



# REGISTRO OFICIAL

## ÓRGANO DEL GOBIERNO DEL ECUADOR

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

### TERCER SUPLEMENTO

Año III - Nº 526

Quito, viernes 19 de  
junio de 2015

Valor: US\$ 8.00 + IVA

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

Quito: Avenida 12 de Octubre  
N23-99 y Wilson

Edificio 12 de Octubre  
Segundo Piso  
Telf. 2901 - 629

Oficinas centrales y ventas:  
Telf. 2234 - 540  
3941 - 800 Ext. 2301

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 semestral: US\$ 200 + IVA  
para la ciudad de Quito  
US\$ 225 + IVA para el resto del país  
Impreso en Editora Nacional

284 páginas

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

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

### SUMARIO:

Págs.

#### CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

#### SENTENCIAS:

001-15-SDC-CC Acéptese la acción de dirimencia de competencia positiva presentada por el Procurador Metropolitano del Distrito Metropolitano de Quito en contra de la Agencia Nacional de Tránsito .....	2
002-15-SAN-CC Niéguese la acción por incumplimiento planteada por la señora Tamara Gabriela Viteri Villacís .....	9
005-15-SAN-CC Niéguese la acción por incumplimiento planteada por el señor Marco Hernán Montenegro Aguilar .....	24
005-15-SCN-CC Niéguese las consultas de constitucionalidad de norma planteadas por los jueces de la Segunda Sala Civil, Mercantil, Inquilinato de la Corte Provincial de Justicia del Azuay .....	29
006-15-SAN-CC Acéptese la acción por incumplimiento planteada por la señora María Ernestina Hernández Cevallos y otra.....	38
007-15-SIN-CC Acéptese parcialmente la acción pública de inconstitucionalidad propuesta por el ingeniero Roberto Aspiazú Estrada .....	47
014-15-SIN-CC Niéguese la acción pública de inconstitucionalidad presentada por el señor Manuel Lucas Pucha Aguinza.....	61
015-15-SEP-CC Acéptese la acción extraordinaria de protección presentada por el señor Antonio Pazmiño Ycaza.....	72
032-15-SIS-CC Niéguese la acción de incumplimiento de sentencia planteada por el señor Oscar Eddison Ruiz Vera.....	79
034-15-SIS-CC Niéguese la acción de incumplimiento de sentencia planteada por la señora Mónica Elizabeth Reyes Cabrera.....	84
036-15-SIS-CC Acéptese la acción de incumplimiento planteada por el señor Jairo Valverde Cabezas ....	88

	Págs.		Págs
038-15-SIS-CC Niéguese la acción de incumplimiento presentada por la doctora Irene Magdalena Ricaurte Marín .....	93	158-15-SEP-CC Acéptese la acción extraordinaria de protección presentada por el señor Jimmy Jairala Vallaza y otro .....	224
131-15-SEP-CC Acéptese la acción extraordinaria de protección planteada por el señor Gil Eduardo Vela Vargas .....	98	159-15-SEP-CC Niéguese la acción extraordinaria de protección presentada por el señor Pablo Enrique Arteaga Solórzano.....	233
132-15-SEP-CC Niéguese la acción extraordinaria de protección presentada por el señor Víctor Manuel Morales Sarmiento.....	117	160-15-SEP-CC Acéptese la acción extraordinaria de protección planteada por la señora Wilma Salazar Jaramillo .....	238
133-15-SEP-CC Acéptese la acción extraordinaria de protección planteada por el señor Julio Cesar Hidalgo Chávez .....	124	161-15-SEP-CC Niéguese la acción extraordinaria de protección propuesta por el señor Adán Alexis Méndez Pantaleón .....	246
136-15-SEP-CC Acéptese la acción extraordinaria de protección planteada por el señor Alex Emilio Lamar Mendoza .....	133	162-15-SEP-CC Niéguese la acción extraordinaria de protección planteada por el señor Daniel Isaías Jiménez Mena .....	256
137-15-SEP-CC Niéguese la acción extraordinaria de protección planteada por la señora Ana María Klaere Lizarzaburu .....	138	163-15-SEP-CC Niéguese la acción extraordinaria de protección planteada por la doctora María Consuelo Flor Morla.....	263
138-15-SEP-CC Declárese la vulneración del derecho de la demanda de acción extraordinaria de protección presentada por el señor Jorge Rivadeneira Andrade.....	143	165-15-SEP-CC Acéptese la acción extraordinaria de protección presentada por la señora Yolanda Romero Pazmiño y otros .....	269
142-15-SEP-CC Niéguese la acción extraordinaria de protección presentada por el señor Julio César Robles Guevara y otro .....	152	167-15-SEP-CC Niéguese la acción extraordinaria de protección presentada por la doctora Yolanda Paspuezán Soto .....	277
143-15-SEP-CC Niéguese la acción extraordinaria de protección planteada por el doctor Carlos Enrique Esteves Mendiburo .....	158		
147-15-SEP-CC Niéguese la acción extraordinaria de protección planteada por la abogada Cecilia María Zurita Toledo.....	166		
149-15-SEP-CC Niéguese la acción extraordinaria de protección planteada por el señor Tomás Heliodoro Cedeño Mora .....	174		
150-15-SEP-CC Niéguese la acción extraordinaria de protección propuesta por el señor José Germán Martínez Montoya .....	181		
152-15-SEP-CC Acéptese la acción extraordinaria de protección planteada por el abogado Alejandro Peñaherrera Córdova.....	188		
153-15-SEP-CC Niéguese la acción extraordinaria de protección presentada por el señor Daniel Santos Briones .....	195		
155-15-SEP-CC Niéguese la acción extraordinaria de protección planteada por la señora Blanca Dalmita Mena Peña .....	202		
157-15-SEP-CC Acéptese la acción extraordinaria de protección propuesta por la doctora Adela Irene Moscoso Valarezo.....	213		

Quito, D. M., 29 de abril del 2015

**SENTENCIA N.º 001-15-SDC-CC**

**CASO N.º 0003-12-DC**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

La presente acción de dirimencia de competencia fue presentada ante esta Corte Constitucional el 27 de septiembre de 2012, por parte del procurador metropolitano del Distrito Metropolitano de Quito, y en tal calidad, su representante legal, en contra de la Agencia Nacional de Tránsito, a efectos de que se reafirme cuál es el órgano que ostenta la titularidad de la competencia para la emisión de permisos de operación en tránsito.

El 27 de septiembre de 2012, la Secretaría General certificó, que en referencia a la causa N.º 0003-12-DC no se presentó otra demanda con identidad de objeto y acción.

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

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por los jueces constitucionales María del Carmen Maldonado Sánchez, Tatiana Ordeñana Sierra y Marcelo Jaramillo Villa, mediante providencia del 12 de marzo de 2013, admitió a trámite la causa N.º 0003-12-DC.

De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión extraordinaria del 11 de abril de 2013, correspondió la sustanciación del presente caso a la jueza Ruth Seni Pinoargote, quien mediante providencia del 01 de octubre de 2013, avocó conocimiento y dispuso notificar a las partes procesales con el contenido del auto, para que en el término de quince días presenten sus fundamentos sobre el contenido de la demanda. Además, dispuso se lleve a cabo la audiencia pública el 08 de octubre del 2013, de conformidad con lo señalado en el artículo 19 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

#### **De la solicitud de dirimencia de competencia**

El doctor Ernesto Guarderas Izquierdo, en calidad de procurador metropolitano del Distrito Metropolitano de Quito, presentó una acción de dirimencia de conflicto de competencia en contra de la Agencia Nacional de Tránsito (ANT), la cual se concretó en determinar cuál es la autoridad competente para otorgar contratos de operación, permisos de operación, autorización de operación y habilidades administrativas a las empresas de transporte terrestre intercantonal.

Expone que la Segunda Sala del Tribunal Distrital N.º1 de lo Contencioso Administrativo, el 01 de septiembre de 2010 aceptó una demanda por silencio administrativo propuesta por los representantes de la compañía ECUATAXIS S. A. (ECUATAXIS), y dispuso que la Agencia Nacional de Tránsito (ANT) conceda a dicha compañía el correspondiente permiso de operación y las pertinentes habilitaciones a los socios de la compañía para que cumplan el trámite de regularización.

No obstante, la Agencia Nacional de Tránsito, mediante resolución N.º 024-CPO-017-2012-ANT del 11 de abril de 2012, concedió el permiso de operación a ECUATAXIS, pero se abstuvo de otorgar las respectivas habilitaciones a los socios. Señala que ECUATAXIS, mediante escrito del 18 de abril de 2012, solicitó a la Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas (EPMOP) que realice el registro de los beneficiarios, en base al permiso otorgado por la Agencia Nacional de Tránsito. Luego de ello, la misma compañía solicitó nuevamente al Municipio que se proceda con el registro para que puedan cumplir con la revisión vehicular y obtener las habilitaciones operacionales.

De esta forma, la EPMOP, en oficio N.º 00515 del 26 de abril de 2012, dirigido a la Procuraduría, señaló que

la Agencia Nacional de Tránsito, a pesar de no tener competencia en el Distrito Metropolitano de Quito para emitir permisos de operación, resolvió la concesión del permiso de operación para ECUATAXIS (398 unidades) que brinda servicio de transporte en taxi convencional en el Distrito, ante lo cual, añadió que aparentemente existiría un conflicto positivo de competencia constitucional con la Agencia Nacional de Tránsito, por lo cual iniciarían las acciones correspondientes de acuerdo a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Posterior a ello, mediante oficio del 12 de julio de 2012, la Procuraduría Metropolitana envió un requerimiento a la Agencia Nacional de Tránsito para que se declare incompetente respecto del otorgamiento de los permisos de operación y revoque los concedidos, debido a que la competencia pertenece al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

Ante este requerimiento, mediante oficio N.º 4613-ANT-ANT-2012 del 17 de agosto de 2012, el director ejecutivo de la Agencia Nacional de Tránsito señaló que su representada ha dado cumplimiento a normas legales y la resolución del Tribunal Contencioso Administrativo N.º 1, por lo que se abstuvo de revocar los permisos otorgados a favor de la compañía ECUATAXIS.

En ese sentido, manifiesta que conforme lo dispone la Constitución de la República en su artículo 436 numeral 7, en concordancia con el artículo 144 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la Corte Constitucional tiene la competencia para resolver o dirimir competencias o atribuciones entre funciones del Estado u órganos determinados en la Constitución.

Señala además que se ha cumplido con lo dispuesto en el artículo 146 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, ya que en un primer momento se presentó el requerimiento previo de incompetencia a la Agencia Nacional de Tránsito, y en virtud de haberse negado, se faculta al requirente para acudir ante la Corte Constitucional para que sea este organismo el que resuelva el conflicto positivo de competencias.

Respecto del fondo del asunto, señala que de acuerdo al artículo 262 de la Constitución de la República, los gobiernos municipales tienen competencias exclusivas respecto de la planificación, regulación y control del tránsito y el transporte público dentro de su territorio.

De igual manera, señala que el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD), en su artículo 55 literal f determina como competencia exclusiva del gobierno autónomo descentralizado municipal, planificar, regular y controlar el tránsito y transporte terrestre dentro de su jurisdicción cantonal, en concordancia con el artículo 84 literal q, en relación a las funciones del gobierno del distrito autónomo descentralizado.

Por su parte, expone que la Ley Orgánica de Régimen del Distrito Metropolitano de Quito, en su artículo 2, determina que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito es competente para planificar, regular y coordinar todo aquello relacionado con el transporte público y privado dentro de su jurisdicción, para lo cual, goza de la competencia exclusiva para dictar las normas que sean necesarias para el efecto.

