reforma, pero es posible la interposición de los recursos de aclaración y ampliación. **SEGUNDO.-** De acuerdo con el ordenamiento jurídico, la aclaración tendrá lugar si la sentencia fuere oscura, y la ampliación cuando no se hubiere resuelto alguno de los puntos controvertidos. En este sentido, deberá analizarse la pertinencia de la solicitud de aclaración interpuesta. **TERCERO.-** Una vez analizado el pedido de aclaración presentado por el compareciente, se evidencia que el mismo carece de argumentos, pues, de su lectura se desprende que lo que se efectúa son comentarios a la sentencia constitucional que le fuera adversa a sus pretensiones. En ese sentido se establece que la sentencia constitucional resuelve todas las cuestiones que fueron controvertidas en la demanda de acción extraordinaria de protección, así como lo que esta Corte advirtió para la procedencia de la acción, tal como se desprende de la sentencia en su acápite *“La sustanciación del juicio de expropiación, objeto del caso sub iudice ¿vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva, imparcial y expedita del recurrente y las normas del debido proceso?”*, en el que se expone de manera amplia y motivada la decisión adoptada por esta Corte Constitucional. Por lo expuesto y en virtud que la sentencia constitucional No. 0005-10-SEP-CC, de 24 de febrero de 2010, es clara y precisa, esta Corte desecha el pedido de aclaración por improcedente. **NOTIFÍQUESE**

f.) Dr. Patricio Pazmiño Freire, Presidente.

Quito, D. M., 05 de enero del 2012

SENTENCIA N.º 001-12-SIC-CC

CASO N.º 0008-10-IC

**CORTE CONSTITUCIONAL
PARA EL PERIODO DE TRANSICIÓN**

Juez constitucional sustanciador: Dr. Manuel Viteri Olvera

I. ANTECEDENTES

El señor economista Rafael Correa Delgado, presidente constitucional de la república, al amparo de lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 155 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, solicita la interpretación del contenido de los artículos 313, 315 y 316 de la Constitución de la República.

Resumen de admisibilidad

La presente solicitud de interpretación constitucional fue planteada ante esta Corte Constitucional el 12 de agosto del 2010 a las 11h55.

De conformidad con lo establecido en el 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 del 2010, el secretario general del Organismo certifica que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, conformada por los doctores Patricio Pazmiño Freire, Alfonso Luz Yunes y Patricio Herrera Betancourt, mediante auto del 01 de diciembre del 2010 a las 18h14, califica la admisibilidad de la solicitud de interpretación constitucional, indicando que la misma, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 80, literal e de la Ley de la materia, norma jurídica aplicable al caso, se dispone remitir a la Secretaría General el extracto de la solicitud de interpretación presentada, con el fin de que se publique en el Registro Oficial y en el portal electrónico de la Corte Constitucional, y que se proceda al sorteo correspondiente para la sustanciación de la presente causa, misma que es publicada en el Registro Oficial N.º 360 del 11 de enero del 2011.

De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno del Organismo, en sesión ordinaria del 16 de diciembre del 2010, le correspondió al Dr. Manuel Viteri Olvera actuar como juez sustanciador de la causa, quien mediante providencia del 08 de febrero del 2011 a las 08h30, avoca conocimiento de la presente acción de interpretación constitucional, y se dispone notificar con el contenido de la misma al economista Rafael Correa Delgado, presidente constitucional de la república.

Norma constitucional objeto de interpretación

Constitución de la República del Ecuador (Registro Oficial N.º 449 del 20 de octubre del 2008)

“**Art. 313.-** El Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, de conformidad con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia (...).

Art. 315.- 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. (...).

Art. 316.- El estado podrá delegar la participación en los sectores estratégicos y servicios públicos a empresas mixtas en las cuales tenga mayoría accionaria. La delegación se sujetará al interés nacional y respetará los plazos y límites fijados en la ley para cada sector estratégico.

El Estado podrá, de forma excepcional, delegar a la iniciativa privada y a la economía popular y solidaria, el ejercicio de estas actividades, en los casos que establezca la ley”.

Razones por las cuales se solicita la interpretación constitucional

El señor economista Rafael Correa Delgado expone las razones por las cuales requiere la interpretación:

Indica que durante la década de los noventa en que se inició la tendencia privatizadora del Estado, los servicios públicos cuya prestación era responsabilidad estatal (agua potable,

riego, saneamiento, fuerza eléctrica, telecomunicaciones, vialidad, etc.) podían ser prestados directamente o por delegación a empresas mixtas o privadas, sin dar prioridad a ninguno de estos actores. Es decir, daba exactamente igual si los servicios públicos eran prestados por el Estado o por el sector privado; por lo tanto, no existía preferencia alguna a favor de ninguno de ellos.

Que esta tendencia fue recogida en el artículo 249 de la Constitución Política de 1998, y fue radicalmente revertida por nuestra actual Constitución, que establece que la administración y gestión tanto de los sectores estratégicos como de los servicios públicos, corresponden prioritariamente al Estado.

Así, el artículo 313 de la Constitución señala que corresponde al Estado “el derecho de **administrar**, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos”, y el artículo 314 *ibídem* señala que “el Estado será responsable de la provisión de los servicios públicos de agua potable y de riego, saneamiento, energía eléctrica, telecomunicaciones, vialidad, infraestructuras portuarias y aeroportuarias, y los demás que determine la ley...”.

Que para la **gestión** de los sectores estratégicos y prestación de los servicios públicos, la Constitución establece en su artículo 315 que el Estado debe constituir empresas públicas, con lo cual queda claro que la gestión de estos sectores corresponde, en primer lugar, a las empresas públicas.

Que de manera secundaria, el Estado puede delegar la participación en los sectores estratégicos y en los servicios públicos a empresas mixtas en las cuales tenga mayoría accionaria, y solo de manera excepcional se puede **delegar** a la iniciativa privada y a la economía popular y solidaria el ejercicio de estas actividades (artículo 316 Constitución).

Que está claro entonces, que la **administración**, regulación y control de los sectores estratégicos y de los servicios públicos, corresponde exclusivamente al Estado, mientras que la **gestión** de estos corresponde prioritariamente a las empresas públicas, secundariamente a las compañías de economía mixta en las que el Estado tenga mayoría accionaria, y excepcionalmente a la iniciativa privada o a la economía popular y solidaria.

Que en virtud de la facultad administradora que la Constitución de la República le confiere al Estado sobre los sectores estratégicos y los servicios públicos, es a este a quien le corresponde **autorizar** a las empresas públicas para la gestión de los mismos. En otras palabras, el Estado autoriza y las empresas públicas gestionan.

No obstante el esquema anteriormente planteado, podría eventualmente interpretarse que las empresas públicas, al ser parte del Estado, tendrían también facultades administrativas y de regulación y control sobre los servicios públicos y sectores estratégicos, cosa que es contraria a la esencia misma de las empresas públicas, cuya misión consiste exclusivamente en la gestión de aquellos.

Que, asimismo, pueden presentarse situaciones en las que entidades del Estado distintas a las empresas públicas, necesiten, con motivo de la presentación de los servicios

públicos que les son inherentes, la gestión de algún sector estratégico. Por citar un ejemplo, el ministro de Defensa necesita gestionar parte del espectro radioeléctrico (sector estratégico) para las comunicaciones requeridas en la coordinación de las actividades de defensa entre las diferentes fuerzas. Sin embargo, el Ministerio de Defensa no es una empresa pública ni una compañía de economía mixta, y por lo tanto una interpretación restrictiva de la norma constitucional podría generar que se le niegue el título habilitante para el uso del espectro radioeléctrico, ocasionando así graves perjuicios al funcionamiento normal de la Administración Pública.

Petición concreta

En virtud de lo expuesto, considera que es necesario que se interpreten los artículos 313, 315 y 316 de la Constitución de la República, en el sentido de que la administración, regulación y control de los sectores estratégicos y la prestación de los servicios públicos corresponde, exclusivamente, al Estado, lo cual incluye la potestad de éste para autorizar a las empresas públicas o delegar a la iniciativa privada la gestión de los sectores estratégicos y de los servicios públicos.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte Constitucional, para el período de transición, es competente para conocer y resolver el presente caso, de conformidad con lo previsto en el artículo 27 del Régimen de Transición, publicado con la Constitución de la República de del Ecuador, en el Registro Oficial N.º 449 del 20 de octubre del 2008 y la Resolución publicada en el Suplemento del Registro Oficial N.º 451 del 22 de octubre del 2008.

Asimismo, mediante sentencia interpretativa N.º 001-08-SI-CC del 28 de noviembre del 2008, los integrantes del ex Tribunal Constitucional asumieron el ejercicio provisional de las atribuciones constitucionales referentes al control, interpretación constitucional y administración de justicia constitucional.

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 436 de la Constitución de la República, a la Corte Constitucional le Compete “1. Ser la máxima instancia de interpretación de la Constitución, de los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado ecuatoriano, a través de sus dictámenes y sentencias. Sus decisiones tendrán carácter vinculante”.

El numeral 1 del artículo 3 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, aplicable a la presente causa, establece la competencia de la Corte Constitucional cuando dice: Efectuar la interpretación de la Constitución, tal como lo dispone el numeral 1 del artículo 436 antes referido.

La presente acción ha sido tramitada de conformidad con el ordenamiento jurídico constitucional y legal aplicable al caso.

Característica de la interpretación constitucional

La importancia de la interpretación constitucional se fundamenta, según Luis Prieto Sanchís: “... la Constitución como verdadera norma jurídica, como fuente de derechos y obligaciones susceptible de generar controversias que han de ser dirimidas por un órgano jurisdiccional. Como es obvio, si la Constitución siguiera siendo un documento político en manos del legislador y carente de garantía jurisdiccional difícilmente podría hablarse de problemas hermenéuticos, pues solo en un sentido muy lato cabe decir que el desarrollo legislativo constituya un acto de interpretación constitucional”.

Este mismo autor dice que si bien la interpretación constitucional es una modalidad de la interpretación jurídica, ofrece características especiales, como que:

a) Las normas constitucionales son “en general esquemáticas, abstractas, indeterminadas y elásticas” y se adecúan más a los principios que a las reglas.

b) La misión de la jurisdicción constitucional no es tanto buscar la respuesta correcta en un caso determinado “sino más bien la de indicar qué interpretaciones resultan intolerables. En otras palabras, el intérprete constitucional ha de asumir que se halla en presencia de un sujeto –libre– el legislador, y, por tanto que su tarea ha de ser más bien delimitar el camino dentro del cual la –interpretación política– resulta admisible o no arbitraria”.¹

La esencia de la interpretación constitucional no es buscar la decisión de un caso, sino, como dice el autor citado, la delimitación de un campo de licitud dentro del cual otros operadores jurídicos adoptarán la solución con arreglo a criterios políticos (legislador) o jurídicos (juez); por eso, su modo de argumentar no puede ajustarse a los cánones de subsunción, sino a los de la razonabilidad, que implican necesariamente un juicio valorativo y prudencial del que solo puede ser responsable el propio intérprete.

Alguna parte de la doctrina considera a la interpretación constitucional “como actividad identificable en relación al sujeto que la practica: el Tribunal Constitucional”².

Alonso García³ considera que la esencia de la interpretación es la elaboración de normas subconstitucionales en tanto resultado de la aplicación judicial de la Constitución.

¹ Luis Prieto Sanchís, artículo citado, p. 177.

² Francisco J. Ezquiaga Ganuzas, La argumentación en la justicia constitucional española, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1987, p. 30.

³ Enrique Alonso García, La interpretación de la Constitución, p. 5.

Rodolfo Luis Vigo⁴ dice que la interpretación constitucional “tiene, en principio, un doble objeto posible: o bien se procura con ella fijar el sentido de una norma constitucional; o bien interesa para fijar el sentido de una norma o de un comportamiento en relación a la Constitución”.

Expresa Hesse⁵ que solo puede hablarse de interpretación constitucional “cuando debe darse contestación a una pregunta de Derecho Constitucional que, a la luz de la Constitución, no ofrece una solución clara”.

Gadamer⁶ dice que “la interpretación no es un acto complementario a la comprensión, sino que comprender es siempre interpretar y, en consecuencia, la interpretación es la forma explícita de la comprensión”.

Expresa Lief H. Carter⁷ que “La Corte no descubre el derecho constitucional, lo hace. El problema surge porque interpretación implica descubrir algo preexistente y explicarla sin cambiarlo (Dworkin, 1982)”.

Antonio López Pina⁸ dice que el problema de la interpretación constitucional es esencial para la Ciencia del Derecho y del Estado. Expresa que los aspectos fundamentales de la interpretación constitucional son los siguientes:

- a) Se parte del reconocimiento que la Constitución como norma directamente aplicable, a pesar de que no todos los principios o preceptos de la Constitución tienen el mismo alcance desde el punto de vista de su eficacia;
- b) Todos los órganos quedan vinculados por la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico;
- c) Los órganos judiciales deben hacer una interpretación del ordenamiento jurídico conforme a la Constitución;
- d) El dogma de la ley inatacable y poderosa quedó en entredicho por el control de constitucionalidad, la excepción de inconstitucionalidad, y la cuestión de constitucionalidad en los Estados que la consagran como España en el artículo 163 de la Constitución;

e) Todos los preceptos de la Constitución, programáticos o no, tienen idéntico valor;

f) No se acepta la tesis de la Constitución entendida como una serie de mandatos dirigidos al Legislador, pero incapaces de ser invocados directamente por los ciudadanos; y,

g) Los derechos fundamentales no están al arbitrio del legislador, sino que se encuentran consagrados en la Constitución.

Es así que el método de interpretación constitucional participa de los métodos de interpretación del derecho en general⁹.

De la interpretación de la Corte Constitucional

Análisis

En primer lugar, el presente análisis se desarrolla alrededor de la creación de las empresas públicas, y cómo el Estado Central, de manera exclusiva, ejerce su derecho prioritario; así como de manera excepcional, el Estado Central puede delegar la gestión de sectores estratégicos y/o prestación de servicios públicos a la iniciativa privada o a la economía popular y solidaria.

A partir de la vigencia de la Constitución de la República del Ecuador, el régimen de la prestación de servicios públicos y sectores estratégicos, como por ejemplo, las telecomunicaciones, se modifica, puesto que conforme el artículo 313, el Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos. Este derecho prioritario del Estado comprende la gestión de los sectores estratégicos, que evidentemente implica la operación de los mismos, lo cual concuerda con el artículo 315 de la Norma Fundamental, que delimita la creación de empresas públicas tanto para la gestión de sectores estratégicos como para la prestación de servicios públicos, entre otros aspectos, tales como el aprovechamiento sustentable de recursos naturales o de bienes públicos y el desarrollo de otras actividades económicas estando las telecomunicaciones, comprendidas en estos dos ámbitos, es decir, son un sector estratégico y constituyen un servicio público. En consecuencia, las empresas públicas prestarán servicios públicos, en uso del derecho prioritario señalado en la Constitución de la República, pero siempre bajo los términos y condiciones que los órganos competentes del Estado determinen; pudiendo aquellas, a su vez, constituir empresas de economía mixta en las cuales tengan mayoría accionaria. No obstante, el artículo 316 de la Carta Magna establece los casos de delegación para la gestión de los sectores estratégicos y/o para la prestación de los servicios públicos. El primer caso es para las empresas mixtas en las cuales el Estado tenga mayoría accionaria. Estas empresas mixtas podrían ser constituidas por empresas públicas, conforme lo prevé el inciso final del artículo 315 de la Constitución, o por otras entidades del Estado. El segundo caso es para la iniciativa privada –no se incluyen las

⁴ Rodolfo Luis Vigo, Interpretación constitucional, Abeledo-Perrot, p. 83,

⁵ Hesse, Grundzüge des Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland, (11 ed.,1978), pp. 20-2 1. Cita de Enrique Alonso García, La Interpretación de la Constitución, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984, p. 1.

⁶ Gadamer FI. G, Verdad y Método, Ed. Sígueme, Salamanca, 1984, p. 383.

⁷ Lief H. Carter, Derecho constitucional contemporáneo, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1995, pp. 38-39.

⁸ Antonio López Pina, División de poderes e interpretación. Tecnos, Madrid, 1987, pp. 132 y ss..

⁹ Marco Gerardo Monroy Cabra, Duodécima ed., Edit. Temis 2001, pp 285 yss.

empresas mixtas antes detalladas–, o para la economía popular y solidaria; pero este proceso de delegación es de carácter excepcional y siempre en los casos que establezca la ley, con los requisitos que ahí se determinen.

Es preciso entender que los casos de excepcionalidad se deberían establecer para cada sector estratégico y/o para cada servicio público, pues son ámbitos conceptuales muy amplios que podrían ameritar distinciones o particularidades específicas para cada sector, y si algunas leyes especiales de un sector no establecieran estos casos de excepcionalidad, en la actualidad, por ser cuerpos normativos anteriores a la Constitución de la República del 2008, podría ser viable una reforma legal, o, en todo caso, se estará a las leyes que regulen y manden en cada sector, en donde se determinen los casos de excepción y los requisitos correspondientes. No obstante, el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, en su Libro V, Título I, regula el fomento y promoción de los sectores estratégicos, y en cuyo artículo 96 dice: “El Estado podrá delegar excepcionalmente, a la iniciativa privada y a la economía popular y solidaria, las inversiones en los sectores estratégicos en los casos que se establezcan en las leyes de cada sector y, subsidiariamente, en el presente Código”; y la delegación de la gestión de los sectores estratégicos y/o la prestación de los servicios públicos a la iniciativa privada o a la economía popular y solidaria se la hace de forma excepcional, en los casos previstos en el artículo 100 de este cuerpo normativo, el mismo que, en lo pertinente, dispone: “Art. 100.- Excepcionalidad.- En forma excepcional, debidamente decretada por el Presidente de la República cuando sea necesario y adecuado para satisfacer el interés público, colectivo o general, cuando no se tenga la capacidad técnica o económica o cuando la demanda del servicio no pueda ser cubierta por empresas públicas o mixtas, el Estado o sus instituciones podrán delegar a la iniciativa privada o a la economía popular y solidaria, la gestión de los sectores estratégicos y la provisión de los servicios públicos de electricidad, vialidad, infraestructuras portuarias o aeroportuarias, ferroviarias y otros...”; bien podría entonces aplicarse esta disposición legal, hasta que la ley de la materia o del sector correspondiente determine los casos de excepcionalidad de delegación a la iniciativa privada o a la economía popular y solidaria en cada materia o sector.

En conclusión, respecto a este primer punto, se considera necesaria la interpretación constitucional en el sentido de que la administración, regulación, control y gestión de los sectores estratégicos y servicios públicos corresponde prioritariamente al Estado; dicha prioridad incluye la potestad o prerrogativa que tiene el Estado para: a) “autorizar” a las empresas públicas la gestión de dichos sectores estratégicos y/o la prestación de los servicios públicos –se habla de “autorización” para los casos de empresas públicas cuyo objeto o fin, de acuerdo al instrumento legal de su constitución (estatuto, ordenanza, decreto, resolución, etc.) sea la gestión o actividades relacionadas a la gestión del respectivo sector estratégico, puesto que el derecho preexistente que nace de la Constitución de la República lo podrán ejercer únicamente para dicho sector estratégico específico y/o la prestación del servicio público correspondiente, y no para otros o no para todos aquellos sectores y servicios que no se hallen catalogados en su objeto; caso este último que los organismos competentes regularán a través de los títulos

habilitantes respectivos), b) o para “delegar” a otras empresas que no fueren las empresas públicas, la participación en dichos sectores estratégicos y/o en la prestación de los servicios públicos. Por ejemplo, al hablar del espectro radioeléctrico, corresponderían al Estado Central las competencias exclusivas sobre el mismo, de conformidad con lo preceptuado por el numeral 10 del artículo 261 de la misma Carta Magna; por lo que solo dicho Estado –entiéndase a través de los organismos pertinentes de regulación y control creados legalmente para el efecto– autorizaría el uso de frecuencias a las empresas públicas que las requieran, y solo delegaría a otras empresas como las mixtas, y excepcionalmente a la iniciativa privada (siguiendo el ejemplo: a través de una concesión) o a la economía popular y solidaria, en los casos señalados en la ley. Por ende, el Estado autoriza en unos casos, o delega en otros.