En esta misma línea, expone que la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, en su artículo 30 numeral 5 literal c consagra que dentro de las competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Metropolitanos y Municipales se encuentra la de “planificar, regular y controlar las actividades y operaciones de transporte terrestre, tránsito y seguridad vial, los servicios de transporte público de pasajeros y cargar, transporte comercial y toda forma de transporte colectivo y/o masivo en el ámbito urbano e intracantonal...”. En igual sentido, el literal p del citado artículo consagra como competencia de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Metropolitanos y Municipales “emitir títulos habilitantes para la operación de servicios de transporte terrestre a las compañías y/o cooperativas debidamente constituidas a nivel intracantonal”.

En concordancia con el artículo citado en el párrafo anterior, el artículo 66 ibídem determina que el servicio de transporte público intracantonal es aquel que opera dentro de los límites cantonales, para lo cual, los gobiernos autónomos descentralizados municipales o metropolitanos se encuentran facultados para la celebración de los contratos y permisos de operación de dichos servicios, mientras que la Agencia Nacional de Tránsito tiene la atribución de celebrar estos contratos en los cantones que no hayan asumido la competencia, en concordancia con el artículo 73 ibídem, que dispone que los títulos habilitantes pueden ser conferidos por la Agencia Nacional de Tránsito, los Gobiernos Autónomos Descentralizados Regionales, Municipales o Metropolitanos, dentro del ámbito de sus competencias.

En relación con lo establecido en el párrafo superior, el artículo 75 de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, prescribe que los Gobiernos Autónomos Descentralizados Regionales, Metropolitanos y Municipales, en el marco de sus competencias y dentro de su jurisdicción, podrán otorgar contratos de operación para la prestación de servicio de transporte público de personas o bienes, permisos de operación para la prestación de los servicios de transporte comercial, y autorizaciones para operación de servicios de transporte por cuenta propia. Inclusive, el propio artículo señala que en aquellas jurisdicciones donde los gobiernos autónomos descentralizados no hayan asumido la competencia, corresponde a la Agencia Nacional de Tránsito otorgar los títulos habilitantes antes señalados.

En igual sentido, manifiesta que el artículo 83 del Reglamento a la Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial determina que a aquellos gobiernos autónomos descentralizados que hayan asumido las

competencias, les corresponde otorgar los títulos habilitantes, entre los que se encuentra el transporte comercial intracantonal.

En base a lo expuesto, señala que el Concejo Metropolitano de Quito aprobó la ordenanza N.º 0047, con la finalidad de regular el servicio de taxi en el Distrito. Esta ordenanza, en su artículo 16, exige para la regularización en la prestación de este servicio, el permiso de operación –para las operadoras– y la calificación de auto taxi, para el titular del vehículo destinado a taxi.

Argumenta además que las competencias de la Agencia Nacional de Tránsito se encuentran establecidas en la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial. En ese sentido, su artículo 16 señala que la Agencia Nacional de Tránsito se encarga de la regulación, planificación y control del transporte terrestre, tránsito y seguridad vial en el ámbito de sus competencias, en coordinación con los gobiernos autónomos descentralizados. En concordancia con lo expuesto, el artículo 74 de la citada ley señala que es de competencia de la Agencia Nacional de Tránsito otorgar títulos habilitantes: contratos de operación para la prestación del servicio de transporte público de personas o bienes, en cualquier tipo en el ámbito interprovincial e internacional; permisos de operación para servicios de transporte comercial, en cualquier tipo, para el ámbito interprovincial; y autorizaciones de operación para el servicio de transporte por cuenta propia, en cualquier tipo, dentro del ámbito interprovincial.

Por lo expuesto, señala que de la normativa citada se aprecia que las competencias relacionadas con el transporte terrestre en el Distrito Metropolitano de Quito, pertenecen al Municipio desde el año 1993, mediante la expedición de la Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito y que las mismas adquieren el carácter de exclusivas desde la promulgación del Decreto Ejecutivo 3304 del 02 de diciembre de 1995, consolidado a partir de la vigencia de la Constitución del 2008.

Indica, además, que a pesar de que las competencias y sus delimitaciones son evidentes en la normativa señalada, la Agencia Nacional de Tránsito expidió una resolución que ya no tenía la competencia para regular el transporte intracantonal y “no tenía la atribución para ejercerla concediendo permisos de operación (...)”. Así, la justificación empleada por esta, se fundamenta en la ejecución de una decisión judicial, ante lo cual señala que la resolución N.º 024-CPO-017-2012-ANT del 11 de abril de 2012, que concede el permiso de operación a la Compañía de Transporte ECUATAXIS, vulnera lo determinado en la norma constitucional y legal vigente, al ser una “atribución exclusiva de los gobiernos autónomos descentralizados otorgar los permisos de operación”.

Añade que en ningún momento la Agencia Nacional de Tránsito determinó la norma constitucional y legal que se fundamenta, la cual fue basada en una orden judicial, no obstante que las competencias nacen de la propia Constitución y la ley, y no a partir de una orden judicial. De esta forma, indica que la Agencia Nacional de Tránsito, al conceder los permisos de operación a la citada compañía,

se arrogó funciones que no le competían, al no estar consagradas ni en la Constitución ni en ley alguna, por lo cual existe una clara problemática entre el Municipio de Quito y la Agencia Nacional de Tránsito con respecto a “cuál de los dos organismos del Estado es el competente para otorgar permisos a las compañías que ofrecen el servicio de transporte terrestre intracantonal...”; para lo cual, la Corte Constitucional debe establecer cuál de los dos organismos “ostentaba la titularidad de la competencia para otorgar permisos de operación, autorización y títulos habilitantes a las empresas de transporte terrestre intracantonal a la fecha en que se dictó la resolución N.º 024-CPO-017-2012-ANT”.

### **Pretensión**

Con estos antecedentes, el accionante solicita a esta Corte Constitucional:

1. Reafirme cuál es el organismo que ostenta la titularidad de la competencia controvertida, de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente.
2. Determine si la Resolución de la ANT No. 024-CPO-017-2012-ANT de 11 de abril de 2012, tiene validez jurídica o adolece de vicio competencial.
3. Resuelva cuál es el organismo competente para otorgar las Habilitaciones Administrativas a favor de los socios de ECUATAXIS, en caso se acepte que la ANT actuó constitucional y legalmente al expedir la Resolución referida en cumplimiento de la sentencia dictada por la Segunda Sala del Tribunal Distrital No. 1 de lo Contencioso Administrativo”

### **Contestación a la demanda**

Mediante providencia del 01 de octubre de 2013, la jueza sustanciadora dispuso la notificación a las partes procesales con el contenido del auto y la demanda, para que en el término de quince días presenten sus fundamentos de descargo sobre el contenido de la misma.

En tal virtud, de fs. 55 a 58 del expediente constitucional obra el escrito presentado por la directora ejecutiva de la Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, que en lo principal señala:

Que el 18 de agosto de 2009, el representante legal de ECUATAXIS S.A. solicitó a la entonces Comisión Nacional de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, actual Agencia Nacional de Tránsito, la concesión del permiso de operación, con fundamento en la resolución N.º 026-DIR-2008-CNTTT del 09 de abril de 2008, emitida por el ex Consejo Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre, en donde se resolvió aprobar “que las operadoras de transporte público que hayan obtenido resolución de factibilidad favorable previo a su constitución jurídica, se conceda el permiso de operación, en base al informe técnico y jurídico (sic) que fundamentó su constitución...”

No obstante, esta resolución fue derogada y dejada sin efecto por la Comisión Nacional del Transporte Terrestre,

Tránsito y Seguridad Vial, mediante resolución N.º 002-DIR-2009-CNTTT del 12 de febrero de 2009, esto es, seis meses antes de que la compañía ECUATAXIS S. A., solicite acogerse a la misma, razón por la cual la Comisión antes citada con oficio N.º 0560-DT-TH-2009-CNTTT del 29 de diciembre de 2009, puso a conocimiento del solicitante sobre la imposibilidad de atender dicho requerimiento.

Ante la negativa en sus pretensiones, indica que ECUATAXIS planteó una acción de protección, la cual fue rechazada en primera instancia y aceptada en segunda a través del pronunciamiento efectuado por la Segunda Sala de Garantías Penales de Pichincha, dejando sin valor jurídico el oficio N.º 0560-DT-TH-2009-CNTTT.

Adicionalmente, manifiesta que ECUATAXIS presentó una demanda ante el Tribunal Distrital N.º 1 de lo Contencioso Administrativo, para que se ejecute por silencio administrativo una supuesta solicitud de reingreso del trámite de concesión del permiso de operación, efectuada supuestamente por un asesor presidencial, mediante oficio ASP-0-10-384 del 17 de febrero de 2010.

Al respecto, señala que la Segunda Sala del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo dictó sentencia el 01 de septiembre de 2010, ejecutando el silencio administrativo, cuyo efecto legal señala:

es que la pretensión de los actores fue aceptada por el ministerio de la Ley, y se dispone en consecuencia, que la entidad demandada proceda a conceder el correspondiente permiso de operación y las pertinentes habilitaciones a los socios de la Compañía de Transporte Ecuataxis S.A. (...) y en las demás instituciones encargadas del proceso de organización, planificación y regularización del transporte público dentro del Distrito Metropolitano de Quito, a fin de que se cumpla con el trámite de regularización (...) y se niega a la parte actora la petición de medidas cautelares solicitadas en la demanda.

Con estos antecedentes, manifiesta que mediante oficio N.º 3264 DE-2010-CNTTT del 10 de diciembre de 2010, el director ejecutivo de la ex Comisión del Transporte puso a conocimiento del gerente de la Empresa Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas del Municipio de Quito, la sentencia antes citada, y remitió el expediente, la sentencia y la resolución de constitución jurídica de ECUATAXIS S. A., para que sea el Municipio de Quito el que otorgue el permiso de operación.

No obstante, mediante oficio N.º 49-EPMOP-GG del 26 de enero de 2011, el gerente general de la Empresa Pública Municipal de Movilidad y Obras Públicas contestó al oficio remitido, argumentando que en dicha sentencia se dispone que sea la Comisión Nacional de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial la que otorgue el permiso de operación y las habilitaciones a los socios de la compañía ECUATAXIS S. A., “por lo que resulta improcedente que tal obligación sea cedida a una institución que no fue parte procesal”.

Ante esta negativa de la Empresa Pública Municipal de Movilidad y Obras Públicas, la Agencia Nacional de

Tránsito, emitió la resolución N.º 024-CPO-017-2012-ANT del 11 de abril de 2012, a través de la cual concedió el permiso de operación a ECUATAXIS S. A., pero se abstuvo de otorgar las respectivas habilitaciones a los socios. En ese sentido, señala que la Agencia Nacional de Tránsito emitió esta resolución para dar cumplimiento al menos de manera parcial de la sentencia dictada, lo cual implica que la esta no se arrogó competencias, sino que se vio en la obligación de emitir el título habilitante.

## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### Competencia de la Corte

La Corte Constitucional es competente para conocer y dirimir conflicto de competencia o atribuciones entre funciones del Estado u órganos establecidos en la Constitución, de conformidad con lo previsto en el artículo 436 numeral 7 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 145 al 147 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y de acuerdo con el artículo 3 numeral 10 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Por otra parte, esta acción es tramitada de conformidad con el ordenamiento constitucional y legal vigente, por lo que se declara su validez.

### Finalidad de la acción de conflictos de competencia

La Constitución de la República, al establecer las atribuciones de la Corte Constitucional, en su artículo 436 numeral 7, le concede a esta la facultad de dirimir conflictos de competencias suscitadas entre funciones del Estado u otros órganos establecidos en la Constitución. El ejercicio de esta facultad se ha regulado mediante la acción de dirimencia de competencia en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, a partir de su artículo 144 numeral 1.