Se deja en claro que las empresas públicas gestionan los sectores estratégicos y servicios públicos –entiéndase por gestión del sector estratégico la prestación del servicio público relacionado con el respectivo sector estratégico–, y el Estado delimitará a través de una autorización dicha gestión, bajo los lineamientos señalados en el párrafo precedente, lo cual halla también consistencia en los objetivos plasmados en la Ley Orgánica de Empresas Públicas (artículo 4). No debe entenderse entonces que las empresas públicas, siendo públicas, son el Estado en sí mismo y no requerirían de autorización alguna –según título habilitante que corresponda–, puesto que no les compete a aquellas, la regulación y control de los sectores estratégicos y servicios públicos, siendo contrario a la naturaleza de las normas constitucionales consultadas, puesto que a ellas les corresponde la gestión, cosa distinta a las competencias propias del Estado en general.

Para el caso específico de la delegación por excepción (segundo caso de delegación aquí analizado), es importante determinar que los casos de excepcionalidad estarán regulados por la ley de la materia o del sector estratégico pertinente.

Del análisis realizado se concluye:

- Las empresas públicas tienen competencia de gestión de aquellos sectores estratégicos y servicios públicos para los cuales hayan sido autorizadas, –por parte de los organismos competentes–.
- La gestión implica necesariamente operación de los sectores estratégicos, y se entenderá como la prestación del servicio público relacionado con el respectivo sector estratégico.
- Las empresas públicas no regulan ni controlan los sectores estratégicos y/o la prestación de servicios públicos para los cuales se les ha autorizado o se les autoriza gestionar.
- El Estado Central, mas no las empresas públicas, podrá delegar a empresas mixtas –en las cuales tenga mayoría accionaria– la participación en aquellos sectores estratégicos y servicios públicos que considere pertinente, por razones de interés nacional, dentro de plazos y límites fijados en la

ley. Bien podrán las empresas públicas constituir empresas de economía mixta.

- Entonces, el primer caso de delegación es a las empresas mixtas en las que el Estado tenga mayoría accionaria; dichas empresas mixtas pueden estar constituidas por empresas públicas, que al amparo de la Ley Orgánica de Empresas Públicas serán denominadas “subsidiarias”, o constituidas por otras entidades del Estado.
- El Estado, excepcionalmente, mas no las empresas públicas, podrá delegar a la iniciativa privada y a la economía popular y solidaria, el ejercicio de estas actividades (las de participación en sectores estratégicos y/o prestación de servicios públicos).
- Consecuentemente, el segundo caso de delegación es para la iniciativa privada y para la economía popular y solidaria, teniendo en cuenta que deben confluír 2 aspectos sustanciales: 1) que esta delegación es de carácter excepcional; y, 2) que dicha excepcionalidad debe estar regulada mediante la ley de la materia o de cada sector.
- Las Empresas Públicas dentro del ámbito y/o sector que les corresponda, conforme el objeto por el cual se constituyen, son entidades que forman parte del Estado; en tal sentido, respecto de los títulos habilitantes de los servicios de telecomunicaciones, por ejemplo, y de uso o asignación del espectro radioeléctrico no cabe la suscripción de contratos de concesión con las autoridades públicas competentes, puesto que la figura jurídica de concesión implica delegación por parte del Estado, siendo además que los contratos de concesión se celebran entre el Estado o una entidad de derecho público y los particulares o personas sujetas al derecho privado.
- Si bien las Empresas Públicas, dentro del ámbito y/o sector que les corresponda, tienen un derecho prioritario que nace de la Constitución –de gestionar los sectores estratégicos y prestar servicios públicos–, es necesario que el Estado, como responsable de los mismos y siendo competente para su administración, regulación y control, autorice el ejercicio de dicho derecho, estableciendo los parámetros, condiciones y requisitos necesarios para que la gestión obre correctamente.

En segundo lugar, el presente análisis se centra en la potestad del Estado Central, de que a través de sus instituciones públicas pueda gestionar cada sector estratégico para poder prestar servicios públicos, acogiéndolo el ejemplo determinado en la consulta realizada. Esto nos lleva a una conclusión simple, ya que dichas instituciones, como puede ser cualquier Ministerio o Cartera de Estado, no necesitan constituir empresas públicas ni mixtas, entendiéndose, en este caso, que el derecho del Estado Central al que se refieren los numerales 10 y 11 del artículo 261 de la Norma Fundamental, por ejemplo, lo ejercería de

manera directa, siempre bajo los parámetros y condiciones señalados en los respectivos títulos habilitantes que el Estado confiera, a través de los organismos pertinentes de regulación y control creados legalmente para el efecto.

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 periodo de transición, emite la siguiente:

SENTENCIA INTERPRETATIVA

1. De conformidad con lo manifestado en los considerandos que anteceden, el Pleno de la Corte Constitucional interpreta los artículos 313, 315 y 316 de la Constitución de la República, en los siguientes términos: Debe entenderse que las empresas públicas únicamente gozan de la facultad de gestionar los sectores estratégicos y/o prestar los servicios públicos, para los que hubieren sido autorizadas, sin que les esté permitido a su vez, a dichas empresas públicas, delegar a la iniciativa privada la gestión de los sectores estratégicos y/o la prestación de los servicios públicos, lo cual es competencia de los organismos pertinentes conforme lo establecido en la ley.
2. Por lo tanto, solo el Estado Central puede autorizar a las empresas públicas la gestión de los sectores estratégicos y/o la prestación de los servicios públicos. Dicha autorización se realizará a través de las autoridades de control y regulación competentes de la Administración Pública o gobierno central, que tengan dicha atribución legal. Interpretese la gestión del sector estratégico como la prestación del servicio público relacionado con el respectivo sector estratégico.
3. Por otra parte, debe interpretarse que el Estado Central, a través de las autoridades de control y regulación competentes de la Administración Pública o gobierno central, que tengan dicha atribución legal, podrá delegar a empresas mixtas, o excepcionalmente a la iniciativa privada o economía popular y solidaria, la gestión de los sectores estratégicos y/o la prestación de los servicios públicos, en los casos contemplados en la ley de la materia o sector pertinente.
4. También debe interpretarse que cuando las instituciones del Estado requieran gestionar algún sector estratégico como medio para poder prestar los servicios públicos que les son inherentes, como en el ejemplo que expone el señor presidente de la república en la solicitud de interpretación constitucional, respecto al Ministerio de Defensa, aquellas no necesitan constituir empresas públicas ni compañías de economía mixta para poder acceder a los títulos habilitantes respectivos, a través de las autoridades de control y regulación competentes de la Administración Pública o gobierno central, que tengan dicha atribución legal. Así, para concederle frecuencias dentro del espacio radioeléctrico al Ministerio de Defensa para la gestión de sus comunicaciones, dicha entidad podría ser directamente

beneficiaria de un título habilitante, sin necesidad de tener que constituir una empresa pública.

5. Asimismo, se interpretará en lo atinente a casos de excepción indicados en el punto 3 de esta sentencia esto es, para que la iniciativa privada y la economía popular y solidaria puedan gestionar sectores estratégicos y/o prestar servicios públicos en el ámbito de las disposiciones constitucionales consultadas, deberán ceñirse a lo establecido en la ley correspondiente y a lo regulado por las autoridades competentes de la Administración Pública o gobierno central, que tengan dicha atribución legal.
6. De Conformidad con lo establecido en el artículo 52 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, aplicables a la presente causa, esta sentencia interpretativa tiene carácter normativo y rige hacia el futuro, así como el carácter vinculante general, de conformidad con lo señalado en el artículo 159 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial N.º 52 del 22 de octubre del 2009.
7. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

f.) Dr. Patricio Pazmiño Freire, Presidente.

f.) Dr. Jaime Pozo Chamorro, Secretario General (e).

Razón: Siento por tal, que la sentencia interpretativa que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, con seis votos de los doctores: Patricio Herrera Betancourt, Roberto Bhrunis Lemarie, Ruth Seni Pinargote, Manuel Viteri Olvera, Edgar Zárate Zárate y Patricio Pazmiño Freire, un voto salvado del doctor Hernando Morales Vinueza y sin contar con la presencia de los doctores Fabián Sancho Lobato y Alfonso Luz Yunes, en sesión extraordinaria del día jueves cinco de enero 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.- f.) Ilegible.- Quito, a 25 de enero del 2012.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CAUSA N° 0008-10-IC

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue suscrita por el doctor Patricio Pazmiño Freire, Presidente, el día lunes dieciséis de enero 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.- f.) Ilegible.- Quito, a 25 de enero del 2012.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito D. M., enero 5 de 2012

CASO No. 0008-10-IC

Voto Salvado del Dr. Hernando Morales Vinueza.

Me aparto del criterio de mayoría, para lo cual consigno mi Voto Salvado en los siguientes términos:

I

CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1.- Competencia de la Corte Constitucional.-

El Pleno de la Corte Constitucional para el periodo de transición es competente para conocer y resolver el presente caso, de conformidad con lo previsto en los Arts. 429 y 436 numeral 1 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 154 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y artículo 3 numeral 1 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional para el periodo de transición.

2.- Naturaleza jurídica y finalidad de la interpretación de normas constitucionales o de tratados internacionales de derechos humanos.-

La actual Constitución de la República define al Ecuador como un Estado Constitucional de Derechos y Justicia (artículo 1), estableciendo marcadas diferencias respecto de la Carta Política de 1998; de esta manera, la vigente Carta Suprema de la República, al crear la Corte Constitucional como máximo organismo responsable de asegurar el respeto del principio de supremacía constitucional, le confiere varias atribuciones, entre ellas, la de interpretar las normas contenidas en la Constitución de la República, atribución que estaba reservada, anteriormente, al extinto Congreso Nacional¹.

Mediante la presente causa, corresponde a la Corte Constitucional emitir dictamen interpretativo, fijando, mediante reglas, el alcance de las normas constitucionales objeto de interpretación, a partir de la explicación de los argumentos constitucionales y los métodos hermenéuticos que sirvan para fundamentarla, conforme lo dispuesto en el artículo 158 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

3.- Métodos de interpretación constitucional.-

En el ámbito jurídico, una definición clásica de interpretación considera a esa actividad como un hacer mediador, por el cual, el intérprete comprende el sentido de un texto que se ha convertido en problemático. Esta problemática puede surgir de la falta de claridad lingüística del texto, o bien de la constatación de que las consecuencias

¹ La Carta Política de 1998 atribuía al ex Congreso Nacional la facultad de interpretación de normas constitucionales (arts. 130 numeral 4 y 284)

jurídicas establecidas en dos normas, frente a un mismo hecho, se excluyan o sean contradictorias. Según esta perspectiva, la misión de interpretación es evitar la contradicción de normas, a través del descubrimiento del sentido latente u oculto de los textos (Larenz Karl.- Obra "Metodología de la Ciencia del Derecho" – Editorial Ariel – Barcelona – Año 1994, pp. 308 a 309).

En la tarea de interpretación de normas constitucionales, se observará el contenido del artículo 427 de la Carta Suprema, que dispone: "...*Las normas constitucionales se interpretarán por el tenor literal que más se ajuste a la Constitución en su integralidad. En caso de duda se interpretará en el sentido que más favorezca a la plena vigencia de los derechos y que mejor respete la voluntad del constituyente, y de acuerdo con los principios generales de la interpretación constitucional*". Por tanto, queda claro que solo en caso de duda respecto del contenido de la norma constitucional en cuestión, éste deberá ser interpretada en el sentido que más favorezca a la plena vigencia de los derechos y respete la voluntad del constituyente, de acuerdo con los principios generales de la interpretación constitucional; por el contrario, cuando no exista duda u oscuridad en las normas constitucionales, éstas se interpretarán por su tenor literal que más se ajuste al sentido integral de la Constitución.

El artículo 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional señala los siguientes métodos y reglas de interpretación jurídica constitucional, "*sin perjuicio de que en un caso se utilicen: uno o varios de ellos*": 1) Reglas de solución de antinomias; 2) Principio de proporcionalidad; 3) Ponderación; 4) Interpretación evolutiva o dinámica; 5) Interpretación sistemática; 6) Interpretación teleológica; 7) interpretación literal; y, 8) Otros métodos de interpretación (atendiendo los principios generales del derecho y la equidad, así como los principios de unidad, concordancia práctica, eficacia integradora, fuerza normativa y adaptación).

Señalados los distintos modos de interpretación constitucional, la Corte Constitucional estima que no es apropiado elegir solo uno de ellos, prescindiendo de los demás, para dar respuesta a la solicitud de interpretación formulada por el Primer Mandatario. No basta ajustarse al tenor literal de las normas constitucionales enunciadas (Arts. 113, 115 y 116); hay que tomar en cuenta la realidad histórica, así como la finalidad perseguida por el Constituyente al dictar dichas normas constitucionales; y sobre todo, analizar el texto de las citadas normas supremas, no de manera aislada, sino en el contexto de toda la Carta Magna, esto es, un análisis sistemático de las referidas disposiciones constitucionales.

4.- Problemas jurídicos a ser analizados en el presente dictamen.-

Para dar respuesta a la presente solicitud de interpretación, la Corte Constitucional estima pertinente plantear los siguientes problemas jurídicos:

- a) Qué se entiende por "sectores estratégicos" previstos en nuestra Constitución?

- b) Existe confusión respecto de los conceptos de los términos "administración" y "gestión" de los sectores estratégicos, contenidos en nuestra Carta Suprema?

- c) Qué papel juega el Estado en la administración y gestión de los sectores estratégicos?

a) Qué se entiende por "sectores estratégicos" previstos en nuestra Constitución?

El artículo 313 de la Constitución de la República identifica a los sectores estratégicos como "aquellos que por su trascendencia y magnitud tienen decisiva influencia económica, social, política o ambiental", añadiendo que los mismos "deberán orientarse al pleno desarrollo de los derechos y al interés social".

Seguidamente, la citada norma suprema señala que se considera como sectores estratégicos a la energía en todas sus formas; las telecomunicaciones; los recursos naturales no renovables; el transporte y la refinación de hidrocarburos; la biodiversidad y el patrimonio genético; el espectro radioeléctrico; el agua y los demás que determine la ley.

Debido a la importancia que tiene en la vida económica del Estado, nuestra Carta Suprema le ha conferido a aquel la potestad de administrar, regular, controlar o gestionar todo lo relacionado con los sectores estratégicos, teniendo como finalidad contribuir al desarrollo social y garantizar el ejercicio de derechos a todos los ciudadanos y ciudadanas.

b) Existe confusión respecto de los conceptos de los términos "administración" y "gestión" de los sectores estratégicos, contenidos en nuestra Carta Suprema?

Guillermo Cabanellas, en su Diccionario Jurídico Elemental, define al término administración como "*gestión, gobierno de los intereses o bienes, en especial de los públicos*"; en tanto que el término gestión, lo define como "*acción o efecto de gestionar o administrar*".

De ello se infiere que ambos términos (administración y gestión) son sinónimos, pues dicen relación con las actividades de organización, operación, dirección, toma de decisiones que el Estado hace respecto de los sectores estratégicos.

Obviamente que la administración o gestión de los sectores estratégicos, debe efectuar el Estado atendiendo los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia, conforme lo dispuesto en el artículo 313 de la Constitución de la República.

c) Qué papel juega el Estado en la administración y gestión de los sectores estratégicos?

De conformidad con el artículo 315 del texto constitucional, 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.

Como lo señala el señor Presidente de la República, la Carta Política de 1998 constituía el marco jurídico que permitió a la iniciativa privada la administración y gestión de los sectores estratégicos, así como la prestación de servicios públicos, considerando a dichos servicios como simples mercancías sometidas a las leyes del mercado. Esta realidad fue sustituida con la expedición de la actual Constitución de la República, que otorga al Estado la potestad de administrar y gestionar los sectores estratégicos y la prestación de servicios públicos.

Para el efecto, el Estado debe constituir empresas públicas, las cuales estarán sujetas a la regulación y control específico de los organismos pertinentes y funcionarán “como sociedades de derecho público, con personalidad jurídica, autonomía financiera, económica, administrativa y de gestión...”, conforme lo dispuesto en el artículo 315 de la Carta Suprema de la República.

Obviamente que las empresas públicas que se crearen por la Constitución o la ley, delimitarán su campo de acción y el cumplimiento de sus objetivos y fines respetando el ejercicio de competencias que la misma Carta Magna otorga a los distintos niveles de gobierno, contenidas en el Capítulo Cuarto (Régimen de Competencias) del Título V (Organización Territorial del Estado) de la Constitución (artículo 261 y siguientes).

El señor Presidente de la República señala que podrían presentarse situaciones en las que, entidades del Estado, distintas a las empresas públicas, necesiten, con motivo de la prestación de los servicios públicos que les son inherentes, la gestión de algún sector estratégico; y cita, como ejemplo, al Ministerio de Defensa, que al decir del Primer Mandatario, necesita gestionar parte del espectro radioeléctrico (sector estratégico) para las comunicaciones requeridas en la coordinación de las actividades de defensa entre las diferentes fuerzas. Y, añade el señor Presidente de la República que, debido a que el Ministerio de Defensa no es empresa pública ni compañía de economía mixta, una interpretación restrictiva de la norma constitucional (no menciona cuál norma) “podría generar que se le niegue el título habilitante para el uso del espectro radioeléctrico, ocasionando así graves perjuicios al funcionamiento normal de la Administración Pública”.

Bajo este análisis, estima el señor Presidente de la República que la administración de los sectores estratégicos compete exclusivamente al Estado, el cual autorizará a las empresas públicas y delegará (excepcionalmente) a la iniciativa privada la gestión de dichos sectores estratégicos. Sin embargo, ello contradice lo previsto en el artículo 315 de la Carta Magna, que otorga a las empresas pública personalidad jurídica, autonomía financiera económica, administrativa y de gestión. Por tanto, si bien el Estado es el responsable de la administración, regulación, control y gestión de los sectores estratégicos, así como de la prestación de servicios públicos, dicha potestad la ejerce a través de las empresas públicas, que son organismos o entidades creadas por la Constitución o la ley, conforme lo previsto en el artículo 225 numeral 3 de la Carta Suprema de la República. Estas empresas se autogobiernan a través de sus respectivas autoridades, y en virtud de su personalidad jurídica y autonomía, tienen la facultad de administrar, regular y gestionar los sectores estratégico y la

prestación de servicios, y aún delegar a la iniciativa privada el ejercicio de estas actividades.

Con relación al ejemplo citado por el Presidente de la República, respecto de que el Ministerio de Defensa, al no ser empresa pública ni compañía de economía mixta, podría correr el riesgo de que se le niegue el título habilitante para el uso del espectro radioeléctrico, vale destacar que la Corte Constitucional, mediante Sentencia Interpretativa No. 0006-09-SIC-CC (Caso No. 0012-08-IC) de fecha 1 de octubre de 2009, en relación al sector estratégico “espectro radioeléctrico”, resolvió lo siguiente:

“1.- El espectro radioeléctrico resulta ser un recurso natural y también un sector estratégico, de conformidad con los artículos 408 y 313 de la Constitución de la República.

*2.- El espectro radioeléctrico, considerado como recurso y sector estratégico, no puede ser utilizado y aprovechado por empresas ajenas al sector público, razón por la cual, la regla prevista en el inciso segundo del artículo 408 de la Constitución no se aplica respecto al espectro frecuencial radioeléctrico. Bajo esas circunstancias, **la empresa pública, constituida por el Estado, podrá delegar excepcionalmente la participación en el sector estratégico y servicio público telecomunicaciones a la iniciativa privada**”.*

Si bien no queda duda respecto de que la administración, control, regulación y gestión de los sectores estratégicos corresponde al Estado, que lo hace a través de los organismos competentes y, en el caso del espectro radioeléctrico, por medio del Consejo Nacional de Radiodifusión y Televisión (CONARTEL) y la Superintendencia de Telecomunicaciones, es evidente que la Sentencia Interpretativa No. 0006-09-SIC-CC, al disponer que el espectro radioeléctrico solo puede ser utilizado y aprovechado por empresas públicas, contradice el contenido del artículo 16 de la Constitución de la República, que dispone: “*Todas las personas, en forma individual o colectiva, tiene derecho a: (...) 3.- La creación de medios de comunicación social, y al acceso en igualdad de condiciones al uso de las frecuencias del espectro radioeléctrico para la gestión de estaciones de radio y televisión públicas, privadas y comunitarias, y a bandas libres para la explotación de redes inalámbricas*”.

Si bien este criterio difiere del contenido en la Sentencia Interpretativa No. 0006-09-SIC-CC, la Corte Constitucional, en ejercicio de la atribución contenida en el artículo 2 numeral 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, alejándose del precedente contenido en la referida sentencia, estima que, el Ministerio de Defensa, de requerir acceso a las frecuencias dentro del espectro radioeléctrico para la gestión de las comunicaciones necesarias para la coordinación de sus actividades de defensa entre las diversas fuerzas, bien puede ejercer este derecho en igualdad de condiciones que otras personas naturales o jurídicas, para lo cual se sujetarán a las normas legales pertinentes, sin que para el efecto deban constituir empresas públicas; este criterio se encuentra debidamente justificado en la necesidad de garantizar el respeto a los derechos

reconocidos en la Carta Suprema de la República y en los tratados internacionales de derechos humanos suscritos por el Ecuador, respecto del uso de frecuencias del espectro radioeléctrico, lo que redundará en beneficio de los ciudadanos y ciudadanas, quienes tienen derecho a buscar, recibir, intercambiar, producir y difundir información, conforme lo previsto en el artículo 18 numeral 1 de la Constitución de la República.

II

DECISION

En mérito de lo expuesto, **Administrando Justicia Constitucional y por Mandato de la Constitución de la República del Ecuador**, la Corte Constitucional para el período de transición, expide la siguiente:

SENTENCIA INTERPRETATIVA:

- 1.- Corresponde al Estado la administración, regulación, control y gestión de los sectores estratégicos, atribuciones que las ejercerá mediante los organismos o entidades creadas por la Constitución o la ley, conforme lo previsto en el artículo 225 numeral 3 de la Constitución de la República.
- 2.- Corresponde al Estado constituir 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; estas empresas públicas, por poseer personalidad jurídica y autonomía financiera, económica, administrativa y de gestión, estarán dirigidas por sus respectivas autoridades, y podrán delegar la participación en el sector estratégico y en la prestación de servicios públicos a empresas mixtas en las que el Estado tenga mayoría accionaria y, excepcionalmente, a la iniciativa privada, conforme lo resuelto en la Sentencia Interpretativa No. 0006-09-SIC-CC del 1 de octubre de 2009.
- 3.- De existir alguna institución del Estado, que no sea empresa pública, o cualquier persona natural o jurídica, que requiera acceder al uso de frecuencias del espectro radioeléctrico para el cumplimiento de sus objetivos y fines, podrán hacerlo en igualdad de condiciones, previo el cumplimiento de los requisitos y condiciones que prevé la ley, sin que sea preciso constituir empresas públicas para el efecto.
- 4.- Esta Sentencia Interpretativa constituye jurisprudencia constitucional obligatoria y precedente vinculante para todas las servidoras y servidores públicos y para los particulares, conforme lo previsto en el artículo 159 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.
- 5.- Notifíquese y publíquese el presente dictamen en el Registro Oficial.

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

CORTE CONSTITUCIONAL.- Es fiel copia de su original.- Revisado por f.) Ilegible.- f.) Ilegible.- Quito, a 25 de enero del 2012.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 18 de agosto del 2011

SENTENCIA N.º 013-11-SEP-CC

CASO N.º 0793-09-EP

LA CORTE CONSTITUCIONAL,
para el período de transición

Juez Constitucional Ponente: Dr. Hernando Morales Vinueza

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El caso N.º 0793-09-EP se presentó en la Corte Constitucional, para el período de transición, el 06 de octubre del 2009. La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, el 02 de junio del 2010, por encontrar que la demanda reúne los requisitos de procedibilidad, lo admite a trámite.

La Tercera Sala de Sustanciación de la Corte Constitucional, para el período de transición, el 23 de junio del 2010, en virtud del sorteo correspondiente y de conformidad con lo previsto en la Disposición Transitoria Segunda de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial N.º 52 del 22 de octubre del 2009, avoca conocimiento de la causa, y en razón del sorteo efectuado, le corresponde actuar como juez sustanciador al doctor Hernando Morales Vinueza.

Detalle de la demanda

El doctor Guthberto Lorenzo Mendizábal Vásconez impugna el acto preparatorio de depósito de arriendos atrasados, presentado por el Ing. Roberto Flores Cazar, en representación de Harte del Ecuador S. A., el 24 de febrero del 2003, violando normas constitucionales y derechos conexos, pese a que se fundamenta en el contrato de arriendo, que dice: "que está suscrito con el Dr. Guthberto Mendizábal, pero luego en el mismo escrito de depósito dice que hace: A FAVOR DE QUIEN TENGA DERECHO y pone la dirección domiciliaria de Inmobiliaria la Carolina, Administradora del Edificio y NO DEL ARRENDADOR; Asociación Accidental que retira el depósito sin ningún fundamento legal. La Juez no toma las precauciones y le entrega, mediante un acto de mala fe procesal".

El representante de la arrendataria Huarte del Ecuador S. A., Ing. Roberto Flores Cazar, manifiesta que Inmobiliaria La Carolina es la propietaria del inmueble arrendado, pero posteriormente, en la confesión judicial dentro del proceso, dice que solo es administradora del Edificio Metrópoli, en el que están el departamento y los parqueaderos arrendados por el Dr. Guthberto Mendizábal, cometiendo perjurio.

El citador decía que no cita al Dr. Guthberto Mendizábal porque no se ha puesto la dirección domiciliaria, pero la jueza ha mutilado el proceso, pero de todas maneras se comprueba que en el escrito de depósito no consta la dirección en la que se debe citar al arrendador, con lo que demuestra el dolo y la mala fe del inquilino moroso. La citación para que defienda sus derechos e intereses, conforme al debido proceso, no se hace, por lo que quedan sus derechos en indefensión.

De fojas 43 del proceso, en el numeral III, el Ing. Roberto Flores Cazar dice que ha consignado el dinero y las llaves a favor del señor Dr. Guthberto Mendizábal Vásconez, de los meses allí detallados, pero consta que no ha puesto la dirección domiciliaria para que notifiquen esos depósitos, los mismos que han sido retirados por el Ing. Vicente Baéz Mera, Presidente de Inmobiliaria La Carolina, a la que sí han citado. Es importante dejar constancia de que en la parte final del escrito de dinero dice: **CONSIGNACIÓN QUE FUE REALIZADA EL DIA 12 DE MARZO DEL 2003**; esto es diferente a la fecha de otros documentos relacionados a los mismos hechos, contradiciéndose con dolo y mala fe del representante de la arrendadora, situación de la cual surge el pacto colusorio, según lo manifestado por el legitimado activo.

El escrito de fojas 20 dice que deposita el dinero el 24 de febrero del 2003, y nada dice de las llaves. En el certificado del Juzgado, de fojas 22, dice que consigna el dinero el 11 de marzo del 2003. En el escrito de fojas 18 señala que las llaves de todas las cerraduras del departamento y la consignación de \$1.802,36 (mil ochocientos dos 36/100) dólares fue realizada al Juzgado Primero de Inquilinato, consta que ha recibido el Juzgado el 7 de abril del 2003; y en el escrito de prueba, de fojas 43, en el numeral III, presentado el 12 de octubre del 2003, dice que el dinero y las llaves fueron consignados a favor del Dr. Guthberto Mendizábal Vásconez el 12 de marzo del 2003. De estas pruebas se demuestra que esos depósitos fueron hechos a favor de Inmobiliaria La Carolina, administradora del edificio, y no del arrendador, con lo que se demuestra el pacto colusorio. Estas afirmaciones de depósitos a favor del arrendador, falseando la verdad, cuando se lo hace a favor de la administradora del edificio, falseando la verdad, cuando se lo hace a favor de la administradora del edificio, violan el debido proceso, cometiendo perjurio el Ing. Roberto Flores Cazar.

Las llaves del departamento han sido entregadas por el Ing. Roberto Flores Cazar al Ing. Edgar García Gómez, Gerente de Inmobiliaria La Carolina, en enero del 2003, esto es antes del acto preparatorio del depósito de los arriendos adeudados conforme el certificado. Existen afirmaciones contradictorias de la fecha de entrega de las llaves, especialmente con la pieza procesal de fojas 43, que se refiere al depósito de las llaves presentado por Huarte del Ecuador S. A., que dice: "El 12 de marzo del 2003 fue

entregado y el Ing. García dice que recibe el 2 de enero del 2003". Estas contradicciones son la demostración del pacto colusorio y engaño a las autoridades judiciales, para perjudicar al arrendador que tiene firmado el contrato de arriendo.

La jueza, al entregar los depósitos a una persona que no ha justificado la relación contractual de inquilinato, pese que el depositante dice que ha suscrito el contrato de arriendo con el Dr. Guthberto Mendizábal, ha cometido mala fe procesal y ha perjudicado gravemente al arrendador, violando las normas constitucionales y los derechos conexos, como la falta de citación, solemnidad que no se ha cumplido, conforme está demostrado, violando el debido proceso y dejando que los derechos del arrendador queden en indefensión.

Los hechos de depósito del dinero y de las llaves no se le han notificado, con lo que demuestra la violación al debido proceso, situación que a decir del accionante repercute totalmente dentro del juicio verbal sumario de inquilinato, y afecta sus derechos constitucionales y legales. La jueza, al sentenciar, se fundamenta en estos hechos con mala fe procesal para rechazar la demanda, cometiendo prevaricato, y los exministros de la entonces Corte Superior de Justicia que dictaron la sentencia de segunda instancia también se fundamentan en estos hechos, pese a que no fue notificado. La sentencia de segunda instancia dice que se ha pagado los arriendos hasta enero del 2003 y que se ha entregado las llaves del local, por lo que prevarican al aceptar que los bienes arrendados han sido entregados a una tercera persona que no es parte procesal y que no tiene ninguna relación de inquilinato; señala adicionalmente que a fojas 160 del proceso se desprende el certificado de la Superintendencia de Compañías, cuyo texto en su parte fundamental dice: "no está registrada la Inmobiliaria La Carolina de Ingenieros Civiles de Pichincha", porque solo se trata de una asociación accidental o cuentas en participación, conforme el derecho civil, porque es una simple corporación que no tiene personería jurídica.

Ante la falta de pago de las dos pensiones locativas del bien de su propiedad tuvo que acudir ante el juez de inquilinato. En la sentencia de primera instancia la jueza acepta que se ha justificado la demanda con el contrato adjuntado, pero luego se contradice prevaricando al desechar la demanda, al decir que ha demandado en calidad de asesor legal de Inmobiliaria La Carolina, y no por sus propios derechos, por lo que la demandada ha justificado los pagos tanto al actor como a inmobiliaria La Carolina, hasta el mes de enero del 2003 en que procedió a la desocupación y entrega a Inmobiliaria La Carolina, sin ser la arrendadora, violando derechos constitucionales, razón por la que apeló dicha sentencia.

Por el recurso de apelación, los ex Ministros de la Corte Superior de Justicia, Sala de lo Civil y Mercantil, dictan sentencia y lamentablemente es la que se encuentra ejecutoriada por el rechazo del recurso de casación dictado por los Ministros de la Corte Suprema de Justicia, violando el debido proceso, pues en la sentencia señalan que la relación de inquilinato entre las partes se encuentra justificada con el contrato de arrendamiento legalmente registrado, vigente desde el 1 de enero de 1996, suscrito por el Dr. Guthberto Mendizábal Vásconez en calidad de

arrendador, y por el Ing. Roberto Flores Cazar, como Gerente y Representante Legal de Huarte, en calidad de arrendatario, pero al resolver se van en contra de sus propias afirmaciones legales, permitiendo que la Inmobiliaria La Carolina, administradora del edificio, sea la que tiene los bienes arrendados y no el actor ni el demandado. Esto es violar el debido proceso.

La demanda se fundamenta en la falta de pago de las dos pensiones locativas, dicha demanda es deducida a pesar de que en la misma consta la desocupación y entrega del bien inmueble.

En la sentencia de segunda instancia se acepta el recurso de apelación formulado por el actor, se revoca el fallo venido en grado y en consecuencia declaran la terminación del contrato de arrendamiento, debiendo el demandado pagar el monto de las pensiones de arrendamiento adeudadas, desde el mes de enero del año 2002, y por el mes de enero del año 2003 en que desocupó el bien inmueble arrendado.

La parte demandada solicitó ampliación de la sentencia en el sentido de que se ha cancelado los arriendos. Al respecto, solicita que el dinero consignado a los representantes de inmobiliaria La Carolina sea entregado al Dr. Guthberto Mendizábal, pedido con el que demuestra la mala fe y dolo del demandado, además de la comprobación del pacto colusorio.

El actor solicitó aclaración y ampliación a la sentencia en virtud de que no se resolvieron todos los puntos en los que se trabó la litis y los incidentes originados durante el juicio, dando contestación en este sentido los ministros que dictaron la sentencia, sin tomar en cuenta que no se resolvió nada acerca de los parqueaderos y los bienes muebles, como medidor de luz eléctrica y teléfono.

Cuando interpuso recurso de casación, citó las normas de derecho que consideraba infringidas, y lo rechazan, manifestando que no fundamenta los cargos en contra de la sentencia; que no encasilla en cada una de las causales como exige el numeral cuarto del artículo 6 de la Ley de Casación; que estas afirmaciones son de mala fe procesal, porque lo único que dice esa norma legal es los fundamentos en que se apoya el recurso y esos fundamentos constan en el escrito del recurso de casación, sin embargo lo rechazan.

Posteriormente presentó recurso de hecho que fue negado por declararlo inadmisibles.

Luego de ser notificado con la inadmisión del recurso de hecho, pidió ampliación y aclaración de la negativa al recurso de casación, ya que ese auto no expresa con claridad lo que resuelve, quedando los derechos del arrendador en indefensión; además existen perjurio, pacto colusorio y prevaricato de los jueces, por lo que corren traslado, pero la parte demandada no tenía fundamentos legales para oponerse; sin embargo, los exministros no se pronuncian sobre lo solicitado, sino que erróneamente dicen que no aceptan a trámite el recurso de hecho, pero su pedido no era a ese recurso, sino al rechazo del recurso de casación, esto consta claramente expuesto en el proceso, por lo que es otra barbaridad jurídica que cometen los ex

ministros de la Corte Suprema de Justicia que dictaron ese auto con mala fe procesal y prevaricando.

Solicitó a la nueva Corte Nacional de Justicia que corrijan el error de la ex Corte Suprema de Justicia, pero no leyeron lo solicitado, por lo que negaron su requerimiento, porque creyeron que había solicitado al auto que negó el recurso de hecho, para lo cual nuevamente solicitó que corrijan el error con los fundamentos en derecho que constan en el proceso, pero no lo hicieron, pese a que les manifestó verbalmente a dos de los jueces Nacionales, por lo que le ofrecieron volver a revisar, pero no lo hicieron, razón por la que negaron con el mismo argumento de los ex Ministros de la Corte Suprema de Justicia, motivo por el que insistió con su pedido, pero lo sancionaron.

Derechos presuntamente vulnerados

Considera vulnerados sus derechos contenidos en los artículos 76, 30, 275 tercer inciso; 174, segundo inciso; 323, 75, 83 numeral 6; 321, 424, 426 tercer inciso; 169 y 172 de la Constitución de la República.

Contestación a la demanda

A fojas 337 a 339 comparecen los doctores María de los Ángeles Montalvo, Jorge Mazón Jaramillo y Bernardo Jaramillo Sáenz, en sus calidades de Jueces de la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia, mediante escrito presentado el 07 de julio del presente año, en el cual manifiestan lo siguiente:

Que el accionante Guthberto Lorenzo Mendizabal, por sus propios derechos, presentó demanda de inquilinato, en juicio verbal sumario en contra de Huarte del Ecuador S. A., representada por el Ing. Roberto Flores, manifestando que dio en arrendamiento para oficinas el departamento N.º 504 del Edificio Metrópoli de esta ciudad de Quito, incluido el parqueadero, así como los muebles modulares de la sala-comedor, los mismos que pasaron a ser de su propiedad, así como las cortinas y el teléfono; que el inquilino desde el mes de enero del 2002 no había pagado el canon de arrendamiento, por lo que con fundamento en el artículo 30 literal *a* de la Ley de Inquilinato, demandó la terminación del contrato de arrendamiento; el pago de las pensiones vencidas hasta la completa desocupación y entrega del departamento arrendado; el pago del lucro cesante y el daño emergente; el pago de los intereses de mora; costas procesales y sus honorarios como defensor.

Que la Jueza de Inquilinato, Dra. Susana Vallejo, dicta sentencia de primera instancia en la cual desecha la demanda y en la parte resolutoria del fallo indica que la demandada a través de su representante legal, tiene canceladas las pensiones de arrendamiento hasta el día de la desocupación del inmueble.

Que el accionante presenta recurso de apelación del fallo, en el que en su pedido concreto de apelación dice: "por lo expuesto, en mi calidad de arrendador indiscutible y por la mora (aceptado por la misma demandada), en que se ha constituido por la falta de pago de las pensiones de arriendo, ruego a los señores Ministros, aceptar mi demanda, reformando la sentencia, porque una Asociación

Accidental no fue la arrendataria, no es persona capaz, no existe y porque no puede consolidar una propiedad de bienes inmuebles conforme con el Art. 425 de la Ley de compañías. Los pagos hechos por la demandada morosa, Huarte del Ecuador S. A., a una persona que no tiene derecho, no pueden afectar al arrendador del departamento No. 504 y por los parqueaderos 40 y 41 del Edificio Metrópoli y de los bienes muebles”.