El artículo 145 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece que:

La Corte Constitucional resolverá los conflictos de competencias constitucionales, positivos o negativos, entre funciones u órganos establecidos en la Constitución, cuya solución no esté atribuida a otro órgano.

Los titulares de los órganos constitucionales, incluidos regímenes especiales, o funciones del Estado podrán someter a conocimiento de la Corte Constitucional la existencia de un conflicto de competencias.

### Análisis constitucional

En el caso *sub júdice*, el accionante, procurador metropolitano del Distrito Metropolitano de Quito, solicita a esta Corte Constitucional, determinar cuál es el organismo titular respecto de las competencias relacionadas con la planificación, regulación y control del tránsito y del transporte público. Esta solicitud tiene como fundamento la

resolución N.º 024-CPO-017-2012-ANT del 11 de abril de 2012, por medio de la cual, la Agencia Nacional de Tránsito concedió el permiso de operación a ECUATAXIS S. A., pero se abstuvo de otorgar las respectivas habilitaciones a los socios.

De esta forma, la Corte Constitucional procederá a resolver el siguiente problema jurídico:

**¿Existe conflicto de competencia entre la Agencia Nacional de Tránsito y el Municipio de Quito respecto de la planificación, regulación y control del tránsito y transporte público?**

Conforme lo determina el artículo 226 de la Constitución de la República:

las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente **las competencias y facultades** que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución.

Así, esta disposición constitucional determina que cualquier persona que ejerza potestad estatal, únicamente podrá realizarla en apego a las competencias y facultades determinadas en la propia Constitución como en la ley. Es decir, el marco de actuación de las potestades públicas se circunscribe al ámbito de actuación establecida en la Constitución y en las leyes correspondientes, guardando estricta relación con el derecho a la seguridad jurídica, establecido en el artículo 82 de la Constitución de la República, el cual se fundamenta en el respeto de las normas constitucionales y legales vigentes en el ordenamiento jurídico nacional, en procura que los actos derivados de los poderes públicos se sujeten a normas previas, claras, públicas, y que sean realizados en el marco de competencias atribuidas a cada una<sup>1</sup>.

En esta misma línea, es importante para el presente caso determinar qué se entiende por competencia. En términos generales, una competencia puede ser entendida como una restricción y limitación al ejercicio del poder público, a efectos de impedir actuaciones arbitrarias ilegales o ilegítimas, en el cumplimiento del ejercicio del poder.

Así, Gordillo<sup>2</sup> define a las competencias como:

el conjunto de funciones que un agente puede legítimamente ejercer; el concepto de “competencia” da así la medida de las actividades que de acuerdo al ordenamiento jurídico corresponden a cada órgano administrativo: Es su aptitud legal de obrar y por ello se ha podido decir que incluso formaría parte esencial e integrante del propio concepto de órgano.

<sup>1</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 023-13-SEP-CC, caso N.º 1975-11-EP

<sup>2</sup> Gordillo, Agustín, Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas, Tomo I, Parte General, Fundación Derecho Administrativo, 1era edición, B.A. 2013, pág XII-V

Entonces, las competencias constituyen el conjunto de funciones atribuidas mediante ley o la Constitución, para el ejercicio de la potestad pública. En concordancia con lo expuesto, la norma infra constitucional ecuatoriana se refiere a las competencias como “capacidades de acción de un nivel de gobierno en un sector. Se ejercen a través de facultades”<sup>3</sup>.

Comprendido el concepto de competencia, corresponde conceptualizar el término “facultades”. Así, el ordenamiento jurídico nacional entiende a las facultades como “atribuciones para el ejercicio de una competencia por parte de un nivel de gobierno”<sup>4</sup>; y distingue cinco clases o formas: rectoría, planificación, regulación, control y gestión. De estas cinco facultades únicamente la facultad de rectoría no puede ser concurrente con otros organismos del sector público.

En este mismo sentido, la norma infra constitucional reconoce dos clases de competencias: exclusivas y concurrentes. Las competencias exclusivas se refieren a aquellas competencias cuya titularidad se encuentra en un solo nivel de gobierno, mientras que las concurrentes son aquellas cuya titularidad corresponde a distintos niveles de gobierno<sup>5</sup>. En este sentido, se puede verificar que la Constitución vigente “establece un régimen de competencias entre los distintos niveles de gobierno, determinando la existencia de competencias exclusivas para cada nivel de gobierno, y competencias concurrentes en donde pueden actuar más de uno de ellos”<sup>6</sup>. En esta línea, la Corte Constitucional, para el período de transición, determinó que si bien se ha establecido competencias exclusivas de cada nivel de gobierno, la Constitución no excluye que estas puedan ser concurrentes entre varios actores gubernamentales, para el desarrollo de las actividades establecidas en el propio texto constitucional<sup>7</sup>. Así, la Constitución de la República determina que su ejercicio “no excluirá el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno”<sup>8</sup>. Consecuentemente, las competencias exclusivas son aquellas cuya titularidad pertenece a un nivel de gobierno, no obstante existe la obligación de coordinar adecuadamente con los demás niveles de gobierno, a efectos de alcanzar los objetivos trazados en la Constitución y en el Plan Nacional del Buen Vivir.

En este orden de ideas, la Constitución de la República, en su artículo 238, determina que los gobiernos autónomos descentralizados son aquellos entes organizados en virtud de los distintos niveles de gobierno, reconociendo la existencia de juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales.

En esta línea, el artículo 264 numeral sexto de la Constitución de la República establece como competencia exclusiva de los gobiernos municipales “planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal”.

En otras palabras, y retomando los conceptos expuestos en párrafos superiores, las facultades otorgadas a los municipios cantonales o distritos metropolitanos, se refieren exclusivamente a la planificación, regulación y control del transporte y tránsito, dentro de su jurisdicción, dejando de lado la rectoría, cuya competencia la ejerce otro organismo de diferente nivel de gobierno<sup>9</sup>.

La planificación consiste en “la capacidad para establecer y articular las políticas, objetivos, estrategias, y acciones como parte del diseño, ejecución y evaluación de planes, programas y proyectos, en el ámbito de sus competencias y de su circunscripción territorial, y en el marco del Sistema Nacional de Planificación. La planificación corresponde concurrentemente a todos los niveles de gobierno”<sup>10</sup>. Es decir, la facultad de planificación de un gobierno autónomo descentralizado (en adelante GADs) responde siempre a lo establecido en y por el Sistema Nacional de Planificación; no obstante, los gobiernos autónomos descentralizados pueden crear la política pública, programas y acciones en el marco de los objetivos trazados en el sistema.

Por otro lado, la regulación consiste en la capacidad “de emitir la normatividad necesaria para el adecuado cumplimiento de la política pública y la prestación de los servicios, con el fin de dirigir, orientar o modificar la conducta de los administrados. Se ejerce en el marco de las competencias y de la circunscripción territorial correspondiente”<sup>11</sup>. En este sentido, los GADs se encuentran facultados de expedir los actos normativos pertinentes para asegurar el cumplimiento de la política pública y demás programas y acciones tendientes a cumplir los objetivos determinados en la Constitución y en el Plan Nacional de Desarrollo. No obstante, dichos actos normativos se

<sup>3</sup> Artículo 113 Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD).

<sup>4</sup> Artículo 116 Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD).

<sup>5</sup> Artículos 114 y 115 Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD).

<sup>6</sup> Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 003-11-SIN-CC, caso N.º 0002-11-IN

<sup>7</sup> Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 003-11-SIN-CC, caso N.º 0002-11-IN

<sup>8</sup> Constitución de la República, artículo 260.

<sup>9</sup> COOTAD, artículo 116, segundo inciso.- La rectoría es la capacidad para emitir políticas públicas que orientan las acciones para el logro de los objetivos y metas del desarrollo; así como para definir sistemas, áreas y proyectos estratégicos de interés público, en función de su importancia económica, social, política o ambiental. Será nacional y corresponderá al gobierno central en el ámbito de sus competencias exclusivas, sectores privativos y estratégicos. Los gobiernos autónomos descentralizados también ejercerán esta facultad en el ámbito de sus competencias exclusivas y en sus respectivos territorios bajo el principio de unidad nacional.

<sup>10</sup> Artículo 116 Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD).

<sup>11</sup> Artículo 116 Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD).

circunscriben a lo determinado, tanto por las políticas dictadas por el organismo que ostenta la rectoría, así como en apego al marco constitucional y legal aplicable.

Por control, en cambio, se entiende “la capacidad para velar por el cumplimiento de objetivos y metas de los planes de desarrollo, de las normas y procedimientos establecidos, así como los estándares de calidad y eficiencia en el ejercicio de las competencias y en la prestación de los servicios públicos, atendiendo el interés general y el ordenamiento jurídico<sup>12</sup>.” Es decir, el control implica la verificación del cumplimiento con los actos normativos dictados en función del cumplimiento de los objetivos, planes y programas debidamente planificados.

Finalmente, la gestión constituye la capacidad de ejecutar, proveer, prestar, administrar y financiar servicios públicos, la misma que puede ejercerse concurrentemente con diferentes niveles de gobierno<sup>13</sup>.

Por lo expuesto, y de acuerdo a lo determinado en la norma constitucional, los municipios cantonales y los distritos metropolitanos autónomos<sup>14</sup>, gozan, respecto del tránsito y transporte terrestre, de competencias exclusivas para planificar, regular y controlar, dentro del ámbito de su jurisdicción, en observancia y cumplimiento de las políticas públicas y normativas dictadas por los organismos rectores en las diferentes materias, a efectos de cumplir los objetivos determinados en la Constitución de la República y el Plan Nacional del Buen Vivir.

En el caso *sub examine*, el accionante solicita a esta Corte, entre otras cosas, determinar cuál es el organismo que ostenta la titularidad de la competencia controvertida, la validez o invalidez jurídica de la resolución N.º 024-CPO-017-2012-ANT, y que determine el organismo competente para otorgar los documentos habilitantes en favor de la compañía ECUATAXIS S. A.

En base a lo anotado en párrafos anteriores, respecto del primer asunto, basta con remitirse a la norma constitucional, la cual es clara al determinar que los gobiernos municipales gozan de competencia exclusiva para ejercer las facultades de planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte terrestre dentro de su jurisdicción territorial, lo que implica a su vez que a pesar de gozar de la autonomía suficiente para ejercer dichas funciones, estas deben ser ejercitadas en apego a las normas constitucionales y legales pertinentes, así como la diferente política pública emitida por los organismos rectores en distintas materias; por tanto, si bien se trata de competencias de carácter exclusivo, esto no quiere decir que los GADs municipales puedan planificar, controlar

y regular conforme su propia voluntad; por el contrario, siempre deberán observar las políticas dictadas por el organismo rector en la materia, así como lo dispuesto en la Constitución y las leyes.

Respecto del segundo punto puesto a consideración de este Organismo, es importante anotar que a través de una acción de dirimencia de competencias, este no puede pronunciarse respecto de la validez de un acto administrativo, para lo cual existen las vías constitucionales y legales pertinentes.

Finalmente, en lo concerniente al tercer pedido del accionante, es necesario considerar el alcance de los conceptos antes citados. En ese sentido, una interpretación literal de la norma constitucional permitiría colegir que la expedición de los permisos habilitantes para la operación del servicio de taxis, constituye una competencia que recae sobre los gobiernos autónomos descentralizados municipales, en tanto la habilitación de compañías de transporte que presten el servicio de taxi, requiere que se ajuste a una planificación previa; de igual modo, la concesión del permiso implica que la autoridad pertinente debe hacer cumplir las normas expedidas para el efecto, así como el respectivo control, cuyo fin es garantizar el cumplimiento de la normativa, planes y programas diseñados en el ámbito del transporte terrestre y tránsito, se lleven a cabo en cumplimiento con las normas dictadas en el marco de sus competencias.