La Sala de la Corte Provincial aceptó el ruego de Guthberto Lorenzo Mendizábal, que hoy demanda a los suscritos, y dictó sentencia de segunda y última instancia el 21 de enero del 2008, fallo en que revocó la sentencia de primera instancia y aceptó la demanda del actor. Que en la parte resolutive de la sentencia se manifiesta: “se declara la terminación del contrato de arrendamiento suscrito entre las partes, debiendo el demandado en la calidad que consta del contrato, pagar el monto de las pensiones de arrendamiento adeudadas, a razón de doscientos sesenta y cinco dólares mensuales desde el mes de enero del año 2002 y trescientos dólares por el mes de enero del 2003 en que desocupó el inmueble arrendado. No se ordena la devolución y entrega del local arrendado porque del certificado de fs. 14 se desprende que el inmueble y las llaves fueron entregados a Inmobiliaria la Carolina”. Se señalan además costas y honorarios. La sentencia debe decidir únicamente los puntos sobre los que se trabó la litis y en el presente caso el fallo se ajustó a las disposiciones de los artículos 273, 274 y 275 del Código de Procedimiento Civil. La sentencia, contrariando el fallo del primer nivel, acepta la petición del actor y reitera que las pensiones de arrendamiento tenían que ser pagadas al arrendador y no a un tercero, y al respecto dice el fallo: “De acuerdo con el Art. 1561 del Código Civil todo contrato legalmente celebrado constituye una Ley para los contratantes, que establece derechos y obligaciones entre esas partes y que al tratarse de un contrato bilateral, de acuerdo con el Art. 1455 ibídem las partes contratantes se obligan recíprocamente. Las obligaciones nacen del concurso de voluntades que intervienen en el contrato, dentro de ellas el Art. 1883 del Código Sustantivo Civil determina que el arrendatario está obligado al pago del precio o renta de la cosa arrendada, obligación que tiene que cumplirla para el arrendador y no mediante una entrega de dinero a terceras personas, porque el contrato estableció las relaciones entre arrendador y arrendatario. El argumento de que la Inmobiliaria La Carolina tuviere la posesión a la propiedad del inmueble arrendado, a más de no haber sido probada, no desvirtúa en nada el contrato de arrendamiento legalmente celebrado entre las partes. Tampoco que el arrendador hubiere comparecido en representación de la Inmobiliaria la Carolina porque el contrato en forma nítida demuestra que el doctor Guthberto Mendizábal concurrió a título personal a celebrar el contrato. En todo caso si terceros hubieren demostrado o tuvieren algún derecho sobre el departamento arrendado, sus pretensiones, conforme el Art. 1872 ibídem debía dirigirlos directamente contra el arrendador. Finalmente el Art. 1857 del Código Civil establece que puede arrendarse aún la cosa ajena y el arrendatario de buena fe únicamente tendrá acción por saneamiento contra el arrendador, en caso de evicción. Todo lo manifestado deja en claro que el inquilino en la presente situación no podía ser relevado de su obligación contractual de pagar al arrendador las pensiones de arrendamiento y que nada le facultaba para consignar esos valores para un tercero”. Que en lo demás el fallo es

totalmente motivado, se explica por sí mismo y podrá ser analizado por la Corte Constitucional.

Las partes solicitan aclaración y ampliación de la sentencia, y la Sala procede de acuerdo a lo solicitado mediante auto del 13 de febrero del 2008, en el que ante todo se manifiesta que la sentencia no puede ser reformada ni alterada en ningún sentido, por no consentirlo el artículo 281 del Código de Procedimiento Civil, y en lo pertinente se aclara que de autos consta, por acreditarse mediante la citación al demandado en otro lugar, que el departamento o local arrendado se encuentra desocupado, por lo que no es racional ordenar la desocupación y que además consta de autos que las llaves del departamento arrendado fueron consignadas en el Juzgado Primero de Inquilinato. El pago de intereses que demanda el arrendador es improcedente, de acuerdo con lo que manda el artículo 1575 del Código Civil.

El accionante interpone recurso de casación; la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Suprema de Justicia avoca conocimiento de la causa y dicta sentencia el 01 de julio del 2008 a las 15h30, en la que para concluir expresa en el fallo: “Es decir que –el peticionario– no concatena ni entrelaza los artículos transgredidos con cada una de las causales invocadas”, en virtud de lo cual rechaza el recurso de casación. Que lo anterior demuestra claramente que la sentencia dictada por la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha se ciñe estrictamente a las disposiciones legales.

Guthberto Mendizábal interpone recurso de hecho del fallo de casación ante la misma Corte Nacional, petición rechazada por “totalmente improcedente e inadmisibles”. Luego pide el accionante aclaración y ampliación, y la Corte Nacional de Justicia vuelve a rechazar la petición, por cuanto dicha petición “lo hace con simples enunciados de manera tan general que la Sala no puede suplir dicha omisión”. A pesar de que fue negada la petición, el peticionario insistió, y la Sala de lo Civil de la Corte Nacional de Justicia rechazó las peticiones considerando que ya fueron evacuadas y advierte a Guthberto Mendizábal con la aplicación de las sanciones dispuestas en el Código de Procedimiento Civil. Frente a su persistencia en presentar incidentes sin fundamento, la Corte Nacional manifiesta: “en atención a su insistente afán de causar incidentes que están prohibidos en el Art. 15 de la Ley de Casación, se impone al Dr. Guthberto Mendizábal Vásconez, con matrícula profesional 1049, que entendemos corresponde al Colegio de Abogados de Pichincha, la multa de cinco dólares de los Estados Unidos de Norteamérica”. Finalmente en esta trayectoria ante la Corte Nacional, el accionante pide que le revoquen la multa de cinco dólares y se rechaza la petición.

Con tales antecedentes, Guthberto Lorenzo Mendizábal interpone la acción extraordinaria de protección por supuestas violaciones constitucionales, enumerando en su petición algunos derechos presuntamente violados; sin embargo, en esa larga lista no se ha demostrado de manera fundamentada cómo y en qué forma dichos derechos han sido conculcados en el fallo dictado por la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, dictado el 21 de enero del 2008, que aceptó la demanda propuesta por Guthberto Mendizábal, declaró la

terminación del contrato de arrendamiento y dispuso el pago de las pensiones de arrendamiento adeudadas por su inquilino. Con estos antecedentes solicitan que se rechace la presente acción.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte

La Corte Constitucional, para el periodo de transición, es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección, conforme lo dispuesto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador.

Determinación de los aspectos y problemas jurídico-constitucionales a ser examinados

A fin de atender la demanda presentada, la Corte examinará los siguientes aspectos:

- ¿Cuál es el papel de la Corte Constitucional al conocer y resolver una acción extraordinaria de protección?
- ¿En qué consiste el derecho al debido proceso?
- ¿Existió vulneración al debido proceso en la sentencia emitida por la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha?

a. Papel de la Corte Constitucional en la acción extraordinaria de protección

La naturaleza tutelar de la acción extraordinaria de protección, prevista por el artículo 94 de la Constitución de la República, impone que la revisión constitucional que pueda efectuarse a sentencias o autos definitivos emitidos en la justicia ordinaria se circunscriba única y exclusivamente a determinar si en las decisiones de los jueces, tribunales y cortes se vulneró o no el debido proceso y otros derechos; en consecuencia, corresponde a la Corte Constitucional contrastar la sentencia o auto impugnado con el contenido de los derechos que la parte demandante considere han sido vulnerados.

En consecuencia, con lo anteriormente señalado, la Corte no puede convertirse en una nueva instancia que resuelva sobre las peticiones del actor y las excepciones del demandado en cualquier proceso judicial, en razón de la independencia de la que gozan los órganos de la función judicial, reconocida en el artículo 168, numeral 1 de la Constitución de la República; por tanto, el juez constitucional no puede sustituir al juez ordinario; sin embargo, sí le corresponde actuar ante evidentes actos antijurídicos de los jueces que conlleven contradicción con la Constitución por lesionar uno o más derechos humanos.

El papel de la Corte, entonces, es determinar si existió vulneración de derechos del demandante de acción extraordinaria de protección en la decisión judicial y disponer la reparación de los mismos, sin que para el efecto pueda pronunciarse sobre los asuntos que dieron lugar al

juicio en el que recayó el auto o sentencia, materia de la acción.

b. ¿En qué consiste el derecho al debido proceso?

Esta Corte ha señalado que el debido proceso no solo conlleva un mínimo de presupuestos y condiciones para tramitar adecuadamente un procedimiento y asegurar condiciones básicas para la defensa, sino que constituye una concreta disposición desde el ingreso al proceso, se mantiene durante el transcurso de toda la instancia para concluir con una decisión adecuadamente motivada que encuentre concreción en la ejecución de lo dispuesto por los Jueces. Ha definido, por tanto, a este derecho como el “conjunto de principios a observar en cualquier procedimiento, no solo como orientación sino como deber, destinado a garantizar de manera eficaz los derechos de las personas”¹.

El artículo 76 de la Constitución de la República contiene aquellas garantías básicas que configuran el debido proceso, las que deben ser observadas por los operadores jurídicos en las causas sometidas a su conocimiento y decisión; su desconocimiento configura vulneración a su derecho.

c. La sentencia impugnada ¿vulneró el derecho al debido proceso y a la defensa?

Para responder a esta interrogante se realizan las siguientes consideraciones:

PRIMERA.- El accionante, al momento de identificar la decisión judicial impugnada, señala textualmente lo siguiente: “1.- LA IDENTIFICACIÓN DE LA DECISIÓN JUDICIAL IMPUGNADA, es: 1.1.- LA RESOLUCIÓN DE LA EX – CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA, SEGUNDA SALA DE LO CIVIL Y MERCANTIL, AL ESTAR EJECUTORIADA, POR EL AUTO QUE RECHAZÓ EL RECURSO DE CASACIÓN, DICTADO POR LA EX – CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, SALA DE LO CIVIL Y MERCANTIL, Y QUE PUSO FIN AL PROCESO; EN VISTA DE QUE LAS DEMÁS SOLICITUDES DE ACLARACIÓN, AMPLIACIÓN... FUERON NEGADAS POR LA MISMA EX – CORTE NACIONAL DE JUSTICIA, SALA DE LO CIVIL, MERCANTIL Y DE LA FAMILIA. 1.2.- LA DECISIÓN QUE TAMBIEN SE LE PUEDE CONSIDERAR OBJETO DE MI DEMANDA, Y QUE ESTA EJECUTORIADA, ES LA RESOLUCIÓN DEL RECHAZO AL RECURSO DE CASACIÓN DICTADO POR LA EX – CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, SALA DE LO CIVIL Y MERCANTIL, POR QUE ES EL AUTO QUE PONE FIN AL PROCESO, RAZÓN POR LO QUE ME PERMITO IDENTIFICAR ESA DECISIÓN JUDICIAL; CONSECUENTEMENTE ES LA CORTE CONSTITUCIONAL LA QUE DEBE DECIDIR A CUAL DE LAS DOS SE LE IDENTIFICA O BIEN PODRIA SER LAS DOS, ESTO ES TANTO LA SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA, COMO EL AUTO QUE RE-

¹ Sentencia 027-09-SEP-CC

CHAZA EL RECURSO DE CASACIÓN QUE VIOLAN LAS NORMAS CONSTITUCIONALES Y DERECHOS CONEXOS, RAZÓN POR LO QUE HE IMPUGNADO A LAS DOS DECISIONES JUDICIALES, POR LO QUE LA CORRECCIÓN ES INDISPENSABLE CON LA PRESENTE ACCIÓN EXTRAORDINARIA DE PROTECCIÓN”.

De la revisión de la identificación judicial que impugna el accionante se aprecia que ni él mismo sabe con certeza cuál es la decisión que impugna, pues por un lado dice impugnar la decisión dictada por la Corte Provincial, al tiempo que también podría ser el rechazo al recurso de casación; por último, señala que la Corte Constitucional debe decidir cual de las dos se identifica con la demanda. Ante su falta de claridad pretende que esta Corte analice y seleccione el acto judicial que supuestamente viola sus derechos, lo cual es improcedente por no ser competencia de la Corte Constitucional, a más que de que de esta manera incumple el requisito estipulado en el numeral 5 del artículo 61 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que señala: “Art. 61.- REQUISITOS.- La demanda deberá contener: (...)5.- Identificación precisa del derecho constitucional violado en la decisión judicial”.

SEGUNDA.- Señala una larga lista de derechos presuntamente violados, determinados de la siguiente forma: “1.- LA GARANTÍA AL DEBIDO PROCESO, 2.- LA INDEFENSIÓN, 3.- LOS DERECHOS HUMANOS, 4.- EL DERECHO AL BUEN VIVIR, 5.- DE LA MALA FE PROCESAL, 6.- PROHIBICIÓN A LA CONFISCACIÓN, 7.- LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS ADULTAS, 8.- DERECHOS DE PROTECCIÓN, 9.- EL DERECHO A QUE SE CUMPLAN LAS RESPONSABILIDADES, 10.- EL DERECHO A QUE NO DILATEN EL PROCESO, 11.- EL DERECHO DE PROPIEDAD, 12.- TIPOS DE PROPIEDAD, 13.- LA PROHIBICION DE CONFISCACIÓN, 14.- EL DERECHO DE LA SUPREMACÍA DE LAS NORMAS CONSTITUCIONALES, 15.- EL DERECHO DE LOS PRINCIPIOS DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA, 16 LA FUNCIÓN JUDICIAL DEBE CUMPLIR LA JUSTICIA Y SON RESPONSABLES, 17.- EL SISTEMA PROCESAL, 18.- LOS DERECHOS Y GARANTÍAS DE LAS PERSONAS Y GRUPOS DE ATENCIÓN PRIORITARIA, 19.- LOS DERECHOS CIVILES, 20.- LAS GARANTIAS CONSTITUCIONALES, 21.- DE LA FUNCION JUDICIAL”. Si bien el accionante señala una larga lista de “derechos” supuestamente violados, sin tomar en cuenta que algunos o la mayoría de ellos ni siquiera son derechos, mucho menos constitucionales, tampoco explica cómo, o de qué forma se violaron tales “derechos” dentro del proceso como lo dispone el artículo 61 numeral 6 de la Ley Orgánica de Garantías jurisdiccionales y Control Constitucional, lo que conculca con la confusión sobre el acto judicial que impugna, incluso recayendo en causales de inadmisión de acuerdo a lo prescrito en los numerales 1 y 2 del artículo 62 de la norma ibídem, que señalan: “La sala de admisión en el término de diez días deberá verificar lo siguiente:

1. Que exista un argumento claro sobre el derecho violado y la relación directa e inmediata, por acción u omisión de la autoridad judicial, con independencia de los hechos que dieron lugar al proceso;

2. Que el recurrente justifique argumentadamente, la relevancia constitucional del problema jurídico y de la pretensión”; es por esta razón que la Sala de admisión en un primer momento inadmitió la causa a trámite mediante auto de inadmisión del 25 de enero del 2008 (fojas 306 y vuelta); sin embargo, el accionante, tratando de justificar su demanda, solicita la revocatoria del auto de inadmisión, para lo cual, y con la finalidad de realizar un examen más exhaustivo, la Sala de admisión admite la causa a trámite.

TERCERA.- En el literal e de su demanda señala como pretensión lo siguiente: “ E.- LA PRETENSIÓN CONCRETA DE LA REPARACIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES VULNERADOS, es: Que la Corte Constitucional, mediante la Acción Extraordinaria de Protección al conocer las violaciones a las normas Constitucionales y al ser el Órgano que tiene la jurisdicción y competencia para defender las vulneraciones de derechos constitucionales cometidos en las resoluciones firmes o ejecutoriadas, investida de un poder constitucional y de que su tarea es emitir la resolución con apego y restringido a las normas contenidas en la Constitución, especialmente a las que dicen relación a los derechos y garantías fundamentales, así como a las normas del debido proceso, debe hacer reparar los derechos del arrendador, Dr. Guthberto Mendizábal Vásconez, perteneciente al grupo de la Tercera Edad. POR LO QUE EN FORMA CONCRETA SOLICITO: 1.- La aceptación a la demanda, la terminación del contrato de arriendo, la orden de entrega de todos los bienes inmuebles, estos son: El departamento Nro. 504 y los parqueaderos Nros. 40 y 41, del primer subsuelo del Edificio Metrópoli; los muebles que son los que constan en el listado presentado por la parte demandada; todos en las mismas buenas condiciones que los recibió, con el medidor de luz eléctrica y el teléfono Nro. 2467-763; con la orden del pago del consumo hecho por el arrendador, desde que se constituyó en mora hasta la presente fecha que le he dado pagando, conforme la última planilla que acompaño. 2.- El pago de los arriendos vencidos y los que se vencieren hasta la entrega de todo lo arrendado. 3.- El pago de los intereses de mora. 4.- El pago de los daños y perjuicios, en los que se considero en no menos de 100.000 dólares. 5.- El pago de los costas judiciales, en las que constaran los honorarios profesionales, de conformidad con la Ley de Federación de Abogados”. Resulta más que evidente que el accionante desconoce la esencia de la acción extraordinaria de protección, a la vez que confunde a la Corte Constitucional con un Tribunal de Alzada, pues sus pretensiones, aparte de ser improcedentes, son propias de cuestiones de legalidad que deben ventilarse en la justicia ordinaria. Pretende que esta Corte se inmiscuya revisando el fondo del asunto, sin tomar en cuenta que el juez constitucional no puede suplantar al juez natural en el análisis de los asuntos fácticos o de mera legalidad, pues la Corte Constitucional no es una instancia judicial de análisis sobre la litis, sino que su competencia radica exclusivamente en este tipo de acciones, en examinar la conformidad y observancia del trámite, y que en la misma no se violen derechos; por esta razón, es deber de la Corte abstenerse de hacer análisis referentes a aspectos de legalidad, por no ser su competencia.

CUARTA.- La acción extraordinaria de protección, como su nombre lo indica, es excepcional y diferente a las acciones comunes de la justicia ordinaria, de exclusivo

conocimiento de la Corte Constitucional, misma que se direcciona al análisis de una presunta violación de derechos constitucionales y normas del debido proceso, lo que la diferencia de las acciones comunes, caracterizándose más bien por su espíritu tutelar, pues esta acción actúa donde se generan derechos de las personas que se deben proteger; es decir, la acción extraordinaria de protección ampara los derechos que nos asisten a las personas.

El alcance que logra la acción extraordinaria de protección se circunscribe prácticamente en la vulneración de los preceptos constitucionales que, de ser el caso, causan como resultado inmediato dejar sin efecto la resolución firme o ejecutoriada que se ha impugnado y, por ende, la reparación del derecho violado, lo que hace que la revisión de la litis sea ajena a su esencia.

III. DECISIÓN

Por las razones anteriormente expuestas, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República, el Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, en uso de sus atribuciones y por mandato de la Constitución, expide la siguiente:

SENTENCIA

1. Rechazar por improcedente la acción extraordinaria de protección planteada por el doctor Guthberto Lorenzo Mendizábal Vásconez.
2. Devolver el expediente a la judicatura correspondiente para los fines previstos en la Ley.
3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

f.) Dr. Patricio Pazmiño Freire, Presidente.

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 ocho votos de los doctores: Roberto Bhrunis Lemarie, Fabián Sancho Lobato, Alfonso Luz Yunes, Hernando Morales Vinuesa, Ruth Seni Pinoargote, Nina Pacari Vega, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia del doctor Edgar Zárate Zárate, en sesión extraordinaria del día jueves dieciocho de agosto del dos mil once. Lo certifico.

f.) Dra. Marcia Ramos Benalcázar, Secretaria General.

CORTE CONSTITUCIONAL.- Es fiel copia del original.- Revisado por f.) Ilegible.- f.) Ilegible.- Quito, a 25 de enero del 2012.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CAUSA N° 0793-09-EP

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 veintiséis de septiembre del dos mil once.- Lo certifico.

f.) Dra. Marcia Ramos Benalcázar, Secretaria General.

CORTE CONSTITUCIONAL.- Es fiel copia del original.- Revisado por f.) Ilegible.- f.) Ilegible.- Quito, a 25 de enero del 2012.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Causa N.º 0793-09-EP

EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL, PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN. Quito D. M., 19 de enero de 2012, las 17h10. **Vistos:** Agréguese al expediente No. 0793-09-EP, el escrito de aclaración y ampliación interpuesto por el señor Guthberto Mendizábal Vásconez, respecto a la sentencia No. 013-11-SEP-CC, dictada por la Corte Constitucional el día 18 de agosto del 2011, y notificada al peticionario el día 29 de septiembre de 2011, mediante boleta depositada en el casillero judicial. El Pleno de la Corte Constitucional para el Período de Transición, es competente para atender los recursos interpuestos de acuerdo con la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y el Reglamento de Sustanciación de Procesos. En atención a lo solicitado se **CONSIDERA: PRIMERO.-** Conforme 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.* En este sentido las sentencias constitucionales no pueden ser objeto de modificación o reforma, pero es posible la interposición de los recursos de aclaración y ampliación, en los términos previstos en el artículo 29 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional. Es así como, el peticionario con fecha 4 de octubre del 2011, presenta una solicitud de aclaración y ampliación de la sentencia No. 013-11-SEP-CC, de 18 de agosto de 2011. **SEGUNDO.-** De acuerdo con el ordenamiento jurídico, el pedido de aclaración tiene lugar únicamente cuando la sentencia fuere oscura y la ampliación cuando no se hubiere resuelto alguno de los puntos controvertidos. **TERCERO.-** El peticionario señala: *“La sentencia no resuelve todos los puntos reclamados, entre ellos los parqueaderos y los bienes muebles...”*. Al respecto, se estará a lo dispuesto en la sentencia No. 013-11-SEP-CC, concretamente lo señalado en los numerales tercero y cuarto. **CUARTO.-** Como consecuencia de lo expuesto, se desecha el pedido de aclaración y ampliación interpuesto. **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, para el período de transición, con seis votos de los doctores: Roberto Bhrunis Lemarie, Alfonso Luz Yunes, Hernando Morales Vinuesa, Nina Pacari Vega, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire. Con la abstención de los doctores Edgar Zárate Zárate y Patricio Herrera Betancourt por no

haber sido parte de la votación de la Sentencia cuya aclaración y ampliación se solicita, y sin contar con la presencia de la doctora Ruth Seni Pinoargote, en sesión del día jueves diecinueve de enero 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.- f.) Ilegible.- Quito, a 25 de enero del 2012.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 15 de diciembre del 2011

SENTENCIA N.º 052-11-SEP-CC

CASO N.º 0502-11-EP

**CORTE CONSTITUCIONAL
PARA EL PERIODO DE TRANSICIÓN**

Juez constitucional ponente: Dr. Roberto Bhrunis Lemarie

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

César Alfredo Efraín Regalado Iglesias, por los derechos que representa en calidad de representante legal y gerente general de la Empresa Pública Corporación Nacional de Telecomunicaciones (en adelante CNT EP), mediante acción extraordinaria de protección presentada el 14 de marzo del 2011, impugna ante la Corte Constitucional, para el periodo de transición, las siguientes decisiones judiciales: 1. Las emitidas por el juez primero de tránsito de Manabí: a) auto del 29 de diciembre del 2010; y, b) auto emitido el 20 de enero del 2011 a las 14h45; y, 2. Las emitidas por los jueces de la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de Manabí de fechas: a). 14 de febrero del 2011 a las 15h00; y, b) 24 de febrero del 2011 a las 10h00, dentro de la medida cautelar N.º 104-2010 y 006-2011, respectivamente, autos que a su entender violan los artículos 66 numerales 16, 26, 29 literal *d*; 75 (tutela efectiva); 76 numerales 1, 3, 4, 7 literal *I* (debido proceso); 82 (seguridad jurídica); 321 (derecho a la propiedad) de la Constitución de la República.

El 02 de junio del 2011, 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, y el Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, la Sala de Admisión, conformada por los doctores Diego

Pazmiño Holguín, Alfonso Luz Yunes y Fabián Sancho Lobato, jueces constitucionales, en ejercicio de su competencia, avocaron conocimiento y admitieron a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 0502-11-EP.

El 28 de julio del 2011 a las 10h43, en virtud del sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, y de conformidad a 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.

Autos que se impugnan

Juzgado Primero de Tránsito de Manabí.

“Portoviejo, 29 de Diciembre de 2010.- Las 10H00.

VISTOS.- A fojas 1 a 54 fjs constante en autos, comparecieron para deducir la presente Acción de Medida Cautelar Autónoma Constitucional solicitada por señores **RICHARD JESÚS PÁRRAGA MENDOZA, JORGE ENRIQUE VALDIVIESO PÁRRAGA, HUGO VICENTE INTRIAGO MACÍAS, MAURO ANTONIO PICO ALIVIA, MANUEL AUGUSTO BASURTO VERA Y FRELLA ELENA CEDEÑO VERA, siendo la entidad Accionada la CORPORACIÓN NACIONAL DE TELECOMUNICACIONES (CNTEP)**, siendo su Representante Legal el **ING. CESAR EFRAIN REGALADO IGLESIAS**. [...] la norma de la LOGJCC en el Art. 29) determina que las medidas cautelares necesarias sean ordenadas de manera inmediata y urgente, esto es, el juez o la jueza deberá disponerlas en el tiempo más breve posible desde que recibió el requerimiento, sin necesidad de prueba alguna ni notificar a las personas o instituciones involucradas, pues se resuelve inaudita parte [...] **RESUELVE:** Conforme a lo prescrito en los artículos 26 y 33 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucionales dispone. 1.- Que el Gerente General de la Corporación Nacional de Telecomunicaciones Empresa Pública, en forma inmediata, previniendo la existencia legal del actual Presupuesto de dicha Institución, salvaguarde mediante el mecanismo administrativo correspondiente lo existente de la partida Nro. 2180301 denominada Provisión Corto Plazo Jubilación Patronal que corresponde al ejercicio económico 2010. 2.- Que el Gerente General de la Corporación legal disponga de inmediato, en un término no mayor de 15 días, se celebren la suscripción de las actas de jubilación patronal globalizada de los señores -demandantes- [...] ante el Inspector de Trabajo de la localidad o un Notario Público. 3) Que la misma autoridad, en un lapso no mayor a setenta y dos (72) horas, comunique al Juez que suscribe las acciones ejecutadas para el cumplimiento de esta decisión de precautelar, amparar y prevenir el daño al derecho reconocido por la Constitución de la República a los comparecientes” .

Juzgado Primero de Tránsito de Manabí.

“Portoviejo, 20 de Enero de 2011.- Las 14H45

VISTOS.- [...] Proveyendo el escrito de la Corporación Nacional de Telecomunicaciones Empresa Pública, es preciso hacer conocer que la resolución del día 29 de

Diciembre de 2010, a las 10H00 se encuentra debidamente motivada por lo que sus argumentaciones en ese sentido se las desestima y por consiguiente NO procede la REVOCATORIA solicitada de las medidas cautelares dispuestas en la resolución referida, por cuanto no se han cumplido los presupuestos que señala el artículo 35 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; esto es de informar sobre la EJECUCIÓN de las medidas. [...] **RESUELVE**; no admitir a trámite la Revocatoria de la Medida Cautelar; en merito a los artículos 18, 21 y 26 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y Art. 86 numeral 4 de la Constitución de la República; y en virtud que se ha anexado la liquidación de la jubilación patronal globalizada de los demandantes bajo los siguientes montos y cálculos realizados, bajo los parámetros de los Arts. 216 numeral 3 del Código de Trabajo en concordancia con el Art. 218 IBIDEM. Que a continuación indican la nómina con sus respectivos valores: al señor Manuel Augusto Basurto Mera la suma de \$ 109.881, 07 dólares; a la señora Frella Elena Cedeño Vera la suma de \$ 105.337, 50 dólares; al señor Hugo Vicente Intriago Macías la suma de \$ 148.783,59 dólares; al señor Richard Jesús Párraga Mendoza la suma de \$ 129.613, 45 dólares; al señor Mauro Antonio Pico Alvia la suma de \$ 122.763, 76 dólares; y, al señor Jorge Enrique Valdivieso Párraga la suma de \$ 68.753,60.[...]. Para el cumplimiento del pago de las liquidaciones de jubilación patronal globalizada; en tal sentido; se le concede al señor ingeniero César Efraín Regalado Iglesias, Gerente General de la Corporación Nacional de Telecomunicaciones Empresa Pública, el término de setenta y dos horas para su inmediato cumplimiento, en caso de no acatar se procederá de conformidad a lo expresado a los mandatos legales y constitucionales”.

**“CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE MANABÍ.
Portoviejo, 14 de febrero del 2011; las 15h00**

VISTOS: La presente causa llega a conocimiento de esta Sala de lo Laboral de la Niñez y de la Adolescencia, en virtud del Recurso de Apelación interpuesto por **JUAN CARLOS SANTOS MENDOZA**, Procurador Judicial de la Corporación Nacional de Telecomunicaciones CNT EP contra el auto resolutorio dictado por el Juez Primero de Tránsito de Manabí, el 29 de Diciembre de 2010. [...] Al efecto el Juez Constitucional con fecha 20 de enero del 2010, resuelve que no procede la Revocatoria solicitada por la Corporación Nacional de Telecomunicaciones, de las medidas cautelares dispuestas, por cuanto no se han cumplido los presupuestos que señala el artículo 35 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, esto es de informar sobre la ejecución de las medidas [...] En tal virtud, la Sala convertida en Órgano Constitucional, para garantizar los derechos constitucionales y la supremacía de la Constitución de la República del Ecuador, sobre las demás leyes, Resuelve: Rechazar el recurso de apelación interpuesto [...] por improcedente, debiendo devolverse el proceso al Juzgado de origen para los fines legales”.

**“CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE MANABÍ.
Portoviejo, 24 de febrero del 2011; las 10h00**

VISTOS: El Art. 282 del Código de Procedimiento Civil establece que la aclaración tendrá lugar si la sentencia fuera obscura; y la ampliación, cuando no se hubiere resuelto

alguno de los puntos controvertidos. [...] resuelve: Los puntos controvertidos han sido resuelto. [...] respecto al pedido de aclaración del Señor Procurador Judicial de la Corporación Nacional de Telecomunicaciones, debemos señalar que no existe obscuridad en la resolución, lo que se hace es una equivocada apreciación con respecto a la parte considerativa, ya que la Sala lo que ha hecho, como es lo procedente, es mencionar, exponer, lo que alega la parte accionante en su reclamo”.

Argumentos planteados en la demanda

El legitimado realiza las siguientes argumentaciones:

El juez primero de tránsito de Manabí, de manera inconstitucional e ilegal, mediante auto del 29 de diciembre del 2010 a las 10h00, aceptó las medidas cautelares propuestas por los extrabajadores de la CNT EP: Richard Jesús Párraga Mendoza, Jorge Enrique Valdivieso Párraga, Hugo Vicente Intriago Macías, Mauro Antonio Pico Alvia, Manuel Augusto Basurto Vera y Frella Elena Cedeño Vera. Ante ello solicitó la revocatoria de dichas medidas cautelares; sin embargo, mediante auto del 20 de enero del 2011 a las 14h45, su petición fue negada de manera ilegal e inconstitucional, y en su lugar dispuso el pago de liquidaciones de presuntos valores a los que tenían derecho. De tal negativa interpuso recurso de apelación ante la Corte Provincial de Manabí –Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia–, el cual también fue rechazado. Con esto queda demostrado que se presentaron en su debido momento los respectivos recursos ordinarios y extraordinarios dentro del trámite de medida cautelar.

Como consecuencia inmediata de lo anterior presenta acción extraordinaria de protección, por existir violación de derechos constitucionales: a la libertad (artículo 66 numerales 16, 26, 29 literal *d*, 321); la tutela efectiva (artículo 75); debido proceso (artículo 76 numerales 1, 3, 4, 7 literal *l*). En este sentido expone:

Que los señores jubilados de la CNT EP que presentaron la acción de medida cautelar ante el juez primero de tránsito de Manabí, reciben de manera regular y oportuna los valores que en concepto de jubilación patronal les corresponde, careciendo así de fundamento las medidas cautelares dispuestas, mismas que se sustentaron en el artículo 216 del Código de Trabajo, el cual señala: “3. El trabajador jubilado podrá pedir [...] que el empleador le entregue directamente un fondo global sobre la base de un cálculo debidamente fundamentado y practicado que cubra el cumplimiento de las pensiones mensuales y adicionales determinados en la ley. El acuerdo de las partes deberá constar en acta suscrita ante notario o autoridad competente judicial o administrativa, con lo cual se extinguirá definitivamente la obligación del empleador”. Este artículo prescribe que la CNT queda a libre albedrío de llegar a un acuerdo con los trabajadores acerca del pago de un fondo global de jubilación patronal, pues señala que existirá la posibilidad de firmar un convenio, siempre y cuando haya acuerdo de las partes.

Como complemento de lo señalado, el legitimado activo expresa que la orden de que se celebre la suscripción de varias actas, a más de violar los derechos constitucionales

de los que goza la CNT EP, en cuanto a estos asuntos, no es una medida adecuada, como lo exige el inciso segundo del artículo 26 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, ya que obliga a su vez al representante legal de la CNT EP y a otros contratantes a que suscriban un “acta en blanco”, pues no se han convenido previamente los derechos y obligaciones de los contratantes, es decir, se le obliga al representante legal de la CNT EP a violar el derecho a la libertad contractual que tienen los mismos accionantes, e inclusive a que obligue a un inspector del trabajo o a un notario a que participen en esta celebración inconstitucional e ilegal, es decir, se le obliga al representante legal de la CNT EP a realizar actos ilícitos, bajo apercibimiento de que si no los hace se le destituirá.

Asimismo, señala el legitimado activo que es errada la demanda de los extrabajadores al solicitar el fondo global de jubilación patronal por encontrarse en amenaza inminente y grave de ser vulnerados sus derechos constitucionales, ya que los extrabajadores fundamentan, entre otros aspectos, su acción de medidas cautelares en la que: “los supuestos recursos para atenderlo constaban en el presupuesto de la CNT EP del 2010, e iban a perderse porque es un hecho público y notorio que está próximo a vencer el periodo de vigencia de ese presupuesto de la empresa pública Corporación Nacional de Telecomunicaciones”, fundamento que sería falso, ya que el artículo 170 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas garantiza plenamente el resultado de las sentencias, el cual señala que las entidades y organismos del sector público deben cumplir de manera inmediata las sentencias ejecutoriadas “y si implican el egreso de recursos fiscales, dicha obligación se financiará con cargo a las asignaciones presupuestarias de la respectiva entidad u organismo, para lo cual si es necesario se realizarán las reformas respectivas en el gasto no permanente”, disposición que debe ser acatada siempre y cuando exista una sentencia. En cuanto al presupuesto, refiere que lo ordenado por el juez primero de tránsito de Manabí contraviene el artículo 121 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, el mismo que establece que los presupuestos anuales se clausurarán el 31 de diciembre de cada año. Mal haría la CNT EP, por intermedio del representante legal, en impedir la clausura del presupuesto que debe ocurrir por el cumplimiento de un plazo fatal que no depende de él.

Como tercer fundamento, el legitimado activo señala que el juez primero de tránsito de Manabí no debió emitir las medidas cautelares, por cuanto existen medidas cautelares dentro de los procesos laborales existentes entre los extrabajadores y CNT EP, contrariando la normativa establecida en el artículo 27 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Expresa que no satisfecho con haber ordenado medidas cautelares inconstitucionales e ilegales, el juez primero de tránsito de Manabí aprovechó para aceptar la cuantificación de valores que presuntamente debe la CNT EP por concepto de fondo global de jubilación patronal y ordenar su pago, bajo prevenciones de destitución al representante de la CNT EP si no lo realiza, desnaturalizando la figura de las medidas cautelares. Señala además que en el supuesto no consentido que pueda desnaturalizarse el trámite de medidas cautelares y se pueda dictar sentencia de fondo,

esto es, se declare la vulneración de derechos y se ordene la reparación integral, si esta es en parte económica, debe procederse a la determinación del monto en un nuevo juicio.

Como último fundamento, el legitimado activo indica que la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional ampara la revocatoria de las medidas cautelares, y la institución puede defenderse y presentar los hechos o argumentos que sustenten la revocatoria de la medida cautelar, particular que no fue tomado en cuenta por parte del juez primero de tránsito de Manabí y los jueces de la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de Manabí.

Derechos constitucionales supuestamente vulnerados

Por lo expuesto, señala que los autos recurridos violaron los artículos 66 numerales 16, 26, 29 literal *d*; 75 (tutela efectiva); 76 numerales 1, 3, 4, 7 literal *I* (debido proceso); 82 (seguridad jurídica); 321 (derecho a la propiedad) de la Constitución de la República.

Pretensión

Apoyado en la argumentación precedente, solicita a la Corte Constitucional, para el periodo de transición, que: “declare la vulneración a los derechos constitucionales de la Empresa Pública Corporación Nacional de Telecomunicaciones CNT EP, antes precisados, y se ordene la reparación integral que consistirá en lo siguiente: 1. Dejar sin efecto el Auto dictado el 14 de febrero de 2011, a las 15h00, el Auto ampliatorio y aclaratorio de 24 de febrero de 2011, a las 10h00, dictados por la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Manabí, dentro de la Medida Cautelar signada en esa Sala con el número 06-2011; y, consecuentemente todo el proceso de Medida Cautelar independiente iniciado con el número J.N.104-2010 en el Juzgado Primero de Tránsito; y, 2. La reparación económica, para lo cual se servirán ordenar también el inicio del juicio para determinarla”.

Contestaciones a la demanda

Al proceso comparecen en calidad de terceros con interés los señores Richard Jesús Párraga Mendoza, Jorge Enrique Valdivieso Párraga, Hugo Vicente Intriago Macías, Mauro Antonio Pico Alvia, Manuel Augusto Basurto Vera y Frella Elena Cedeño Vera e indican:

La petición solicitada –medidas cautelares– fue fundamentada en disposiciones constitucionales y legales de manera independiente, no subsidiaria o accesorio a ninguna acción de protección, por lo tanto, la resolución del juez al conceder esta medida cautelar no está ligada a ningún otro proceso constitucional, sino al procedimiento que disponen los artículos 26-38 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Al respecto, el artículo 38 de la mencionada ley dice: “La jueza o juez deberá enviar, mediante informe sumario o auto, las medidas cautelares adoptadas o negadas a la Corte Constitucional para su eventual selección o revisión, por lo tanto, la medida cautelar solicitada no tiene carácter de sentencia o auto definitivo, en este sentido no cabe acción extraordinaria de protección”. Así, las medidas cautelares adoptadas constituyen una providencia que en cualquier momento y cuando el juez lo crea conveniente podrán

modificarlas, supervisarlas o revocarlas, por lo que a su entender, las medidas cautelares autónomas e independientes no tienen el carácter de sentencia o de auto definitivo. Consecuentemente, no cabe acción extraordinaria de protección.