Por lo expuesto, realizar una interpretación literal de la norma constitucional, nos permite identificar que la competencia para la planificación, regulación y control del tránsito y del transporte terrestre, recae sobre los gobiernos autónomos descentralizados cantonales o municipales, dentro de su jurisdicción territorial. A pesar de ser una competencia exclusiva, no obsta de la responsabilidad de actuar conforme el marco establecido por el organismo rector en la materia, en respeto a lo determinado en la Constitución de la República y las leyes; recordando que “el ejercicio de las competencias exclusivas establecidas en la Constitución para cada nivel de gobierno, no excluirá el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos<sup>15</sup>”, lo que obliga a una adecuada coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, en esta materia.

Sobre esta base, en el caso *sub júdice*, no se verifica un conflicto de competencia, dado que la regla contenida en la norma es clara en su tenor literal, esto es, que a partir de su lectura no se necesita realizar otro tipo de interpretación para comprender el alcance y el contenido de su texto.

En concordancia con lo establecido en el párrafo anterior, la Constitución de la República, en su artículo 427, señala:

Las normas constitucionales se interpretarán por el **tenor literal** que más se ajuste a la Constitución en su integralidad. En caso de duda, se interpretarán en el sentido que más favorezca a la plena vigencia de los derechos y que mejor

<sup>12</sup> Artículo 116 Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD).

<sup>13</sup> Artículo 116 Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD).

<sup>14</sup> Constitución de la República, artículo 266, primer inciso.- Los gobiernos de los distritos metropolitanos autónomos ejercerán las competencias que corresponden a los gobiernos cantonales.

<sup>15</sup> Artículo 126 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD).

respete la voluntad del constituyente, y de acuerdo con los principios generales de la interpretación constitucional. ( Lo resaltado es de la Corte).

Conforme lo señalado por la Corte Constitucional para el período de transición<sup>16</sup>:

En consecuencia, la interpretación constitucional, con el texto en referencia - escrito - aun teniendo carácter normativo, ya no es un problema jurídico; no amerita analizar la “sustancial cuestión de ¿Cómo interpretar la Constitución?” y concentrar la atención a los métodos de interpretación, pues, debe interpretarse por el “tenor literal que más se ajuste a la Constitución en su integralidad” y solo entrar a los métodos - Interpretativos - en caso de duda.

En otras palabras y acorde el razonamiento vertido, si las normas son claras al tenor de su propio significado, no amerita aplicar ninguna otra forma de interpretación de estas. Así, la regla contenida en el numeral sexto del artículo 264 de la Constitución de la República es completamente clara en su tenor literal, es decir, es de competencia exclusiva de los gobiernos autónomos descentralizados municipales, “planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal”. Por lo expuesto, y en razón del análisis precedente, la Corte Constitucional, en un ejercicio de la aplicación literal de la norma antes citada, considera que la competencia para planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público pertenece a los gobiernos municipales, conforme el texto constitucional.

### III. DECISIÓN

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

#### SENTENCIA

1. Aceptar la acción de dirimencia de competencia positiva presentada por el procurador metropolitano del Distrito Metropolitano de Quito en contra de la Agencia Nacional de Tránsito.
2. Dirimir que la competencia exclusiva para “planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal”, conforme su tenor literal, pertenece a los gobiernos municipales, de conformidad con lo determinado en el artículo 264 numeral sexto de la Constitución de la República.
3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con seis votos de las señoras juezas y señores jueces: Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de los jueces constitucionales Antonio Gagliardo Loor, Wendy Molina Andrade y Manuel Viteri Olvera, en sesión del 29 de abril de 2015. Lo certifico.

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

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de junio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

#### CASO Nro. 0003-12-DC

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el juez Patricio Pazmiño Freire, Presidente de la Corte Constitucional, el día miércoles 27 de mayo del dos mil quince.- Lo certifico.

f.) Jaime Pozo Chamorro, **Secretario General**.

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de junio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

---

Quito, D. M., 11 de febrero del 2015

#### SENTENCIA N.º 002-15-SAN-CC

#### CASO N.º 0018-13-AN

#### CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

#### I. ANTECEDENTES

##### Resumen de admisibilidad

El 17 de abril de 2013, Tamara Gabriela Viteri Villacís, por sus propios derechos y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 93 y 436 numeral 5 de la Constitución de la República y el artículo 52 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, presentó ante la Corte Constitucional una demanda de acción por incumplimiento de los artículos 83 y 85 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, artículos 8 y 33 del Reglamento de Aplicación a la Ley de Seguridad Policial y las Reglas 2 literal b y 9 de las políticas para la administración de pensiones dictadas por el Consejo Superior del ISSPOL, aprobada mediante resolución N.º 051-CS-SO-06-2011.

<sup>16</sup> Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia interpretativa 001-08-SI-CC, causas acumuladas 0003-08-IC;0004-08-IC; 0006-08-IC; 0008-08-IC

El 17 de abril de 2013, de conformidad con lo establecido en el inciso segundo del cuarto artículo innumerado agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, el secretario general de la Corte Constitucional del Ecuador certificó que en referencia a la acción N.º 0018-13-AN, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

Mediante auto del 4 de julio de 2013, la Sala de Admisión, integrada por los jueces constitucionales Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Sení Pinoargote y Manuel Viteri Olvera, admitió a trámite la causa por considerar que la misma cumple con los requisitos de admisibilidad establecidos en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión ordinaria del 07 de agosto de 2013, correspondió la sustanciación de la presente causa al juez constitucional Marcelo Jaramillo Villa, quien mediante auto del 06 de mayo de 2014, avocó conocimiento de la acción y dispuso, en lo principal, la notificación de dicho auto acompañando copias simples de la demanda al presidente y director general del Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional, a fin de que en el término de cinco días presente un informe debidamente detallado y argumentado con respecto al incumplimiento que se demanda. De igual manera, el juez constitucional convocó a audiencia el lunes 12 de mayo de 2014, a fin que el legitimado pasivo conteste la demanda y presente las pruebas y justificativos pertinentes.

#### **Normas cuyo cumplimiento se demanda**

La accionante formula acción por incumplimiento en contra de las siguientes disposiciones normativas:

##### **Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, publicada en el Registro Oficial N.º 707 de 01 de junio de 1995:**

**Artículo 83.-** El Grupo de Pensionistas de la caja policial, que lo constituyen los asegurados cotizantes que alcanzaron el derecho a la pensión de Invalidez, Vejez y Muerte a partir del 9 de marzo de 1959, hasta la expedición de la presente Ley, mantendrán sus derechos y aportarán al ISSPOL, de su propia pensión mensual, los porcentajes establecidos en esta Ley para los seguros de enfermedad, maternidad y de mortuoria.

**Artículo 85.-** El ISSPOL tendrá a su cargo el servicio de pago de pensiones a los pensionistas del Estado. Estas pensiones y sus eventuales aumentos se cubrirán, en su totalidad, con recursos asignados por el Estado en su Presupuesto General, los que serán transferidos por el ministerio de Finanzas y Crédito Público a la del ISSPOL, en el Banco Central del Ecuador.

Los pensionistas del Estado mantendrán sus derechos y aportarán al ISSPOL, de su propia pensión mensual, los porcentajes establecidos en la presente Ley para los seguros de Enfermedad, Maternidad y Mortuoria.

##### **Reglamento a la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional (publicado en el suplemento del Registro Oficial N.º 797 de 06 de octubre de 1995:**

**Artículo 8.-** El ISSPOL asume la responsabilidad del servicio de pago de las Pensiones del Estado.

En virtud de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, los Pensionistas del Estado mantienen sus derechos adquiridos y acceden a las prestaciones y servicios de la Seguridad Social.

Los Pensionistas del Estado aportarán de su pensión para los Seguros de Enfermedad y Maternidad y Mortuoria.

**Artículo 83.-** El Grupo de Pensionistas de la Ex – Caja policial está constituido por los asegurados cotizantes que alcanzaron derecho a la pensión de Invalidez, Vejez y Muerte a partir del 9 de marzo de 1959, hasta la expedición de la presente Ley y que consten en los registros de afiliación de la Ex - Caja policial.

Este grupo de pensionistas mantiene sus derechos adquiridos y accede a las prestaciones, servicios y asistencia social policial, en los términos y condiciones previstos en la Ley y el presente Reglamento.

##### **Políticas para la administración de pensiones dictadas por el Consejo Superior del ISSPOL de 14 de enero de 2004**

Resolución N.º 1 literal b ) Acoger el contenido del pronunciamiento del Procurador General del Estado contenido en oficio N.º 0018747 de 11 de agosto de 2005, en el que se establece que, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 83 y 85 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional “Tienen derecho a continuar percibiendo pensión de montepío el grupo de pensionistas de orfandad de la ex caja policial, que adquirieron el beneficio bajo el amparo de la ley de Pensiones de las Fuerzas Armadas.

Numeral 2).- Si la pensión de montepío fue concedida de conformidad con lo establecido en la Ley de Pensiones de las Fuerzas Armadas y el beneficiario cumplió la mayoría de edad al amparo de esa Ley, al entrar en vigencia la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional.

b) En el caso de beneficiarias mujeres si se mantienen solteras su pensión será vitalicia, en caso de matrimonio, perderán la pensión de montepío y se les reconocerá la indemnización por matrimonio. No acrece la pensión al grupo familiar (Art. 35 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional”.

##### **Decreto supremo N.º 881 de 27 de julio de 1973**

GENERAL GUILLERMO RODRIGUEZ LARA,  
Presidente de la Republica,

Considerando:

Que los títulos de pensionistas de retiro o de invalidez de los miembros de la Policía Civil Nacional, así como los de montepío de la misma Institución, una vez que los respectivos derechos han sido calificados por la H. Junta Calificadora de Servicios de dicha Institución, son expedidos por Decreto, en idéntica forma a lo que dispone en la Ley de Pensiones de las Fuerzas Armadas, y requiriéndose al efecto la suscripción por parte del Presidente de la Republica;

Que el ejercicio de esta atribución recarga inconsiderada y exageradamente la atención del Presidente de la República y de las Oficinas administrativas adscritas a la Presidencia;

Que es propósito del Gobierno Revolucionario Nacionalista modernizar la Administración Pública y agilizar sus procedimientos y trámites, de modo tal que pueda darse la debida atención a los asuntos de fundamental interés nacional y, en su órbita, a los justos intereses de los ciudadanos particulares; y,

En uso de las facultades de que se halla investido.

Decreta:

**Art. 1.-** La concesión de los títulos de retiro de invalidez de los miembros de la Policía Civil Nacional será acordada por el Ministro de Gobierno y Policía y llevarán las firmas de este último y del Subsecretario de Gobierno y Policía, debiendo expresarse en ellos la clase de retiro o invalidez.

**Art. 2.-** Los Acuerdos que expidiere el Ministro de Gobierno y Policía sobre concesión de pensiones de retiro o invalidez, deberán ceñirse a los fallos de la Junta Calificadora de Servicios de la Institución Policial, o a los que recaigan en la apelación correspondiente.

**Art. 3.-** Los títulos de montepío llevarán así mismo las firmas del Ministro de Gobierno y Policía y de su Subsecretario, y serán debidamente anotados en la Sección correspondiente del Ministerio de Gobierno y Policía y registrados en la Contraloría General de la Nación sin cuyos requisitos ninguna oficina pagadora podrá abonar tales pensiones de montepío, solo pena de responsabilidad personal y pecuniaria del Oficial Pagador.

**Art. 4.-** De la ejecución del presente Decreto que, por su carácter de especial, prevalecerá sobre todas las normas generales y especiales que se le opongan y que regirá a partir de su publicación en el Registro Oficial, se encargaran los señores Ministros de Gobierno y Policía y de Finanzas.

Dado, en el Palacio Nacional, en Quito, a 27 de julio de 1973.

## **Fundamentos y pretensión de la demanda**

### **Detalle y fundamento de la demanda**

La accionante, Tamara Gabriela Viteri Villacís, demanda el incumplimiento de las normas previamente referidas, manifestando, en lo principal, lo siguiente:

Que su demanda tiene por finalidad que el Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional, ISSPOL, continúe con el pago de pensiones de montepío que le corresponden en su calidad de derecho habiente de quien en vida fue su padre, el teniente coronel de policía, Edmundo Eduardo Viteri Estrella, pensión vitalicia que fue suspendida, de modo inmotivado, al igual que aproximadamente a mil setecientos derecho habientes, a partir del mes de junio de 2011, sin respetar derechos adquiridos de acuerdo a la Ley de Seguridad de las Fuerzas Armadas y de la propia Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional.

Explica que el Consejo Superior del ISSPOL, sin motivar de acuerdo al literal 1 numeral 7 del artículo 76 de la Constitución de la República, el 23 de agosto de 2012 emitió la resolución N.º 104-CS-SO-15-2012, mediante la cual, a su criterio, se dispuso que la Junta Calificadora de Servicios Policiales excluya del pago de pensiones de montepío a aquellos derecho habientes que obtuvieron este derecho bajo la vigencia de la Ley de Pensiones de las Fuerzas Armadas.

Según sostiene, estos hechos tienen como origen la consulta formulada por el ex director general del ISSPOL, Marco Vinicio Salazar Jarrín, al procurador general del Estado mediante oficio N.º I-OF-2012-186-AJ-ISSPOL, del 26 de abril de 2012. La consulta referida tenía como propósito aclarar si los pensionistas de montepío que fueron calificados como tales bajo la Ley de Pensiones de Fuerzas Armadas y siguen gozando del derecho de pensiones con la vigencia de la Ley de Seguridad Social, se sujetan a las causales de exclusión o pérdida de pensión establecidas en la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional y que no estaban contempladas en la Ley de Pensiones de las Fuerzas Armadas.

Atendiendo a la consulta formulada, el doctor Diego García Carrión, procurador general del Estado, mediante oficio N.º 08707 del 09 de julio de 2012, se pronunció sobre el particular y en lo principal respondió:

De los citados artículos 83, 84 y 85 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, se desprende que el Grupo de Pensionistas de la Caja Policial que alcanzaron el derecho a la pensión de invalidez, vejez y muerte a partir de 9 de marzo de 1959, mantienen dichos derechos con la vigencia de la citada Ley de Seguridad Social Policial.

Sin embargo, manifiesta que en el documento de respuesta, el procurador general del Estado, a pesar de concluir que los pensionistas de montepío calificados bajo la Ley de Pensiones de las Fuerzas Armadas, que han venido gozando del derecho a dichas pensiones con la vigencia de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, están sujetos a las causales de exclusión o pérdida de la pensión de montepío establecidas en el artículo 34 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional. Luego, expresa que los pensionistas de montepío que adquirieron sus derechos bajo la Ley de Pensiones de las Fuerzas Armadas continuarán gozando de los mismos derechos al amparo de la vigente Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, siempre que cumplan con los requisitos previstos en esta última, y perderán dicho derecho en tanto les sean aplicables las causales de extinción o pérdida de dicha pensión, contempladas en el artículo 34 de la mencionada Ley de Seguridad Social Policial.

Sostiene entonces que de conformidad con lo establecido en el decreto supremo N.º 881 del 27 de julio de 1973, promulgado en el Registro Oficial 365 del 8 de agosto del mismo año, de acuerdo al artículo 1 de dicho decreto, se concedió pensión de montepío policial, a partir del 12 de julio de 1992 (segundo día del fallecimiento), a la señora Norma Yolanda Villacís Luna, C.I. 1800742304, viuda del teniente coronel de policía, Edmundo Eduardo Viteri

Estrella, como madre y representante legal de los menores de edad: Edmundo Eduardo, Paul Eduardo, Tamara Gabriela y María José Viteri Villacís, hijos todos del antes causante. Cita además el contenido del artículo 2 de dicho decreto supremo, en el que se ha determinado que el pago de la pensión inicial de montepío policial que se encuentra determinado en el artículo 1, “será de cargo de la caja policial”.

Finalmente, manifiesta que se ha conculcado su “derecho adquirido a la pensión de montepío policial” y que al suspender su derecho al pago de pensiones de montepío, se está desatendiendo lo ordenado en el decreto supremo antes referido bajo la vigencia de la Ley de Pensiones de las Fuerzas Armadas.

### **Pretensión**

En base a los fundamentos expuestos, la accionante formula acción por incumplimiento a fin que el Consejo Superior del ISSPOL y su director general, cumplan con el pago de sus pensiones de montepío que:

sin motivo alguno se hallan suspendidas en acatamiento a lo dispuesto en los artículos 83 y 85 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, privilegiando mi derecho otorgado en la disposición transitoria segunda ibídem; moderados [sic] en los artículos 8 y 33 del Reglamento de Aplicación a la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional; cuanto así a las Reglas 2 literal b y 9 de las Políticas para la administración de pensiones dictadas por el Consejo Superior del ISSPOL que aprobó mediante resolución N.º 051-CS-SO-06-2011, dejando sin efecto la resolución N.º 104-CS-SO-15-2012, emitida por el Consejo Superior del ISSPOL con fecha 23 de agosto de 2012, en la que sin garantizar la aplicación de las normas que integran el sistema jurídico verbí gratia los artículos 83 y 85 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, 8 y 33 de su Reglamento de Aplicación, normas citadas que contienen una obligación de hacer y cumplir [...].

### **Contestación a la demanda**

**Argumentos del general superior Rodrigo Marcelo Suárez Salgado, comandante general de la Policía Nacional y presidente del Consejo Superior del ISSPOL y del abogado Enrique Espinosa de los Monteros Borja, director general del ISSPOL**

Mediante escrito presentado el 9 de mayo de 2014 ante esta Corte Constitucional, comparecen los representantes de la Policía Nacional señalando, en lo principal, que:

Como antecedente, el 09 de abril de 2012, el director general del ISSPOL, mediante oficio N.º 2012-0186-AJ-ISSPOL, formuló una primera consulta al procurador general del Estado, resumida en los siguientes términos:

Los pensionistas de montepío que fueron calificados como tales bajo la Ley de Pensiones de Fuerzas Armadas y siguen gozando del derecho a pensiones con la vigencia de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, se sujetan a las causales de exclusión o pérdida de pensión establecidas en la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional que no estaban contempladas en la Ley de Pensiones de las Fuerzas Armadas

En respuesta, manifiestan que la Procuraduría General del Estado remitió el oficio N.º 08787 del 09 de julio de 2012, absolviendo la consulta y señalando en lo principal que:

Por lo expuesto, toda vez que de conformidad con los artículos 14, 19, letra c) y 21 letra f) de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, la Seguridad Social policial ampara al colectivo policial y por tanto a los derecho habientes y dependientes del policía calificados como tales, se concluye que los pensionistas de montepío calificados bajo la Ley de Pensiones de las Fuerzas Armadas y que han venido gozando del derecho a dichas pensiones con la vigencia de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, están sujetos a las causales de exclusión o pérdida de la pensión de montepío establecidas en el artículo 34 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional.

En consecuencia, los pensionistas de montepío que adquirieron sus derechos bajo la Ley de Pensiones de las Fuerzas Armadas, continuarán gozando de los mismos derechos al amparo de la vigente Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, siempre que cumplan con los requisitos previstos en esta última; y perderán dicho derecho en tanto les sean aplicables las causales de extinción o pérdida de dicha pensión contempladas en el artículo 34 de la mencionada Ley de Seguridad Social Policial.

Ahora bien, una vez que el procurador general del Estado formuló dicho pronunciamiento, informan que como consecuencia de esta absolución de consulta y en base al informe elaborado por el asesor jurídico el ISSPOL, se procedió a emitir la resolución N.º 104-CS-SO-15-2012, mediante la cual se acogió el pronunciamiento de la Procuraduría General del Estado y además se resolvió notificar el mismo a la Junta Calificadora de Servicios Policiales del ISSPOL para su “cabal cumplimiento y con la finalidad de que proceda a resolver los casos pendientes en espero [sic] de absolución de la consulta”.

Meses más tarde, en septiembre de 2012, las autoridades policiales presentaron una segunda consulta al procurador general del Estado en los siguientes términos:

El artículo 83 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional establece que el grupo de pensionistas de la caja policial, que alcanzaron derecho a la pensión de invalidez, vejez y muerte a partir del 09 de marzo de 1959 hasta la expedición de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional mantendrán sus derechos. ¿Dicho artículo debe aplicarse en cuanto al goce y extinción de estos derechos en concordancia con las normas contempladas en los arts. 33 y 34 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional o en su defecto, por tal disposición del art. 83 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, el derecho se convierte en vitalicio?

En este mismo documento, los representantes de la Policía Nacional expresan lo siguiente:

El ISSPOL en cumplimiento de su pronunciamiento emitido con fecha 09 de julio de 2012, ha excluido a 1043 pensionistas de los cuales 789 fueron calificadas siendo mayores de veinte y cinco años de edad y 254 han cumplido los veinte y cinco años de edad con la vigencia de la Ley de Seguridad Social

de la Policía Nacional ¿El ISSPOL con este procedimiento ha actuado apegado a su pronunciamiento emitido mediante oficio n°. 08707 de fecha 09 de julio de 2012, o se aparta del mismo por error, confusión, indebida o falsa interpretación?

Si la respuesta a esta pregunta determina que el ISSPOL obró al margen de su pronunciamiento, le solicito respetuosamente se haga conocer en qué consistiría el error, confusión indebida o falsa interpretación de su dictamen.

En respuesta, mediante oficio N.º 10087 del 9 de octubre de 2012, el procurador general del Estado respondió lo siguiente:

Las consultas hechas por usted en esta oportunidad, no se enmarcan dentro de las disposiciones legales invocadas, puesto que no se trata de la inteligencia o aplicación de una norma jurídica, sino de decisiones que corresponden al ámbito de sus competencias, razón por la cual, me abstengo de pronunciarme sobre el particular.

Ahora bien, manifiestan que en el caso particular de la accionante Tamara Gabriela Viteri, su pensión inicial de montepío policial fue concedida mediante acuerdo ministerial N.º 261 del 20 de octubre de 1992, a partir de julio de 1992, segundo día del fallecimiento de su padre, y aclaran que “conforme se aprecia, no se trata de pensión de montepío vitalicia como asevera en la demanda relativa a esta causa”.

Luego, en el año 1997, la actora cumplió la mayoría de edad “bajo la vigencia de la Ley de Seguridad Social de la Policía, siendo factible que mantenga el derecho a continuar percibiendo la pensión de montepío hasta los veinte y cinco años de edad, siempre y cuando cumpla con los requisitos exigidos por el artículo 33 literal c) de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, lo que es ratificado por el pronunciamiento del señor procurador General del Estado (...)”.

Por esta razón, a su criterio, la accionante, entre el período comprendido entre sus dieciocho y veinticinco años, “mantenía la pensión sino incurría en las causales de exclusión del artículo 34 de la Ley de Seguridad Social Policial. Pero en noviembre de 2004, al cumplir los veinticinco años de edad, se extinguía su derecho, en virtud de lo previsto en la Ley de Seguridad de la Policía Nacional y del pronunciamiento del procurador general del Estado [...]”.