Finalmente, concluyen que el juez debe ejecutar las medidas cautelares dispuestas, pues: “No cabe confundir o distorsionar la jurisprudencia vinculante al decir que los jueces una vez recibida la acción extraordinaria de protección deberán remitir el expediente completo a la Corte Constitucional”.

Por otra parte, Oscar León Castro, Roosevelt Cedeño López y Ramón Espinel García, jueces de la Sala Laboral, Niñez y Adolescencia de Manabí, expresan:

Que por parte de la CNT EP existe irresponsabilidad al no cumplir las instrucciones dadas por autoridades superiores, lo que obstruye que lo reclamado por varios extrabajadores se cumpla en forma inmediata y oportuna. Con ello se dio un trato discriminatorio al no darles el mismo trato que se dio a otros 30 extrabajadores: “La CNT EP globalizó o capitalizó la Jubilación Patronal a favor de los servidores, menos con un grupo que aparecen discriminados, coincidentalmente todos, oriundos de Portoviejo, Provincia de Manabí”.

En cuanto al pedido de revocatoria solicitado por la CNT EP, los jueces en mención consideran que: “Si bien señala la Empresa que para dar cumplimiento a la exigencia del Art. 35, informa que cuenta con la suficiente provisión de dinero, pero para cumplir con los pagos mensuales, es decir que es una contestación negativa a lo dispuesto por el juez, es decir no se cumplió lo señalado en la ley para que la medida cautelar dictada por el Juez sea revocada por él”. En tal virtud, indican que la Sala solo podía pronunciarse sobre la procedencia o no de la revocatoria solicitada por CNT EP.

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 pronunciarse sobre las acciones extraordinarias de protección en virtud de lo establecido en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República y el artículo 63 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; en el presente caso, de los autos recurridos emitidos por los jueces de la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de Manabí y el juez primero de tránsito de Manabí.

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 ibídem, 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

La Corte Constitucional, para el periodo de transición, examinará si los autos impugnados por el legitimado activo –transcritos anteriormente–, tienen sustento constitucional; para ello, es indispensable determinar cuáles son las cuestiones constitucionales que se plantean en la demanda y las contestaciones a la misma:

- Los autos judiciales de medidas cautelares constitucionales ¿pueden ser impugnados mediante acción extraordinaria de protección?
- ¿Cuál es naturaleza de las medidas cautelares constitucionales?
- Las medidas cautelares constitucionales dispuestas en el caso concreto ¿poseen fundamento constitucional?
- ¿Qué consecuencias se derivan al ordenarse medidas cautelares constitucionales cuando no se ve afectado o amenazado un derecho constitucional?

Resolución de problemas jurídicos

- Los autos judiciales de medidas cautelares constitucionales ¿pueden ser impugnados mediante acción extraordinaria de protección?**

El artículo 11 de la Constitución de la República determina que es deber del Estado no solo respetar los derechos, sino también hacerlos respetar, estando obligado a reparar las acciones u omisiones que vulneren derechos. Por tanto, todas las autoridades, incluidas las judiciales, así como los particulares, tienen potestades limitadas. El control y el límite que encuentran es la Constitución de la República.

En este escenario, la acción extraordinaria de protección nace y existe para garantizar y resguardar la supremacía de la Constitución, en la medida en que busca asegurar la efectividad del debido proceso y otros derechos constitucionales que han sido violados o afectados por acción u omisión en un proceso jurisdiccional.

En tal sentido, la alegación realizada por el tercero interesado respecto de que no procede la acción extraordinaria de protección en contra de medidas cautelares es errada, pues ello implicaría que este tipo de decisiones judiciales estarían exentas de control constitucional y los derechos constitucionales que se podrían ver vulnerados por acción u omisión en este tipo de resoluciones no podrían ser protegidos, consecuencia que reñiría con el principio de supremacía constitucional y un Estado constitucional de derechos y justicia como el nuestro –artículo 1 CRE– en donde todos están sujetos al control de la Constitución.

El cumplimiento de los requisitos de procedencia de la presente acción extraordinaria de protección fue revisado por la Sala de Admisión, la que determinó mediante auto del 2 de junio del 2011 que la presente causa cumplía con los requisitos previstos para el efecto, lo cual en ninguna forma implica un pronunciamiento de fondo sobre el asunto propuesto a análisis de la Corte. Así, determinado aquello previamente, resta por dilucidar si las medidas cautelares impugnadas fueron adoptadas con sustento constitucional o violan por acción u omisión derecho constitucional alguno.

b) ¿Cuál es naturaleza de las medidas cautelares constitucionales?

Conforme señala Cancado Trindade: “Las medidas cautelares en el ámbito de los derechos humanos se liberan del formalismo jurídico de la ciencia jurídica del pasado [...] y en el presente dominio tales medidas, además de su carácter esencialmente preventivo, protejan efectivamente derechos fundamentales”¹. Las medidas cautelares tienen como objetivo principal proteger de manera directa los derechos constitucionales, ya sea evitando o haciendo cesar la violación o amenaza de violación de un derecho, pudiendo ser estas solicitadas de manera conjunta o independiente a las acciones constitucionales de protección de derechos. Así lo determinan tanto el artículo 87 de la Constitución de la República como el artículo 26 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

De esta manera, las medidas cautelares se encuentran configuradas para ser adoptadas bajo los siguientes presupuestos: 1. Hacer cesar la amenaza a un derecho constitucional –se evita que la violación se consume–; y 2. Hacer cesar la violación del derecho constitucional –se interrumpe la violación– del derecho.

En cuanto a estos dos presupuestos que señala la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, es necesario diferenciarlos. Al respecto, la Corte Constitucional colombiana ha señalado: “La violación lleva implícito el concepto de daño o perjuicio. Se vulnera un derecho cuando el bien jurídico que constituye su objeto es lesionado: se amenaza un derecho cuando ese mismo bien jurídico, sin ser destruido, es puesto en trance de sufrir en mengua. En el primer caso la persona afectada ya ha sido víctima de la realización ilícita. En el segundo, por el contrario, la persona está sujeta a la inmediata probabilidad de un daño. Con respecto al término amenaza es conveniente manifestar que no se trata de la simple posibilidad de elección, sino de probabilidad de sufrir un mal irreparable de manera injustificada, la amenaza requiere un mínimo de evidencia fáctica de suerte que sea razonable pensar en la realización del daño o menoscabo material o moral”².

En esta línea, el artículo 27 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional prevé los requisitos para que puedan dictarse medidas cautelares y establece que aquellas procederán cuando una persona ponga en conocimiento de un juez un hecho que amenace de modo inminente y grave con violar o esté violando un derecho constitucional. Se considerará grave cuando tal hecho pueda ocasionar daños irreversibles o por la intensidad o frecuencia de la violación que esté generando.

Entonces para su adopción deben concurrir los siguientes elementos: **a)** que se encuentre comprometido un derecho constitucional; **b)** inminencia cuando se pretenda hacer cesar la amenaza de violación del derecho; y **c)** gravedad –evitar daños irreversibles, hacer cesar la intensidad o frecuencia de la violación–.

Por otra parte, conforme también lo determina la norma de marras, se puede establecer que las medidas cautelares no proceden: **a)** Cuando existieren medidas cautelares en las vías administrativas u ordinarias; **b)** Cuando se trate de la ejecución de órdenes judiciales; **c)** Cuando se interpongan con la acción extraordinaria de protección de derechos; **d)** Para declarar un derecho o discutir una mera expectativa, pues para ello se encuentran previstos los procesos ordinarios; **e)** Para reparar un daño o la violación de un derecho constitucional, sino solamente para evitarlo o suspender tal violación. Para reparar la violación de un derecho constitucional nuestro ordenamiento jurídico ha previsto que el mecanismo adecuado para ello es la acción de protección.

c) Las medidas cautelares dispuestas en el caso concreto ¿poseen fundamento constitucional?

En base a estas consideraciones revisaremos si de la solicitud de medidas cautelares realizada por los trabajadores jubilados de CNT EP se vislumbra el comprometimiento de un derecho constitucional, y en la medida que se identifique aquello se pasará a determinar si se encuentran presentes el resto de requisitos para la procedencia de medidas cautelares que han sido interpuestas con el objeto de evitar la violación de un derecho constitucional.

El numeral tercero del artículo 216 del Código del Trabajo prescribe:

“3. El trabajador jubilado podrá pedir que el empleador le garantice eficazmente el pago de la pensión o, en su defecto, deposite en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social el capital necesario para que éste le jubile por su cuenta, con igual pensión que la que le corresponda pagar al empleador, o podrá pedir que el empleador le entregue directamente un fondo global sobre la base de un cálculo debidamente fundamentado y practicado que cubra el cumplimiento de las pensiones mensuales y adicionales determinados en la ley, a fin de que el mismo trabajador administre este capital por su cuenta.

¹ Cancado Trindade, Antonio, *Reflexiones Sobre la Evolución y Estado Actual de las medidas provisionales de protección en el Derecho Internacional Contemporáneo*, Prologo en, Ernesto Rey Cantor, *Medidas Provisionales y Medidas Cautelares en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, Editorial Temis, Bogotá Colombia, 2005, p. XIX.

² Sentencia T-225, 15 de julio de 1993, Corte Constitucional de Colombia

Sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso anterior, el jubilado no podrá percibir por concepto de jubilación patronal una cantidad inferior al cincuenta por ciento del sueldo, salario básico o remuneración básica mínima unificada sectorial que correspondiere al puesto que ocupaba el jubilado al momento de acogerse al beneficio, multiplicado por los años de servicio.

El acuerdo de las partes deberá constar en acta suscrita ante notario o autoridad competente judicial o administrativa, con lo cual se extinguirá definitivamente la obligación del empleador”.

Los solicitantes de las medidas cautelares en su comparecencia inicial de 27 de diciembre de 2010, fundamentados en la referida norma legal indicaron que han “(...) venido requiriendo constantemente al Representante Legal de la Corporación Nacional de Telecomunicaciones, para que se realice el Acuerdo y se nos pague nuestra jubilación globalizada, y a pesar de que han existido disposiciones de que se cumpla, éstas no se han materializado causándonos un grave perjuicio económico y afectando nuestro legítimo derecho a administrar nuestros propios recursos”.

Por esta razón principal y frente al grave peligro de que el ejercicio económico del año 2010 concluya, así como para evitar que se pierda esta partida presupuestaria y con ella se cancelen sus derechos de jubilación patronal, señalan que concurren a solicitar esta medida cautelar y piden:

“1. Que disponga que la Corporación Nacional de Telecomunicaciones EMPRESA PÚBLICA (C.N.T.E.P.), salvaguarde lo existente de la partida Nro. 2180301 por la suma de \$ 6.274.414,81 denominada “Provisión Corto Plazo Jubilación patronal”, que corresponde al ejercicio económico 2010, en la que se encuentran inmersos los valores de la jubilación patronal globalizada.

2. Que la Corporación Nacional de Telecomunicaciones (C.N.T.E.P.), a través de su Gerente General y por lo tanto su Representante Legal, proceda a disponer la suscripción en un término prudencial no mayor a 15 días, el Acta de Jubilación Patronal Globalizada ante un Notario o autoridad competente judicial o administrativa, de cada uno de los comparecientes.

3. Que la Corporación Nacional de Telecomunicaciones (C.N.T.E.P.), a través de su Gerente General y por lo tanto su Representante Legal, haga conocer a su autoridad el cumplimiento de la medida cautelar dispuesta por Usted.”³

Ante esta solicitud, el juez primero de tránsito, con fecha 29 de diciembre del 2010 a las 10h00, en su resolución indicó y resolvió:

“(…) 1.- Derecho constitucional: (...) **En este caso, es de toda evidencia que existiendo un derecho de los trabajadores jubilados así como también existiendo una asignación presupuestaria en la Corporación Nacional de**

Telecomunicaciones Empresa Pública es un derecho que dicha Institución ejecute su presupuesto y cumpla con lo planificado (...) 4) Presupuestos de procedencia.- Lo primero que hay que determinar en el requerimiento de una medida cautelar es que exista contra una persona la amenaza inminente de sufrir la violación de un derecho que le cause daño grave, esto es irreversible, intenso (Art. 27 LOGJYCC) lo cual en este caso se produce, dada la inminencia de que concluya el año 2010 o año fiscal del Presupuesto de la Corporación Nacional de Telecomunicaciones y consecuentemente la pérdida de la asignación denominada “Provisión Corto Plazo Jubilación Patronal” lo cual es un dato objetivo que no requiere de indagación o demostración alguna por ser público y notorio. Esta apariencia de buen derecho (*fomus boni iuris*) es el requisito sustancial que determina la decisión del Juez para el otorgamiento de la medida cautelar necesaria (Art. 33 LOGJYCC), siendo de menor relevancia la sustentación jurídica de la parte requirente por esta constar en la misma norma constitucional y ser incluso, el fundamento en Derecho suplido por el propio juez en virtud de la aplicación del principio *iura novit curia* que le impone el Art. 426 de la CRE (...). **RESUELVE:** 1.- Que el Gerente General de la Corporación Nacional de Telecomunicaciones Empresa Pública, en forma inmediata, previniendo la existencia legal del actual Presupuesto de dicha Institución, salvaguarde mediante el mecanismo administrativo correspondiente lo existente de la partida Nro. 2180301 denominada Provisión Corto Plazo Jubilación Patronal que corresponde al ejercicio económico 2010. 2.- Que el Gerente General de la Corporación legal disponga de inmediato, en un término no mayor de 15 días, se celebren la suscripción de las actas de jubilación patronal globalizada de los señores -demandantes-[...] ante el Inspector de Trabajo de la localidad o un Notario Público. 3) Que la misma autoridad, en un lapso no mayor a setenta y dos (72) horas, comunique al Juez que suscribe las acciones ejecutadas para el cumplimiento de esta decisión de precautelar, amparar y prevenir el daño al derecho reconocido por la Constitución de la República a los comparecientes” . (Lo resaltado fuera del texto).

Acto seguido, el accionante solicitó al juez primero de tránsito de Manabí que revoqué la resolución adoptada, solicitud que fue negada en los siguientes términos:

Juzgado Primero de Tránsito de Manabí.

“Portoviejo, 20 de Enero de 2011.- Las 14H45

VISTOS.- [...] **RESUELVE;** no admitir a trámite la Revocatoria de la Medida Cautelar; en merito a los artículos 18, 21 y 26 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y Art. 86

³ Fojas 52 vuelta del proceso.

numeral 4 de la Constitución de la República; y en virtud que se ha anexo la liquidación de la jubilación patronal globalizada de los demandantes bajo los siguientes montos y cálculos realizados, bajo los parámetros de los Arts. 216 numeral 3 del Código de Trabajo en concordancia con el Art. 218 IBIDEM. Que a continuación indican la nómina con sus respectivos valores: al señor Manuel Augusto Basurto Mera la suma de \$ 109.881, 07 dólares; a la señora Frella Elena Cedeño Vera la suma de \$ 105.337, 50 dólares; al señor Hugo Vicente Intriago Macías la suma de \$ 148.783,59 dólares; al señor Richard Jesús Párraga Mendoza la suma de \$ 129.613, 45 dólares; al señor Mauro Antonio Pico Alvia la suma de \$ 122.763, 76 dólares; y, al señor Jorge Enrique Valdivieso Párraga la suma de \$ 68.753,60.[...]. Para el cumplimiento del pago de las liquidaciones de jubilación patronal globalizada; en tal sentido; se le concede al señor ingeniero César Efraín Regalado Iglesias, Gerente General de la Corporación Nacional de Telecomunicaciones Empresa Pública, el término de setenta y dos horas para su inmediato cumplimiento, en caso de no aceptar se procederá de conformidad a lo expresado a los mandatos legales y constitucionales.- CÚMPLASE y NOTIFÍQUESE". (Lo resaltado fuera del texto).

Conforme lo constata la Corte, las medidas cautelares solicitadas están fundamentadas en el inciso tercero del artículo 216 del Código del Trabajo, que posibilita que los trabajadores jubilados puedan solicitar que el empleador les entregue un fondo global sobre la base de un cálculo debidamente fundamentado y practicado que cubra el cumplimiento de las pensiones mensuales y adicionales a que tienen derecho como trabajadores jubilados, a fin de que dicho fondo sea administrado por el propio trabajador. Esto claramente evidencia que dicho derecho es de carácter legal y no de carácter constitucional; por lo tanto, las medidas cautelares concedidas carecen de fundamento constitucional, pues no buscan evitar o hacer cesar la amenaza o violación de un derecho constitucional.

d) ¿Qué consecuencias se derivan de ordenarse medidas cautelares constitucionales cuando no se ve afectado o amenazado un derecho constitucional?

La Constitución de la República garantiza el derecho a la jubilación universal –artículo 36 numeral 3–, derecho que en el presente caso no se ha visto amenazado o vulnerado, ya que los accionantes han accedido y gozan en la actualidad de dicho derecho, pues se encuentran jubilados y vienen percibiendo su pensión jubilar mensual de manera normal. Entonces, lo que en realidad ha sucedido es que el proceso constitucional de medidas cautelares ha reemplazado al proceso ordinario y en tal virtud se ha procedido a declarar un derecho de carácter legal mediante un proceso constitucional.

Esto se demuestra claramente en virtud de que el juez primero de tránsito de Manabí en su primera providencia - 29/12/2010- conforme indicó, para evitar que se perdiera por la terminación del año 2010, la asignación

presupuestaria que la institución tenía determinada para la celebración de convenios respecto del fondo global de jubilación con los trabajadores jubilados, dispuso a la entidad accionada, entre otras medidas, que en un término no mayor de 15 días suscribiera actas de jubilación patronal globalizada. Esta medida jurídicamente no podía ser ordenada por cuanto no puede obligarse por resolución judicial a la firma de un <convenio>, precisamente porque el convenio es un acuerdo de voluntades, por ende se encuentra en la esfera de las libertades de cada sujeto interviniente en la relación contractual; por esta razón es que su suscripción depende de la voluntad de las partes y en cuanto una de ellas no esté de acuerdo con lo propuesto por la otra, su firma se torna inviable.

Así, al no buscar el juez de tránsito de Manabí, precautelar un derecho constitucional, el auto de marras constituye una vía de hecho y por ende es arbitrario, terminando por vulnerar el derecho a la defensa, al debido proceso, tutela judicial efectiva y seguridad jurídica en tanto y en cuanto el accionado es obligado a cumplir pretensiones que solamente podrían ventilarse dentro de un proceso ordinario, en donde el accionado tenga derecho a la contradicción en juicio y por ende a la defensa, derechos ejercitables por las personas jurídicas en el marco de su participación en igualdad de condiciones dentro de los procesos jurisdiccionales.