Además, expresan que la accionante fundamenta su demanda en la Ley de Pensiones de las Fuerzas Armadas, misma que estuvo vigente para la Policía Nacional hasta cuando entró en vigencia la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, esto es el 1 de junio de 1995, “sin considerar que la octava disposición transitoria de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, publicada en el suplemento del Registro Oficial n°. 995 de 07 de agosto de 1992, señala claramente que mantiene en vigencia dentro del ámbito de la Policía Nacional, la Ley de Pensiones de las Fuerzas Armadas hasta que la institución policial cuente con su propia Ley de Seguridad Social”.

Finalmente, solicitan a la Corte Constitucional que rechace la demanda “por indebida e impertinente”, dado que el ISSPOL en ningún momento ha incumplido con sus obligaciones constitucionales, legales y reglamentarias, requiriendo además que la actora devuelva los valores que ha recibido luego de haberse encontrado inmersa en la causal de exclusión establecida en la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional.

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

Comparece a fs. 155 del expediente constitucional el abogado Marcos Arteaga Valenzuela, en su calidad de director nacional de Patrocinio y delegado del procurador general del Estado, quien además de ratificar la intervención de la abogada María Cecilia Delgado, realizada en la audiencia pública efectuada el 12 de mayo de 2014, formula las siguientes consideraciones:

En primer lugar, plantea la necesidad de describir cronológicamente la vigencia de las normas aplicables al caso y a la materia, con el propósito de evidenciar que no ha existido incumplimiento de las normas jurídicas mencionadas por la accionante. Para el efecto, señala que en el año 1961 (Registro Oficial 356 del 06 de noviembre de 1961) se expidió la Ley de Pensiones de las Fuerzas Armadas; posteriormente, en el año 1975 (Registro Oficial 757 del 7 de marzo de 1975), se expidió la Ley Orgánica de la Policía Nacional. En el artículo 83 de este último cuerpo normativo se dispuso que “Hasta que se expida la Ley de Pensiones de la Policía Nacional, se aplicará la Ley de Pensiones de las Fuerzas Armadas”.

En 1992 (Registro Oficial 995 del 7 de agosto de 1992) se publicó la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, en cuya disposición transitoria octava se señaló “En concordancia con la Ley Orgánica de la Policía Nacional y hasta que esa institución cuente con su propia Ley de Seguridad Social, la Ley de Pensiones de las Fuerzas Armadas continuará en vigencia dentro del ámbito de la Policía Nacional”.

Tres años más tarde, es decir, en 1995 (Registro Oficial 707 del 01 de junio de 1995) se publicó la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, instrumento jurídico en cuyo artículo 83 “se reconoce los derechos del grupo de pensionistas de la caja policial, que lo constituyeron los asegurados cotizantes que alcanzaron el derecho a la pensión de invalidez, vejez y muerte a partir de 9 de marzo de 1995 hasta la expedición de la presente ley”.

A su criterio, en la ley vigente se añadió que la pérdida del derecho a recibir la pensión de montepío se elimina: por unión de hecho de los hijos, cuando hayan cumplido los veinticinco años de edad; hayan contraído relación laboral; y no ostenten la calidad de estudiante, insistiendo además que durante la audiencia efectuada se corroboró que la accionante tiene más de veinticinco años, ejerce la profesión de ingeniería en finanzas y tiene una relación, por lo que su situación se encuadra en lo establecido en el artículo 34, literal **d** de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional.

Explica que cuando a la accionante se le confirió tal derecho, se lo hizo bajo un régimen de transición señalado en la disposición transitoria octava de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, que concluía con la entrada en vigencia del nuevo ordenamiento jurídico, tal como sucedió con la expedición de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional de 1995. Por tanto, una vez que entró en vigencia este cuerpo normativo, la relación de la accionante con el ISSPOL debía regirse con la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional.

Añade que con el pronunciamiento del procurador general del Estado, contenido en el oficio N.º 08707 del 09 de julio de 2012, quedó aclarado el alcance de la absolución de la consulta efectuada por el Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional, y que la Procuraduría General del Estado considera necesario reiterar su posición según la cual los pensionistas de montepío fueron calificados como tales, bajo la Ley de Pensiones de las Fuerzas Armadas y que efectivamente deben continuar gozando de ese derecho con la vigencia de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, a pesar de estar sujetos a las causales de exclusión o pérdida de pensión de montepío establecidas en el artículo 34 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional.

Finalmente, sostiene que la aplicación de dicho cuerpo normativo no puede considerarse restrictiva ni regresiva del derecho que en su momento fue reconocido a favor de la accionante, sino que se trata del cumplimiento estricto al ordenamiento jurídico ecuatoriano de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador, garantizando así la seguridad jurídica. Por ello, solicita el rechazo de la demanda objeto de acción por incumplimiento de norma.

#### **Prueba del reclamo previo**

La accionante, Tamara Gabriela Viteri Villacís, manifiesta en su demanda que el 21 de octubre de 2012, su madre Norma Villacís de Viteri, mediante oficios dirigidos al coronel de Policía de E.M. Marco Vinicio Salazar Jarrin, director general del ISSPOL: “realizó el reclamo previo, tendiente a que se dé solución a la suspensión de pago de pensión por montepío que me corresponde como derecho habiente; el señor director general del ISSPOL, mediante oficio I-OF-2012-2316-DG-ISSPOL de 31 de octubre de 2012, sin dar atención al petitorio de levantamiento de la suspensión del pago de pensiones, se limita a adjuntar una copia simple del oficio N.º I-OF-2012-666-AJ-ISSPOL de 26 de octubre de 2012, firmado por el asesor jurídico del ISSPOL y el director de prestaciones del ISSPOL.”

#### **Audiencia**

El 12 de mayo de 2014 se llevó a cabo la audiencia pública a la que concurrieron las siguientes personas: La legitimada activa, Tamara Gabriela Viteri Villacís, acompañada de su abogado patrocinador, Dr. Gerardo Ramos González; el legitimado pasivo, representado por la Dra. Soraya Herrera, en calidad de delegada del presidente y director general del Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional, y la Dra. María Cecilia Delgado, en representación del procurador general del Estado.

El Dr. Ramos González, en representación de la legitimada activa, manifiesta que se presenta la acción en virtud de que la actora obtuvo la calidad de pensionista beneficiaria del montepío policial por parte de la ex caja policial, en su calidad de derecho habiente de su progenitor y que fue calificada como tal por la Junta Calificadora de Servicios Policiales. Cita las normas que considera han sido incumplidas desde el mes de junio del 2011 y afirma que aquellas obligan al ISSPOL a mantener la concesión de los valores que le correspondan por montepío, por lo que sostiene que se ha desconocido el derecho legalmente adquirido.

Adicionalmente, menciona que la ley establece como requisito para mantener la condición de beneficiaria, mantener el estado civil de soltería, requisito que ha cumplido la actora al no haber contraído nupcias. Finalmente, considera que el derecho que ostenta la actora es imprescriptible, inalienable, interdependiente, por lo tanto es de directa aplicación y no puede ser restringido por normas inferiores, se debe interpretar de la mejor manera para hacer efectivo cumplimiento del derecho, y se ha violado la obligación de protección del derecho por parte del Estado.

Por su parte, el ISSPOL manifiesta que se ratifica en el contenido del informe enviado a la Corte Constitucional donde establece que ha dado cumplimiento a la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional y los pronunciamientos del procurador general del Estado. Asegura que la actora sustenta su acción en leyes anteriores a la promulgación de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, sin tomar en cuenta disposiciones transitorias que mandaban a tomar en cuenta la Ley de Pensiones de las Fuerzas Armadas hasta la promulgación de la ley antes referida. Posteriormente, establece como excepciones a la acción: la negativa pura y simple de la demanda, ilegitimidad de personería y falta de legítimo contradictor, falta de derecho para proponer la demanda, inexistencia de acto impugnado por medio de acción por incumplimiento, improcedencia de la acción y la prescripción de la acción, por lo que solicita que se niegue la demanda.

Asimismo, la representante del procurador general del Estado manifiesta que la actora pretende beneficiarse del montepío solamente por mantener el estado civil de soltera, desconociendo que la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional establece otros requisitos para perder la calidad de beneficiaria, como lo es haber perdido la condición de estudiante y sobrepasar la mayoría de edad. Respecto a la alegación de regresividad formulada, hace referencia a un informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, donde se establece que la restricción en el ejercicio de un derecho no es sinónimo de regresividad, pues el concepto de progresividad no es excluyente de la posibilidad de que un Estado imponga en la norma ciertas restricciones al ejercicio de los derechos. Sostiene que el análisis de regresividad implica un estudio en cuanto a la afectación colectiva de la medida, por lo que no puede simplemente considerarse que toda restricción constituye una regresión. Afirma entonces que la accionante entiende erróneamente que el beneficio de

montepío es vitalicio y sostiene que la inclusión de nuevas causales para la pérdida de este derecho son legítimas, especialmente porque buscan sostener el sistema financiero de la seguridad social de la Policía Nacional y garantizar el principio de eficiencia que rige el sistema de seguridad social. Por tanto, afirma que en ese sentido, cumplir con la ley de la materia no puede ser considerado como afectación a sus derechos constitucionales, sino que al contrario, con ello el ISSPOL está garantizando la seguridad jurídica. Finalmente, solicita el rechazo de la demanda por no cumplir con los requisitos para su procedencia.

## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### Competencia de la Corte

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones por incumplimiento, de conformidad con lo previsto en los artículos 93 y 436 numeral 5 de la Constitución de la República, en concordancia con lo dispuesto en los artículos del 52 al 57 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y de acuerdo con los artículos 32 y 33 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

### Legitimación activa

La accionante se encuentra legitimada para presentar esta acción por incumplimiento de norma, en virtud del artículo 439 de la Constitución de la República que establece que “las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano individual o colectivamente”.

### Análisis constitucional

#### Naturaleza jurídica de la acción por incumplimiento

De conformidad con el artículo 93 de la Constitución de la República, la acción por incumplimiento tiene por objeto garantizar la aplicación de las normas que integran el sistema jurídico, así como el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de derechos humanos, cuando la norma o decisión cuyo cumplimiento se persigue, contenga una obligación de hacer o no hacer clara, expresa y exigible. De esta forma, la acción por incumplimiento constituye un mecanismo que garantiza la realización efectiva de la Constitución y las leyes cuando las autoridades públicas o los particulares las omiten. En otras palabras, permite vigencia, aplicación y eficacia del sistema jurídico ecuatoriano frente a posibles omisiones en la aplicación de la normativa vigente por parte de las autoridades públicas o personas particulares, que no puedan ser ejecutables por las vías judiciales ordinarias.

Así, frente a la necesidad de garantizar el cumplimiento del sistema jurídico ante omisiones en la observancia de los mandatos de las normas jurídicas, el artículo 436 numeral 5 de la Constitución de la República establece como competencia de la Corte Constitucional “conocer y resolver,

a petición de parte, las acciones por incumplimiento que se presenten con la finalidad de garantizar la aplicación de normas o actos administrativos de carácter general, cualquiera que sea su naturaleza o jerarquía, así como para el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos que no sean ejecutables por las vías judiciales ordinarias”. Por tanto, esta acción pone a disposición de las personas, un mecanismo que permite exigir a las autoridades o a las personas, naturales o jurídicas, la realización de un deber que ha omitido cumplir, en procura de la plena vigencia de las leyes y actos administrativos de carácter general, así como decisiones de organismos internacionales de derechos humanos.