La desnaturalización y distorsión de este proceso constitucional se evidencia cuando el juez primero de tránsito de Manabí, al resolver la petición de revocatoria de medidas cautelares que le solicitarán, a más de rechazar tal solicitud y haber ordenado en su providencia inicial que el accionado suscribiera actas convenio con los trabajadores jubilados, fundamentado en una liquidación realizada por los demandantes –fojas 125 vuelta–, ordena el pago de seiscientos ochenta y cinco mil ciento treinta y dos dólares con noventa y siete centavos (\$ 685.132,97). Veamos:

“Portoviejo, 20 de Enero de 2011.- Las 14H45

VISTOS.- [...] RESUELVE; (...) **en virtud de que se ha anexo la liquidación de la jubilación patronal globalizada de los demandantes bajo los siguientes montos y cálculos realizados, bajo los parámetros de los Arts. 216 numeral 3 del Código del Trabajo en concordancia con el Art. 218 IBIDEM.** Que a continuación indican la nómina con sus respectivos valores: al señor Manuel Augusto Basurto Mera la suma de \$ 109.881, 07 dólares; a la señora Frella Elena Cedeño Vera la suma de \$ 105.337, 50 dólares; al señor Hugo Vicente Intriago Macías la suma de \$ 148.783,59 dólares; al señor Richard Jesús Párraga Mendoza la suma de \$ 129.613, 45 dólares; al señor Mauro Antonio Pico Alvia la suma de \$ 122.763, 76 dólares; y, al señor Jorge Enrique Valdivieso Párraga la suma de \$ 68.753,60.[...]. Para el cumplimiento del pago de las liquidaciones de jubilación patronal globalizada; en tal sentido; se le concede al señor ingeniero César Efraín Regalado Iglesias, Gerente General de la Corporación Nacional de Telecomunicaciones Empresa Pública, el término de setenta y dos horas para su inmediato cumplimiento, en caso de no acatar se procederá de conformidad a lo expresado en los mandatos legales y constitucionales". (Lo resaltado fuera del texto).

El desconocimiento total por parte del juez primero de tránsito de Manabí de la finalidad de los procesos constitucionales de medidas cautelares y los requisitos para su procedencia, tuvo como consecuencia que dispusiera en su auto inicial medidas cautelares sin fundamento constitucional, y es en este mismo contexto que en el auto de marras, bajo la misma miopía, ignorándose elementales principios lógicos, a más de constitucionales, y otra vez sin ningún fundamento constitucional ni legal, se acepta la validez jurídica procesal de una liquidación presentada por los accionantes de las medidas cautelares, y se ordenan medidas evidentemente distintas a las inicialmente solicitadas y dispuestas, esto es, el pago de \$ 685.132,97 dólares, cuando en primer lugar era obvio que no se firmaba el acta convenio de jubilación globalizada entre las partes por no existir acuerdo en el pago de estos valores, los cuales debían ser discutidos en un proceso ordinario, y en segundo lugar, al ser presentada por la parte interesada no era objetiva y por tanto imparcial, por el simple hecho de que ella tiene interés en la causa al ser parte procesal, no pudiendo haber sido aceptada la nueva solicitud sin análisis de procedencia alguno por parte del juez primero de tránsito de Manabí.

Así, la liquidación adjuntada por los accionantes permite evidenciar claramente cuáles eran en realidad sus pretensiones en el proceso constitucional de medidas cautelares, esto es, que una autoridad judicial declare el derecho de cada uno de ellos a percibir en concepto de jubilación patronal globalizada, diversas cantidades que sumadas dan un total de \$ 685.132 dólares con 97 centavos.

Entonces, el juez primero de tránsito de Manabí pasó a resolver cuestiones de conocimiento o de fondo, que solo podían determinarse luego de un proceso de carácter ordinario y no constitucional de medidas cautelares, pues tal posibilidad se encuentra vedada para este tipo de procesos, por no ser inherente a su naturaleza.

Por otra parte, es necesario observar que la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Manabí, ante el recurso de apelación que interpusiera CNT EP, fundamentada en que el accionado no ha informado sobre la ejecución de las medidas, pues solo se ha limitado a informar que cuenta con la suficiente provisión de dinero para cumplir con los pagos mensuales de las jubilaciones patronales, para “garantizar los derechos constitucionales y la Supremacía de la Constitución de la República del Ecuador, sobre las demás leyes”, resolvió rechazar dicho recurso de apelación.

Al respecto, vale aclarar que si bien es cierto la parte última del inciso primero del artículo 35 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional prescribe: “Para que proceda la revocatoria, la institución o persona a quien se haya delegado o las partes, deberán informar a la jueza o juez sobre la ejecución de las medidas”, esta parte no puede ser leída aisladamente, pues la misma norma determina que cuando la solicitud de revocatoria de las medidas se presente por no existir fundamento para haberse dictado las medidas, “la persona o institución contra la que se dictó la medida podrá defenderse y presentar los hechos o argumentos que sustenten la revocatoria de la medida cautelar”.

En estos casos, cuando la solicitud de revocatoria de las medidas cautelares sea interpuesta por considerar que no existe fundamento constitucional para su adopción, la condición de presentar un informe sobre el cumplimiento de las medidas cautelares concedidas para que proceda dicha solicitud de revocatoria, sin que ello signifique menoscabar la efectividad de la medida cautelar, y adoptarse por parte del juez constitucional las medidas coercitivas necesarias para su eficaz cumplimiento, no constituye impedimento o motivo para que el juez constitucional, que incluye a las Cortes Provinciales de Justicia en sede de apelación, valore y se pronuncie sobre los argumentos o pruebas presentados con tal solicitud de revocatoria, pudiendo incluso convocar a audiencia para discutir sobre aquello, conforme lo prevé el artículo 36 de Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, pues dicha valoración y pronunciamiento forma parte de su derecho a la defensa, como también deber del juez constitucional evitar que la supremacía constitucional quede enervada.

En consecuencia, las medidas cautelares adoptadas, al carecer de fundamento constitucional, la supremacía constitucional se encuentra enervada y la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Manabí no podía, amparándose en la parte final del artículo 35 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que prescribe: “Para que proceda la revocatoria, la institución o persona a quien se haya delegado o las partes, deberán informar a la jueza o juez sobre la ejecución de las medidas”, dejar de intervenir y pronunciarse ante la arbitrariedad, desnaturalización de las medidas cautelares constitucionales y conculcación de derechos de la que era sujeto CNT EP mediante las providencias dispuestas por el juez primero de tránsito de Manabí, evidenciándose así incuria y desconocimiento en materia constitucional por la referida Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Manabí.

En función de lo analizado y para la adecuada implementación de los procesos de medidas cautelares constitucionales, la Corte Constitucional, para el periodo de transición, señala que se debe observar lo siguiente:

1. Finalidad del proceso de medidas cautelares constitucionales:

Las medidas cautelares solo pueden ser adoptadas para evitar o hacer cesar la amenaza o violación de un derecho constitucional y no legal. De esta manera, las medidas cautelares se encuentran configuradas para ser adoptadas bajo los siguientes presupuestos: **1.** Hacer cesar la amenaza a un derecho constitucional –se evita que la violación se consuma–; y **2.** Hacer cesar la violación del derecho constitucional –se interrumpe la violación– del derecho.

2. Presupuestos para la adopción de medidas cautelares constitucionales:

Para la adopción de medidas cautelares se requiere la concurrencia de los siguientes elementos: **a)** que se encuentre comprometido un derecho constitucional; **b)** inminencia cuando se pretenda hacer cesar la amenaza de

violación del derecho; y c) gravedad –evitar daños irreversibles, hacer cesar la intensidad o frecuencia de la violación. Por ende, se establece que las medidas cautelares no tienen por objeto reparar el daño, sino solamente evitarlo o suspenderlo. Para reparar la violación de uno o varios derechos constitucionales, nuestro ordenamiento jurídico ha previsto que el mecanismo adecuado para ello son las acciones de fondo o conocimiento.

3. Circunstancias en las que no procede la adopción de medidas cautelares constitucionales:

El proceso constitucional de medidas cautelares no está previsto en el ordenamiento jurídico constitucional para: a) Cuando existieren medidas cautelares en las vías administrativas u ordinarias; b) Cuando se trate de la ejecución de órdenes judiciales; c) Cuando se interpongan con la acción extraordinaria de protección de derechos, d) Declarar un derecho o discutir una mera expectativa, pues para ello se encuentran previstos los procesos ordinarios; e) Reparar un daño o la violación de uno o varios derechos constitucionales, sino solamente para evitar o suspender tal violación.

4. Revocatoria de medidas cautelares constitucionales por falta de fundamento constitucional:

Cuando la solicitud de revocatoria de las medidas cautelares sea interpuesta por considerar que no existe fundamento constitucional para su adopción, la condición de presentar un informe sobre el cumplimiento de las medidas cautelares concedidas para que proceda dicha solicitud de revocatoria, sin que ello signifique menoscabar la efectividad de la medida cautelar, y adoptarse por parte del juez constitucional las medidas coercitivas necesarias para su eficaz cumplimiento, no constituye impedimento o motivo para que el juez constitucional, que incluye a las Cortes Provinciales de Justicia, en sede de apelación, valore y se pronuncie sobre los argumentos o pruebas presentadas con tal solicitud de revocatoria, pudiendo incluso convocar a audiencia para discutirlo, conforme lo prevé el artículo 36 de Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, pues dicha valoración y pronunciamiento forma parte del derecho a la defensa del peticionario.

Del análisis efectuado se debe concluir que la presente sentencia tiene efectos interpartes dada la naturaleza de las medidas cautelares vinculadas a la Corporación Nacional de Telecomunicaciones y sus trabajadores.

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 período de transición, expide la siguiente:

SENTENCIA

1. Declarar vulnerados los derechos constitucionales a la defensa, al debido proceso, a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica.

2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada por César Alfredo Efraín Regalado Iglesias, en su calidad de representante legal y gerente general de la Empresa Pública Corporación Nacional de Telecomunicaciones (CNT EP).

3. Dejar sin efecto y validez jurídica el proceso de medidas cautelares N.º 104-2010 y 006-2011 sustanciado por el juez primero de tránsito de Manabí y los jueces de la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Manabí, respectivamente.

4. Remitir copias certificadas de la presente sentencia al Consejo de la Judicatura de Transición, para los fines legales pertinentes.

5. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

f.) Dr. Patricio Pazmiño Freire, Presidente.

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 ocho votos de los doctores: Roberto Bhrunis Lemarie, Patricio Herrera Betancourt, Alfonso Luz Yunes, Hernando Morales Vinuesa, Ruth Seni Pinargote, Nina Pacari Vega, Edgar Zárate Zárate y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia del doctor Manuel Viteri Olvera, en sesión extraordinaria del día jueves quince de diciembre del dos mil once. Lo certifico.

f.) Dr. Jaime Pozo Chamorro, Secretario General (e).

CORTE CONSTITUCIONAL.- Es fiel copia del original.- Revisado por f.) Ilegible.- f.) Ilegible.- Quito, a 24 de enero del 2012.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO No. 0502-11-EP

EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL, PARA EL PERIODO DE TRANSICIÓN.- QUITO D. M., 19 de enero de 2012.- Las 17h00.- VISTOS: Agréguese al expediente No. 0502-11-EP la solicitud de aclaración y ampliación interpuesta el 3 de enero de 2012 por el señor César Regalado Iglesias, en su calidad de representante legal y Gerente General de la Empresa Pública Corporación Nacional de Telecomunicaciones CNT EP, respecto a la sentencia No. 052-11-SEP-CC que fuera dictada por el Pleno de la Corte Constitucional el 15 de diciembre de 2011 y notificada el 28 de diciembre de 2011. Al respecto se considera: **PRIMERO.-** El Pleno de la Corte Constitucional para el Período de Transición es competente para atender el recurso horizontal interpuesto, de conformidad con lo previsto en el artículo 27 del Régimen de Transición publicado con la Constitución de la República del Ecuador, en el Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre del 2008;

Resolución publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 451 de 22 de octubre de 2008; y la Disposición Transitoria Cuarta de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.- **SEGUNDO.**- Conforme lo prescribe el artículo 29 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, la aclaración y ampliación de una sentencia constitucional se la puede solicitar en el término de tres días contados a partir de su notificación. En el presente caso, la Corte Constitucional ha constatado que el presente recurso ha sido presentado dentro de dicho término por una de las partes procesales.- **TERCERO.**- El recurso de aclaración y ampliación presentado por el señor Gerente General de la Empresa Pública Corporación Nacional de Telecomunicaciones CNT EP indica, que mediante providencia de 2 de agosto de 2011, a las 14h10, el señor Juez Primero de Tránsito de Manabí dispuso que en razón de que los valores retenidos a CNT EP (\$ USD. 685.139,70) fueron entregados por porte del Banco Nacional de Fomento de Portoviejo al señor Richard Jesús Párraga Mendoza, procurador común de los accionantes, la señora Secretaria del despacho proceda a solicitar el acta de entrega recepción de dichos valores al resto de accionantes; habiéndose indebidamente dispuesto de dineros de su representada, por lo que solicita a la Corte Constitucional:

a) Que se aclare, que el punto número tres de la sentencia, incluye dejar sin efecto y validez jurídica, todos los actos que se hubieren realizado en aplicación de las providencias dictadas por parte del Juez Primero de Tránsito de Manabí, que dispusieron las órdenes de entrega de dineros de la Corporación Nacional de Telecomunicaciones a los señores RICHARD JESÚS PÁRRAGA MENDOZA, JORGE ENRIQUE VALDIVIEZO PÁRRAGA, HUGO VICENTE INTRIAGO MACÍAS, MAURO ANTONIO PICO ALVIA, MANUEL AUGUSTO BASURTO VERA y FRELLA ELENA CEDEÑO VERA; **b) Que se amplíe** la sentencia, disponiendo que por haberse entregado indebidamente **USD 685.139,70** por parte del Juez Primero de Tránsito de Manabí a los señores: Richard Jesús Párraga Mendoza, Jorge Enrique Valdiviezo Párraga, Hugo Vicente Intriago Macías, Mauro Antonio Pico Alvia, Manuel Augusto Basurto Vera y Frella Elena Cedeño Vera, a estas personas les corresponde realizar la restitución inmediata de dichos valores a la Corporación Nacional de Telecomunicaciones CNT EP; así como también se disponga que el Juez *a-quo* dicte todas las medidas a fin de dar cumplimiento estricto de la presente sentencia y la recuperación de los valores indebidamente entregados.- **CUARTO.**- Respecto de la petición de aclaración y ampliación solicitada por el recurrente de la presente acción, la Corte realiza las siguientes consideraciones: **a) Aclaración:** La Corte en el punto 3 de la sentencia No. 052-11-SEP-CC dispuso dejar sin efecto y validez jurídica el proceso de medidas cautelares No. 104-2010 y 006-2011 sustanciado por el Juez Primero de Tránsito de Manabí y los Jueces de la Sala de Laboral y Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, respectivamente, lo cual conlleva que todo lo actuado dentro de dicho proceso de medidas cautelares, incluidas las providencias dictadas para ejecutar los autos impugnados, carecen de la referida validez y eficacia jurídica.- **b) Ampliación:** La Corte Constitucional en virtud de la consecuencia lógica de lo resuelto mediante sentencia constitucional, amplía la sentencia No. 052-11-SEP-CC y dispone que el Juez *a-quo* utilice todos los medios y ordene todas las diligencias necesarias para lograr

y obtener el estado de cosas existente antes de la presentación de la solicitud de medidas cautelares ante su judicatura, esto es, que la Empresa Pública Corporación Nacional de Telecomunicaciones EP CNT recobre los valores que le fueran retenidos y entregados arbitrariamente a los señores: Richard Jesús Párraga Mendoza, Jorge Enrique Valdiviezo Párraga, Hugo Vicente Intriago Macías, Mauro Antonio Pico Alvia, Manuel Augusto Basurto Vera y Frella Elena Cedeño Vera, así como también, deja explícita la obligación de dichos señores, de proceder ante la misma judicatura a la devolución inmediata de los dineros que les fuera entregado por orden del Juez Primero de Tránsito de Manabí, siendo sujetos de las correspondientes responsabilidades civiles y penales en caso de no hacerlo. Dicha judicatura, una vez recuperados estos valores ilegítimamente entregados, procederá a devolverlos inmediatamente al accionante –EP CNT Empresa Pública Corporación Nacional de Telecomunicaciones--

QUINTO.- Se dispone notificar con la sentencia 052-11-SEP-CC y el presente auto a la Procuraduría General del Estado, a fin de que supervise el cumplimiento de lo resuelto y de ser necesario interponga todas las acciones que fueren de su responsabilidad en defensa del patrimonio público.- **SEXTO.**- Finalmente, se dispone que el Juez Primero de Tránsito de Manabí, en el término de quince días informe a la Corte Constitucional sobre las acciones dispuestas para el cumplimiento de lo resuelto.- En consecuencia, el Pleno de la Corte Constitucional atiende en los términos expuestos, el presente recurso horizontal de aclaración y ampliación interpuesto por el señor Gerente General de la Empresa Pública Corporación Nacional de Telecomunicaciones CNT EP.- **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, para el periodo de transición, con seis votos de los doctores: Roberto Bhrunis Lemarie, Patricio Herrera Betancourt, Hernando Morales Vinuesa, Ruth Seni Pinoargote, Nina Pacari Vega y Patricio Pazmiño Freire; se abstiene de votar el doctor Manuel Viteri Olvera al no haber sido parte de la votación de la Sentencia cuya aclaración y ampliación se solicita; y sin contar con la presencia de los doctores Alfonso Luz Yunes y Edgar Zárate Zárate, en sesión del día jueves diecinueve de enero 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.- f.) Ilegible.- Quito, a 24 de enero del 2012.- f.) Ilegible, Secretaría General.

**EL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO
MUNICIPAL DEL CANTÓN MERA**

Considerando:

Que, el Art. 358 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización - COOTAD, dispone que los miembros de los organismos legislativos de los gobiernos regionales, metropolitanos, municipales y parroquiales rurales, son autoridades de elección popular que se regirán por la ley y sus propias normativas, percibirán la remuneración mensual que se fije en un acto normativo o resolución, según corresponda al nivel de gobierno. En ningún caso la remuneración mensual será superior al cincuenta por ciento (50%) de la remuneración del Ejecutivo;

Que, el Art. 83, en el literal c), de la Ley Orgánica de Servicio Público, excluye de la carrera de servicio público a los dignatarios elegidos por votación popular; y,

En uso de las facultades conferidas en los artículos 56 y 57 del COOTAD,

Expide:

LA ORDENANZA SUSTITUTIVA DE LA ORDENANZA QUE REGULA LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL CONCEJO Y EL PAGO DE REMUNERACIONES A LOS MIEMBROS DEL ORGANISMO LEGISLATIVO DEL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DEL CANTÓN MERA.

CAPÍTULO I

De las sesiones y convocatorias

Art. 1.- El órgano legislativo del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Mera tendrá cuatro clases de sesiones:

- a) Inaugural;
- b) Ordinaria;
- c) Extraordinaria; y,
- d) Conmemorativa.

Art. 2.- De la sesión inaugural.- Se procederá de acuerdo a lo que estipula el Art. 317 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

Art. 3.- De las sesiones ordinarias.- Las sesiones ordinarias se realizarán obligatoriamente, una vez por semana, los días jueves, salvo casos fortuitos o de fuerza mayor.

Art. 4.- De las sesiones extraordinarias.- Habrán sesiones extraordinarias de acuerdo a las situaciones o necesidades para tratar estrictamente asuntos urgentes e inaplazables.