Respecto a la acción por incumplimiento, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, a partir de su artículo 52, establece el objeto, ámbito y procedimiento a seguir para la presentación de esta acción. Así, conforme a la Ley, la acción por incumplimiento tiene por objeto garantizar la aplicación de las normas que integran el ordenamiento jurídico. No obstante, procederá únicamente cuando contengan una obligación clara, expresa y exigible de hacer o no hacer, así como una reclamación previa de cumplimiento ante quien tiene la obligación de satisfacerla. Es decir, la acción por incumplimiento procede únicamente si el incumplimiento se mantiene o si la autoridad pública o la persona natural o jurídica particular no contesta el reclamo en un término de cuarenta y cinco días<sup>1</sup>.

Por su parte, la Corte Constitucional, para el periodo de transición, a través de diversas sentencias, determinó también los presupuestos bajo los cuales opera esta garantía jurisdiccional de derechos, y estableció los siguientes presupuestos para su operatividad:

“En cuanto a su objeto:

- a) Garantizar la aplicación de las normas o actos administrativos de carácter general, cualquiera que sea su naturaleza y jerarquía, que integran el sistema jurídico; y,
- b) Garantizar el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de Derechos Humanos.

En cuanto a los requisitos para su procedibilidad:

- a) La norma o decisión cuyo cumplimiento se persigue debe contener una obligación de hacer o no hacer clara, expresa y exigible; y,
- b) Deberá verificarse que la norma, acto administrativo de carácter general, sentencia o informe de organismos internacionales de Derechos Humanos, no sea ejecutable por las vías judiciales ordinarias”.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Artículos 52, 53 y 54 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

<sup>2</sup> Corte Constitucional del Ecuador, para el periodo de transición. Sentencia 002-09-SAN-CC, de 2 de abril de 2009, publicada en el Registro Oficial Suplemento N° 566 de 8 de abril de 2009.

**Determinación de los problemas jurídicos**

Conforme se desprende del expediente, corresponde a la Corte Constitucional establecer si el Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional ha incumplido las disposiciones normativas que han sido detalladas en la demanda y que fueron oportunamente citadas en líneas anteriores. Para el efecto, la Corte Constitucional formula los siguientes problemas jurídicos:

1. Las disposiciones normativas contenidas en los artículos 83 y 85 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional (Registro Oficial 707 del 01 de junio de 1995); 8 y 83 del Reglamento a la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional (Registro Oficial 797 del 06 de octubre de 1995); políticas para la administración de pensiones dictadas por el Consejo Superior del ISSPOL del 14 de enero de 2014, y decreto supremo N.º 881 del 27 de julio de 1973, ¿contienen una obligación de hacer o no hacer clara, expresa y exigible?
2. ¿Ha existido incumplimiento de las normas de carácter legal y reglamentario señaladas, por parte del Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional?

**Resolución de los problemas jurídicos**

1. **Las disposiciones normativas contenidas en los artículos 83 y 85 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional (Registro Oficial 707 del 01 de junio de 1995); 8 y 83 del Reglamento a la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional (Registro Oficial 797 del 06 de octubre de 1995); políticas para la administración de pensiones dictadas por el Consejo Superior del ISSPOL del 14 de enero de 2014, y decreto supremo N.º 881 del 27 de julio de 1973, ¿contienen una obligación de hacer o no hacer clara, expresa y exigible?**

Con la finalidad de efectuar el análisis del primer problema jurídico planteado, la Corte Constitucional considera oportuno referirse al contexto del caso *sub examine*, con la finalidad de comprender adecuadamente el alcance de las disposiciones normativas cuyo cumplimiento se demanda.

Así, la accionante, Tamara Gabriela Viteri Villacís, ha demandado al Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional por el presunto incumplimiento de las disposiciones normativas descritas en el planteamiento del problema jurídico bajo el argumento de que dicho organismo habría suspendido “de modo ilegítimo” su derecho a continuar recibiendo la pensión de montepío de orfandad por el fallecimiento de su padre, el ex teniente coronel de Policía Edmundo Eduardo Viteri, en el mes de julio del año 1992, en virtud de la aplicación de una de las causales de exclusión previstas en la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional y sobre lo cual, la Corte Constitucional se referirá más adelante al resolver el segundo problema jurídico.

Ahora bien, con el propósito de revisar el contenido de las disposiciones normativas referidas y así establecer si aquellas contienen obligaciones claras, públicas y

exigibles de hacer o no hacer, la Corte Constitucional cumplirá dicha revisión bajo el esquema que se plantea a continuación:

**Sobre las disposiciones normativas de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional**

En primer lugar, el artículo 83<sup>3</sup> de dicho cuerpo normativo señala que el grupo de pensionistas de la caja policial que lo constituyen los asegurados cotizantes que alcanzaron derecho a pensión de invalidez, vejez y muerte a partir del 9 de marzo de 1959 hasta la expedición de dicha ley, mantendrán **sus derechos** y deben aportar al ISSPOL de su propia pensión mensual los porcentajes establecidos en dicha ley para los seguros de enfermedad, maternidad y de mortuoria.

Esta norma denota con suficiente claridad la determinación de aquellas personas cuyos derechos deben continuar siendo respetados, no obstante de la expedición de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional. La Corte Constitucional observa que la conservación de los derechos adquiridos con anterioridad a la expedición de este nuevo cuerpo normativo es la característica principal de la disposición normativa *sub examine*, pues lo que refiere a la continuidad de las aportaciones de la pensión mensual y de los porcentajes correspondientes, no son sino una consecuencia del reconocimiento de la continuidad en los derechos que el ISSPOL debe observar. Por esta razón, se puede evidenciar que esta disposición normativa contiene una obligación expresa y clara de hacer por parte del Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional, y que además es exigible para cualquier persona que haya cumplido adecuadamente con los supuestos previstos por el legislador, en tanto al período comprendido entre el 9 de marzo de 1959 el 01 de junio de 1995.

Por otra parte, en cuanto al artículo 85<sup>4</sup>, la disposición normativa señala la competencia del ISSPOL para tener a su cargo la provisión de pensiones a favor del Estado y que estas y sus eventuales aumentos se cubrirán en su totalidad con recursos asignados por el Estado en su presupuesto general. En tal sentido, la disposición normativa determina que los pensionistas mantendrán sus derechos, aportando al ISSPOL de su propia pensión mensual para los seguros de enfermedad, maternidad y mortuoria.

Al respecto, la Corte Constitucional observa que la disposición normativa se compone de dos partes: la

<sup>3</sup> **Artículo 83.-** El Grupo de Pensionistas de la caja policial, que lo constituyen los asegurados cotizantes que alcanzaron el derecho a la pensión de Invalidez, Vejez y Muerte a partir del 9 de marzo de 1959, hasta la expedición de la presente Ley, mantendrán sus derechos y aportarán al ISSPOL, de su propia pensión mensual, los porcentajes establecidos en esta Ley para los seguros de enfermedad, maternidad y de mortuoria.

<sup>4</sup> **Artículo 85.-** El ISSPOL tendrá a su cargo el servicio de pago de pensiones a los pensionistas del Estado. Estas pensiones y sus eventuales aumentos se cubrirán, en su totalidad, con recursos asignados por el Estado en su Presupuesto General, los que serán transferidos por el ministerio de Finanzas y Crédito Público a la del ISSPOL, en el Banco Central del Ecuador.

primera confiere a la ISSPOL la potestad para asumir bajo su cargo el servicio de pago a los pensionistas. Esta disposición contiene una obligación de hacer por parte de dicho organismo en tanto asume una competencia expresa otorgada por el legislador sin que su contenido sea obscuro y advirtiéndose la exigibilidad de cualquier persona que cumpla el supuesto establecido para requerir de este el cumplimiento de tal prestación.

La segunda parte de la disposición normativa se refiere a los componentes que integran las pensiones y sus eventuales aumentos, que origina también una obligación clara de hacer para quienes deben cubrir con los componentes descritos en aquella. Finalmente, el segundo inciso del artículo 85 reitera lo señalado en el artículo 83 respecto de la conservación de derechos de las personas en el período comprendido entre el 9 de marzo de 1959 y el 01 de junio de 1995. De este modo, se observa que al igual que el artículo 83 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, el artículo 85 contiene obligaciones claras, expresas y exigibles.

#### **Sobre las disposiciones normativas del Reglamento a la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional**

El artículo 8 del Reglamento a la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional<sup>5</sup> contiene un reenvío de lo que el artículo 85 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional estableció oportunamente: conferir la competencia al Instituto de Seguridad Social de la Policía para asumir el servicio de pago de las pensiones del Estado. Luego, la norma describe, al igual que lo hace la ley, la obligación de reconocer a los pensionistas del Estado los derechos adquiridos y que dichos pensionistas aportarán de su pensión para los seguros de enfermedad, maternidad y mortuoria; en tal virtud, la Corte Constitucional no evidencia que dicha disposición normativa contenga elementos adicionales a los previamente analizados, de modo que se concluye que el artículo 8 describe obligaciones claras, expresas y exigibles.

El artículo 83 del Reglamento reitera <sup>6</sup>lo señalado en el artículo 83 de la Ley, pues indica que el grupo de pensionistas de la ex caja policial está constituido por los asegurados cotizantes que alcanzaron derecho a la pensión de invalidez, vejez y muerte a partir del 9 de marzo de

<sup>5</sup> **Artículo 8.-** El ISSPOL asume la responsabilidad del servicio de pago de las Pensiones del Estado.

En virtud de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, los Pensionistas del Estado mantienen sus derechos adquiridos y acceden a las prestaciones y servicios de la Seguridad Social.

Los Pensionistas del Estado aportarán de su pensión para los Seguros de Enfermedad y Maternidad y Mortuoria.

<sup>6</sup> **Artículo 83.-** El Grupo de Pensionistas de la Ex – Caja policial está constituido por los asegurados cotizantes que alcanzaron derecho a la pensión de Invalidez, Vejez y Muerte a partir del 9 de marzo de 1959, hasta la expedición de la presente Ley y que consten en los registros de afiliación de la Ex - Caja policial.

Este grupo de pensionistas mantiene sus derechos adquiridos y accede a las prestaciones, servicios y asistencia social policial, en los términos y condiciones previstos en la Ley y el presente Reglamento.

1959 hasta la expedición de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, es decir, hasta el 01 de junio de 1995 y que consten en los registros de afiliación de la ex caja policial. En sentido similar, se vuelve a hacer referencia sobre los derechos adquiridos por los pensionistas en los términos y condiciones determinados en la ley y en dicho reglamento, de modo que se puede concluir, bajo el análisis efectuado en líneas anteriores, que el artículo 83 del Reglamento a la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional contiene una obligación de hacer clara y expresa, además de exigible por quienes se consideren asistidos por tal derecho.

#### **Sobre las políticas para la administración de pensiones dictadas por el Consejo Superior del ISSPOL del 14 de enero de 2004, específicamente las contenidas en el numeral 2 literal b, y 9**

Dentro de las políticas para la administración de pensiones dictadas por el Consejo Superior del ISSPOL del 14 de enero de 2014, debe la Corte Constitucional verificar si aquellas contenidas en el numeral 2 literal b, y en el numeral 9, contienen obligaciones de hacer o no hacer, claras, expresas y exigibles.

En cuanto a la política contenida en el artículo 2, literal b<sup>7</sup>, aquella señala que si la pensión de montepío fue concedida de acuerdo con lo establecido en la Ley de Pensiones de las Fuerzas Armadas y el beneficiario cumplió la mayoría de edad al amparo de esta ley, al entrar en vigencia la Ley de Seguridad de la Policía Nacional, para las beneficiarias, si se mantienen solteras, dicha pensión será vitalicia, y en caso de matrimonio, perderán la pensión de montepío, debiendo reconocérseles una indemnización por matrimonio.