Art. 5.- De las sesiones conmemorativas.- El órgano legislativo del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Mera, se reunirá en sesión para las fechas especiales de conmemoración, tales como: Cantonización, parroquialización y fechas de conmemoración de las comunidades. Cuando se trate de fechas de conmemoración de parroquias y comunidades se sesionará en el lugar de conmemoración.

Art. 6.- De las convocatorias.- Las sesiones ordinarias serán convocadas por el Alcalde titular o encargado por lo menos con cuarenta y ocho horas de anticipación. Al orden de los asuntos a tratar y resolver se agregará toda la documentación sustentatoria.

Para las sesiones extraordinarias la convocatoria puede hacer el Alcalde o a pedido de por lo menos una tercera parte de los miembros del Concejo y con al menos 24 horas de anticipación y en ella constará de manera expresa únicamente los puntos a tratar.

Para las sesiones que tengan el carácter de conmemorativas, el Ejecutivo deberá convocar obligatoriamente a los miembros del órgano legislativo del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Mera, por lo menos con 24 horas de anticipación.

CAPÍTULO II

Del orden del día.

Art. 7.- En la convocatoria formulada por el Alcalde constará el orden del día detallado de todos los asuntos a conocer y resolver, adjuntando los documentos de respaldo.

Una vez instalada la sesión se procederá a aprobar el orden de su tratamiento o incorporando puntos adicionales, por uno de los miembros con voto conforme de la mayoría absoluta de los integrantes; una vez aprobado con este requisito, no podrá modificarse por ningún motivo caso contrario la sesión será invalidada. En caso de sesión extraordinaria se tratarán únicamente los puntos que consten de manera expresa en la convocatoria.

CAPÍTULO III

De los debates

Art. 8.- Autorización.- El Alcalde concederá uso de la palabra en el orden que se hubiere solicitado, sin perjuicio de alterar las intervenciones de quienes sostengan la tesis afirmativa con aquellos que la impugnen.

Art. 9.- Si un Concejal fuese aludido, el Alcalde le concederá la palabra si lo solicita.

Art. 10.- Cierre del debate.- El Alcalde declarará concluido el debate en el momento que considere que ha sido suficientemente discutido el tema y mandará recibir la votación.

Art. 11.- Comisiones generales.- Para considerar una comisión general, el interesado deberá solicitar con la debida antelación al señor Alcalde indicando el tema a

tratarse a fin de que dicha autoridad, si es de competencia del Concejo sea incluida en el orden del día de la próxima sesión de Concejo. Una vez escuchadas las intervenciones se agradecerá y luego se comunicará por escrito la decisión tomada.

CAPÍTULO IV

De las votaciones

Art. 12.- Orden de la votación.- La Alcaldesa y los concejales votarán por orden alfabético de sus apellidos y la Alcaldesa será la última en votar según el Art. 321 del COOTAD.

Art. 13.- Sentido de las votaciones.- Una vez dispuesta la votación, los concejales no podrán retirarse de la sala de sesiones ni podrán abstenerse de votar; por tanto, votarán en sentido favorable, en contra o en blanco. Todo voto en blanco se sumará a la mayoría.

Art. 14.- Votación nominal.- Es aquella en la que el Concejal expresa su voto en forma verbal y puede razonar si no ha intervenido en el debate, durante máximo tres (3) minutos.

Art. 15.- Reconsideración.- Cualquier Concejal podrá proponer en el curso de la misma sesión o en la siguiente, la reconsideración del acto decisorio o de una parte de él. Si fuere en el caso de reconsideración de sesión anterior, la reconsideración se solicitará antes de aprobar el acta de la sesión en que se hubiere tratado el tema a reconsiderar.

Solo podrá hacer uso de la palabra el proponente de la reconsideración, durante cinco (5) minutos para fundamentarla y estando de acuerdo las dos terceras partes de los concurrentes se la someterá a votación.

Aprobada la reconsideración se abrirá de nuevo el debate como si se tratara de la primera vez. No se podrá reconsiderar una reconsideración.

Art. 16.- Punto de orden.- Cuando un Concejal estime que se estén violando normas legales o reglamentarias en el desarrollo de una sesión, podrá solicitar punto de orden, a fin de que se enmarque en el punto de orden.

CAPÍTULO V

De las comisiones

Art. 17.- Naturaleza de las comisiones.- Tendrán el carácter de permanentes las siguientes comisiones: Comisión de Mesa; la de Presupuesto, Planificación y Economía, la de Igualdad y Género; y, la de Legislación.

Comisión de Mesa.- Son deberes y atribuciones de la Comisión de mesa, excusas y calificaciones:

- a) Dictaminar acerca de la calificación de los concejales dentro de los diez días siguientes a la posesión de los mismos o respecto de sus excusas dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la presentación;

- b) Organizar las comisiones permanentes y especiales cuando no lo hubiere hecho el Concejo; y,
- c) Decidir, en caso de conflicto sobre la comisión que debe dictaminar respecto de asuntos que ofrezcan dudas y sobre cuestiones que deban elevarse a conocimiento de la corporación.

Comisión de Igualdad y Género.- Se encargará de la aplicación transversal de las políticas de igualdad y equidad; además fiscalizará que la administración respectiva cumpla con el objetivo a través de una instancia técnica que implementará las políticas públicas de igualdad en coordinación con los concejos nacionales de igualdad de conformidad con la Constitución.

Comisión de Planificación y Presupuesto.- Incluye presupuesto, impuestos, tasas, contribuciones, deuda pública, suministro y enseres municipales.

Comisión de Legislación.- Le corresponde hacer el análisis de ordenanzas, reglamentos y otras normas municipales aprobadas por el Concejo en primer debate para facilitar su aprobación en segundo y definitivo debate; socializar sobre las ordenanzas y demás normas que expide el Concejo y proponer reformas y proyectos de ordenanzas al Concejo.

Comisiones especiales u ocasionales.- Se conformarán de acuerdo a las circunstancias que la requieran.

Art. 18.- Designación de las comisiones permanentes.- Dentro de los diez días laborables siguientes a la constitución, el Concejo Municipal designará a los integrantes de las comisiones permanentes, para lo cual el Alcalde convocará a una o más sesiones para el efecto. Si el Concejo no designare las comisiones permanentes en el término de diez días adicionales, la Comisión de Mesa designará a sus miembros; caso contrario la designación corresponde hacerla, al Alcalde.

Las comisiones permanentes estarán integradas por tres concejales, cuidando que todos los concejales sean parte de ellas en forma equitativa y estará presidida por el Concejal designado para el efecto o por el primero de los designados para integrarla.

Si el número de comisiones fuere igual o superior al número de concejales, cada Concejal presidirá al menos una de ellas.

Los asuntos a tratarse en las comisiones permanentes serán distribuidos por el Alcalde y el plazo para rendir los informes correspondientes será de seis días.

CAPÍTULO VI

De las remuneraciones

Art. 19.- De las remuneraciones.- Los miembros del órgano legislativo percibirán una remuneración mensual, acogiéndose a todos los derechos de ley, y cuyo valor corresponderá al treinta y cinco por ciento de la remuneración del Ejecutivo (Alcalde); la misma que será cancelada mediante rol de pagos, al igual que los demás servidores públicos y cada fin de mes.

CAPÍTULO VII

De las licencias

Art. 20.- Licencia por otras razones.- En caso de licencia calificada y concedida por el Concejo, los miembros del Concejo del órgano legislativo, podrán hacer uso de su licencia sin remuneración hasta por un tiempo que no exceda de 60 días en un año, tiempo por el cual el Gobierno Municipal cumplirá con el pago de las aportaciones mensuales al Seguro Social. En ningún caso, el Concejo concederá licencia a un número de concejales que supere a un tercio del número de concejales integrantes del órgano legislativo del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Mera.

CAPÍTULO VIII

De las sanciones

Art. 21.- Los miembros del órgano legislativo que incumplieren las atribuciones determinadas en el artículo 58 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización COOTAD, en la presente ordenanza, así como los requerimientos que provengan de Alcaldía o el Concejo Municipal o incurran en las prohibiciones señaladas en el artículo 329 del COOTAD, y la presente ordenanza será penalizados con las siguientes sanciones, sin perjuicio de las acciones penales que correspondan, si el caso amerita:

- a) Llamado de atención que conste en el acta;
- b) Impedimento de actuar en la sesión o su expulsión del acto;
- c) Sanción pecuniaria correspondiente al 20% de su remuneración mensual unificada; y,
- d) Remoción.

Art. 22.- Son causales de llamado de atención que consten en el acta:

- a) No desempeñar con diligencia y esmero los cometidos que imparta el Concejo o el Alcalde; cuando su negligencia no haya provocado grave perjuicio a la entidad;
- b) No fundamentar por escrito su negativa a cumplir las órdenes legítimas impartidas por el Concejo o el Alcalde;
- c) Actuar con indignidad, inmoralidad, falta de ética y abuso en el desempeño de su cargo u ofender el orden o la moral, menoscabando el prestigio de la institución; siempre que sus actuaciones indignas o inmorales, no afecten el patrimonio de la entidad;
- d) Tratar con descortesía a la máxima autoridad y a los miembros del Concejo, empleados, funcionarios o ciudadanía, dentro o fuera de las sesiones; siempre que su trato descortés no constituya injuria;

- e) No haber elevado a conocimiento del Alcalde o del pleno, los hechos que pueden causar daño a la administración;
- f) Provocar desorden en las reuniones del Concejo; siempre que el desorden no sea reiterado;
- g) Hacer uso de la palabra sin autorización; siempre que el acto no sea reiterado; y,
- h) Asistir impuntualmente a las sesiones de Concejo, o a los actos públicos convocados por el Alcalde, siempre que su impuntualidad no haya provocado falta permanente al Concejal.

Art. 23.- Son causales de impedimento de actuar en la sesión, y provocarán el impedimento de actuar en la sesión o su expulsión del acto:

- a) Provocar desorden en las reuniones del Concejo, siempre que el desorden sea reiterado;
- b) Hacer uso de la palabra sin autorización, siempre que el acto sea reiterado; y,
- c) Asistir impuntualmente a las sesiones de Concejo, siempre que el Concejal pretenda asistir a la sesión, después de haberse constatado el quórum.

Art. 24.- Son causales de sanción pecuniaria de los concejales correspondiente al 20% de la remuneración mensual unificada, siempre que sus actuaciones no constituyan delito:

- a) Abandonar en forma injustificada o sin autorización, las sesiones del Concejo;
- b) Inasistir injustificadamente a las sesiones ordinarias o extraordinarias que hayan sido legalmente convocadas;
- c) Haberse negado a dirigir o integrar las comisiones para las que hubiere sido nombrado por la corporación, o haberse negado a tratar un legítimo tema;
- d) No haber desempeñado sus deberes con diligencia y esmero; siempre que su negligencia provoque perjuicios económicos a la entidad y no constituya delito; sin perjuicio de responsabilidad civil que le corresponde enfrentar;
- e) No cumplir las órdenes legítimas impartidas por el Concejo o el Alcalde;
- f) Actuar con indignidad, inmoralidad, falta de ética y abuso de autoridad en el desempeño de su cargo u ofender el orden o la moral, menoscabando con sus actitudes indignas inmorales el prestigio de la institución sin perjuicio de la responsabilidad civil que le corresponde enfrentar;
- g) Tratar con descortesía a la máxima autoridad y a los miembros del Concejo, empleados, funcionarios, o ciudadanía, dentro y fuera de las sesiones; siempre que

su trato constituya injuria, sin perjuicio de las acciones penales que hayan a lugar. Para la aplicación de esa sanción, no se requerirá de pronunciamiento judicial;

- h) No haber informado al Alcalde o al pleno, contando con conocimiento suficiente, de los hechos que hayan causado perjuicio económico a la administración;
- i) Ofrecer por su cuenta cualquier egreso de dinero, para obras o bienes municipales; siempre que el ofrecimiento haya causado perjuicio o provocado contratiempos a la entidad o a sus servidores; sin perjuicio de la responsabilidad civil que le corresponda enfrentar;
- j) Servirse de los bienes municipales, maquinaria, vehículos, materiales a sabiendas que su función es de servir; y,
- k) Ser objeto de escándalo por personas que se sientan perjudicados por las acciones u omisiones de los señores concejales.

Art. 25.- Son causales de declaratoria de remoción de las funciones de una o un Concejal:

- a) Haberse dictado en su contra sentencia ejecutoriada por cualquier tipo de delito;
- b) Por incumplimiento, sin causa justificada, de las leyes y de las resoluciones legítimamente adoptadas por el Concejo;
- c) Por incumplir con las disposiciones establecidas en la legislación para garantizar el ejercicio del derecho a la participación ciudadana en la función del respectivo Gobierno Autónomo Descentralizado;
- d) Por inasistencia injustificada a tres sesiones consecutivas ya sean ordinarias o extraordinarias, válidamente convocadas; y,
- e) Por estar incurso en causal de inhabilidad o incompatibilidad establecida en la Constitución y la ley.

Procedimiento:

Art. 26.- Cuando por cualquier medio, llegare a conocimiento del Alcalde o a conocimiento de quien dirige la sesión, que alguno de los concejales hubieran incurrido en un acto u omisión, meritorio de llamado de atención que conste en acta, en la misma sesión, o en la próxima sesión ordinaria inmediatamente llamará la atención al Concejal infractor, previniéndole de actuar correctamente; acto seguido, dispondrá al Secretario del Concejo que haga contar en el acta el llamado de atención.

Previo al llamado de atención, el Concejal infractor tendrá la oportunidad de expresar su defensa; y sus aseveraciones, se harán constar también en el acta.

Art. 27.- Cuando el Alcalde, o quien dirige la sesión, hubiera constatado que algunos de los concejales incurrieren en un acto u omisión, meritorio de impedimento

de actuar en la sesión, o expulsión; le dará la palabra al infractor, participándole de su decisión de impedirle que actúe en la sesión o la expulsión del acto; con propósitos de que el Concejal cuestionado, presente verbalmente las excepciones que considere le asisten. Si a juicio del Concejo se ha probado la existencia de la infracción; este, resolverá en forma motivada, impedir al Concejal que participe de la sesión u ordenará su expulsión. El Concejal aludido se eximirá de votar.

De todo lo actuado se dejará constancia en actas.

Art. 28.- Cuando la Alcaldesa, o quien dirige la sesión, hubiere constatado que algunos de los concejales incurrieren en un acto u omisión, meritorio de sanción pecuniaria, sentará el orden del día de la sesión posterior a la supuesta infracción, un punto que exprese: "Análisis y resolución del Concejal (nombre del Concejal), constitutiva de sanción Pecuniaria, por (acto u omisión que se le atribuyere)".

En el análisis del punto del orden del día anteriormente descrito, el Concejo escuchará al supuesto Concejal infractor y deliberará sobre sus actuaciones.

Cuando quien dirige la sesión considere que se ha debatido lo suficiente como para tomar una resolución para sancionar o no, dispondrá que se tome votación nominativa, en orden alfabético ascendente de los concejales, con excepción del presunto infractor, que no votará. Al final de la votación se anunciará la decisión ganadora.

Cuando se presente inasistencia de quórum o votantes habilitados, será el Alcalde el que analice y disponga la sanción, en un procedimiento administrativo sumario y oral, cuya resolución será comunicada en la próxima sesión ordinaria.

De todo lo actuado se dejará constancia en actas.

Art. 29.- Cualquier persona que considere que existe causal de remoción a un integrante del Concejo, presentará por escrito la denuncia dirigida al Concejo Cantonal del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Mera, en las oficinas de Secretaría General, acompañando los documentos de respaldo pertinentes, con su firma de responsabilidad.

La Secretaria remitirá la denuncia a la Comisión de mesa, que calificará. De considerar que existe una o más causales para la remoción, notificará con el contenido de la denuncia al interesado, advirtiéndole de la obligación de señalar domicilio para futuras notificaciones, y dispondrá la formación del expediente y la apertura de un término de prueba de diez días, dentro de los cuales, los interesados actuarán las pruebas de cargo y descargo que consideren pertinentes, ante la misma comisión.

Concluido el término de prueba, previo informe de la Comisión de mesa, el Alcalde o quien lo reemplace, convocará a sesión del Concejo Cantonal, que se realizará dentro de los cinco días siguientes. En la sesión se dará la oportunidad para que los interesados, que obligatoriamente

deberán estar presentes, expongan sus argumentos de cargo y descargo, en ese orden, por sí, o por intermedio de apoderado. Concluida la argumentación, en la misma sesión, el Concejo adoptará la resolución que corresponda, en forma motivada en las pruebas practicadas, y las normas supuestamente infringidas.

La remoción se resolverá con el voto conforme de las dos terceras partes de los integrantes del Concejo del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Mera.

La autoridad que sea objeto de acusación se excusará de participar en su calidad de dignatario.

La resolución será notificada al interesado en el domicilio judicial señalado para el efecto; o a falta de aquello, con la intervención de un Notario Público, quien levantará el acta de la práctica de dicha diligencia, que será agregada al expediente.

De la resolución adoptada por el Concejo, el interesado podrá interponer la acción correspondiente ante los organismos jurisdiccionales pertinentes.

La autoridad contra quien se hubiere declarado la remoción, seguirá en el ejercicio de sus funciones hasta que la resolución cause ejecutoria. Ejecutoriada la resolución que declara con lugar la remoción, se procederá a su reemplazo, de conformidad con la ley.

DISPOSICIÓN GENERAL

VIGENCIA.- La presente ordenanza, entrará en vigencia a partir de su aprobación, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial.

DISPOSICIÓN TRANSITORIA

PRIMERA.- Quedan derogadas todas las ordenanzas expedidas con anterioridad sobre la organización y funcionamiento del Concejo.

Dado en la sala de sesiones del Concejo Municipal de Mera, a los seis días del mes de septiembre del dos mil once.

f.) Ing. Luis Llallico, Vicealcalde.

f.) Dr. Aurelio Quito Cortes, Secretario General.

CERTIFICADO DE DISCUSIÓN

La Secretaria General del Gobierno Municipal del Cantón Mera, certifica que la presente ordenanza, fue discutida y aprobada por el Concejo Municipal de Mera, en sesión ordinaria del jueves, primero de septiembre del dos mil once y sesión ordinaria del martes, seis de septiembre del 2011, mediante resoluciones 319 y 321 que constan en las actas 122 y 123 respectivamente.

f.) Dr. Aurelio Quito Cortes, Secretario General.

ALCALDÍA DEL GOBIERNO MUNICIPAL DEL CANTÓN MERA

En observancia a lo que dispone el COOTAD, sanciónese, ejecútese y publíquese, la presente ordenanza. Por lo tanto se dispone la divulgación en los medios de comunicación colectiva del cantón Mera y provincia de Pastaza, a los seis días del mes de septiembre del año dos mil once.

f.) Msc. Mirian Jurado Tamayo, Alcaldesa.

SANCIÓN.- Sanciona y ordena a Pro-Secretaría la publicación de la presente ordenanza en el Registro Oficial de ser el caso o el trámite previsto en el Art. 324 del COOTAD, la Msc. Mirian Jurado Tamayo, Alcaldesa del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Mera, hoy seis de septiembre del año dos mil once.

f.) Dr. Aurelio Quito Cortes, Secretario General.

SUSCRIBASE !!



REGISTRO OFICIAL
ORGANO DEL GOBIERNO DEL ECUADOR

Av. 12 de Octubre N 16-114 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