Sobre esta disposición, la Corte Constitucional observa que el Consejo Superior del ISSPOL tuvo como propósito distinguir a aquellas personas que recibieron el beneficio de montepío de acuerdo a las disposiciones pertinentes de la Ley de Pensiones de las Fuerzas Armadas y que cumplieron su mayoría de edad bajo el amparo de dicha ley, frente a aquellas personas que recibieron el beneficio de acuerdo a la Ley de Pensiones de las Fuerzas Armadas y que cumplieron su mayoría de edad bajo el amparo de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional (descripción contenida en el numeral 3 de dichas políticas). Luego, se establece el estado civil de las beneficiarias para recibir dicho beneficio en caso de mantenerse solteras y se regula las consecuencias en cuanto a la prestación de este derecho en caso de contraer matrimonio.

<sup>7</sup> **Numeral 2).-** Si la pensión de montepío fue concedida de conformidad con lo establecido en la Ley de Pensiones de las Fuerzas Armadas y el beneficiario cumplió la mayoría de edad al amparo de esa Ley, al entrar en vigencia la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional.

b) En el caso de beneficiarias mujeres si se mantienen solteras su pensión será vitalicia, en caso de matrimonio, perderán la pensión de montepío y se les reconocerá la indemnización por matrimonio. No acrece la pensión al grupo familiar (Art. 35 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional).

Esta disposición normativa contiene obligaciones claras de hacer por parte del ISSPOL, es decir, reconocer y garantizar la provisión del montepío a las beneficiarias solteras que adquirieron tal derecho de acuerdo a la Ley de Pensiones de las Fuerzas Armadas y que cumplieron su mayoría de edad bajo el amparo de aquel cuerpo normativo. Por esta razón, la Corte Constitucional considera que el numeral 2 literal **b** de las políticas para la administración de pensiones cumple con los requisitos formulados en el problema jurídico.

En cuanto al numeral 9 del mismo instrumento<sup>8</sup>, se advierte que el objetivo del mismo es mantener las condiciones y porcentajes de las pensiones que fueron calificadas al amparo de la Ley de Pensiones de las Fuerzas Armadas, salvo quienes ejerzan su derecho a solicitar reapertura del respectivo expediente dentro del período de prescripción determinado en esa ley (dos años). Para la Corte Constitucional, esta disposición contiene una obligación de hacer, y es exigible en tanto se garantiza a los pensionistas mantener dichos beneficios (condiciones y porcentajes) cuando para el efecto se aplicó las normas de la Ley de Pensiones de las Fuerzas Armadas, y además prevé la posibilidad de solicitar la reapertura del examen en un plazo de dos años, hecho que ratifica el criterio constitucional expuesto.

En tal virtud, tanto el numeral 2 literal **b** y el numeral 9 de las políticas contienen los requisitos exigidos en el problema jurídico.

#### **Sobre el decreto supremo N.º 881 del 27 de julio de 1973**

El decreto supremo N.º 881 del 27 de julio de 1973, regulaba de modo general la concesión de títulos de retiro e invalidez de los miembros de la policía civil y facultaba al Ministerio de Gobierno y Policía (Hoy Ministerio del Interior). Este decreto supremo determinaba el procedimiento, así como las formalidades a ser observadas por parte de las autoridades públicas para cumplir tal propósito.

Sobre este decreto supremo, la Corte Constitucional observa la existencia de los requisitos señalados en el problema jurídico en tanto que la obligación de las autoridades públicas para cumplir con dichas formalidades gozaban de claridad, y su inobservancia podría ser accionada por quien se considerase asistido con tal derecho. En tal virtud, sin otras consideraciones que sea necesario efectuar, se concluye que el decreto supremo cumple con los requisitos establecidos en el problema jurídico planteado.

En consecuencia, de todo lo expuesto, esta Corte encuentra que las normas cuyo cumplimiento se persigue

sí contienen una obligación de hacer o no hacer, clara, expresa y exigible, de conformidad con el artículo 52 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional<sup>9</sup>.

#### **¿Ha existido incumplimiento de las normas de carácter legal y reglamentario señaladas, por parte del Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional?**

El Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional, ISSPOL, ha sido demandado mediante esta garantía jurisdiccional por presuntamente incumplir las normas contenidas en los artículos 83 y 85 de la Ley de Seguridad de la Policía Nacional; los artículos 8 y 83 del Reglamento a la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional; las políticas para la administración de pensiones dictadas por el Consejo Superior del ISSPOL del 14 de enero de 2004, y finalmente el decreto supremo N.º 881 del 27 de julio de 1973.

Ahora bien, tomando en consideración que las normas referidas regulan de modo general la provisión del derecho de pensión por invalidez, vejez, montepío y muerte de aquellas personas vinculadas con la institucionalidad del servicio social de la Policía Nacional, es necesario revisar adecuadamente cuál era la situación jurídica de la accionante Tamara Gabriela Viteri Villacís al momento de adquirir este derecho como consecuencia del fallecimiento de su padre, el ex teniente coronel de E. M. de la Policía, Edmundo Viteri Estrella. Luego, será necesario confrontar la situación fáctica que permita evidenciar si este derecho le debía continuar asistiendo, a fin que la Corte Constitucional verifique si el ISSPOL incurrió o no en el incumplimiento normativo enunciado.

Para el efecto, conviene revisar los documentos principales que en su debido momento permitieron configurar la concesión del derecho de montepío a favor de la accionante.

Tenemos así que a fs. 91 del expediente constitucional, consta una copia notariada del acto administrativo contenido en el acuerdo ministerial N.º 261 del 27 de agosto de 1992, suscrito por el abogado Fausto Pérez Vergara, subsecretario de Gobierno, quien fundamentado en las disposiciones contenidas en el decreto supremo N.º 881 del 27 de julio de 1973 y de acuerdo a la resolución dictada por la H. Junta Calificadora de Servicios de los miembros de la Policía Nacional, concedió pensión inicial de montepío policial a la señora Norma Yolanda Villacís Luna, viuda del fallecido ex oficial Edmundo Eduardo Viteri Estrella, por sus propios derechos y como madre y, por tanto, representante legal de los menores de edad Paul Eduardo, Tamara Gabriela y María José Viteri Villacís.

<sup>8</sup> **Numeral 9.**- Las pensiones que fueron calificadas al amparo de la Ley de Pensiones de las Fuerzas Armadas, mantendrán sus condiciones y porcentajes establecidos en los Decretos Ejecutivos o Acuerdos emitidos por la Junta Calificadora de Servicios Policiales de ese entonces; salvo quienes ejerzan su derecho a solicitar reapertura del expediente, dentro del periodo de prescripción determinado en esa ley (dos años)

<sup>9</sup> **Art. 52 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.**- La acción por incumplimiento tiene por objeto garantizar la aplicación de las normas que integran el sistema jurídico, así como el cumplimiento de sentencias, decisiones o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos. Esta acción procederá cuando la norma, sentencia, decisión o informe cuyo cumplimiento se persigue contengan una obligación de hacer, no hacer, clara expresa y exigible.

El primer elemento que deviene de esta situación es que mediante la expedición de dicho acto administrativo, la accionante adquirió este derecho como consecuencia de un hecho jurídico concreto, la muerte de su padre. Es decir, en virtud de aquel vínculo de consanguinidad, la entonces adolescente Tamara Gabriela Viteri Villacís, a través de su madre Norma Villacís Luna, estuvo facultada para recibir este beneficio al igual que sus hermanos. Este detalle resulta relevante en el análisis constitucional porque de aquello dependerá establecer si efectivamente la suspensión de la entrega de la pensión de montepío por parte del ISSPOL, tuvo como consecuencia el incumplimiento de alguna de las disposiciones jurídicas aludidas.

Ahora bien, debiendo dirigir nuestra atención al acuerdo ministerial N.º 261 del 27 de agosto de 1992, señalamos que este instrumento se expidió con fundamento en el decreto supremo N.º 881 del 27 de julio de 1973, mismo que requiere una adecuada revisión a fin de distinguir los efectos que generaba a favor de los miembros de la Policía Nacional vinculados con el sistema de Seguridad Social. Tenemos así que el decreto supremo N.º 881 fue suscrito por el general Guillermo Rodríguez Lara en ejercicio de la Jefatura de Gobierno, y tenía como objetivo principal establecer que los títulos de pensionistas de retiro o de invalidez de los miembros de la Policía Civil, así como los de montepío de la misma institución, debían ser expedidos por acuerdo y en idéntica forma a lo que disponía la Ley de Pensiones de las Fuerzas Armadas.

El decreto N.º 881 del 27 de julio de 1973, efectuaba un reenvío a lo que disponía la Ley de Pensiones de las Fuerzas Armadas, cuerpo normativo que aún se encuentra en vigencia y que fue publicado en el Registro Oficial N.º 356 del 06 de noviembre de 1961. En el artículo 37 de este cuerpo normativo se consagró el derecho a recibir montepío militar a los herederos de un militar que falleciere en servicio activo en las Fuerzas Armadas, mientras que más adelante, en el artículo 39 establece que tienen derecho a montepío, entre otros, la viuda y los hijos legítimos e ilegítimos del militar fallecido.

Sobre esta base, la Corte Constitucional plantea como primera premisa la constatación de que los hechos acaecidos en el año 1992, se han ajustado al hipotético planteado en la disposición normativa en mención, es decir, Tamara Gabriela Viteri Villacís era hija menor de edad del

fallecido teniente coronel Edmundo Eduardo Viteri y, por lo tanto, de acuerdo a esta norma, se constituyó en beneficiaria del montepío en modo idéntico como si su padre hubiera prestado sus servicios para las Fuerzas Armadas del Ecuador.

Ahora bien, es importante indicar que aun cuando la Ley Orgánica de la Policía Nacional fue expedida en 1975 (Registro Oficial 757 del 7 de marzo de 1975), como quedó indicado anteriormente, la regulación de pensiones para el personal de la Policía Nacional aún se encontraba bajo la regulación de la Ley de Pensiones de las Fuerzas Armadas en virtud de lo establecido en el artículo 83 de este último cuerpo normativo, que señalaba “Hasta que se expida la Ley de Pensiones de la Policía Nacional, se aplicará la Ley de Pensiones de las Fuerzas Armadas”.

Posteriormente, en agosto de 1992 se publicó la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, instrumento normativo que en su disposición transitoria octava aclaró que la regulación del derecho de montepío para los beneficiarios de tal derecho, aún debía regirse bajo la Ley de Pensiones de las Fuerzas Armadas. Así señala la norma referida:

OCTAVA.- En concordancia con la Ley Orgánica de la Policía Nacional y hasta que esta Institución cuente con su propia Ley de Seguridad Social, la Ley de Pensiones de las Fuerzas Armadas continuará en vigencia dentro del ámbito de la Policía Nacional.

En este escenario, la Corte Constitucional observa que la expedición de las normas antes citadas no afectaba o modificaba de ningún modo la concesión del derecho de montepío a favor de Tamara Gabriela Viteri Villacís en 1992. Por lo tanto, la determinación del derecho de montepío de Tamara Gabriela Viteri Villacís debía regularse sobre la base de la Ley de Pensiones de las Fuerzas Armadas.

Tres años más tarde, es decir en 1995 (Registro Oficial 707 del 01 de junio de 1995) se publicó la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, cuerpo normativo que en lo que respecta a las causales de exclusión del beneficio de montepío incluyó otras adicionales a las que constaban en el artículo 50 de la Ley de Pensiones de las Fuerzas Armadas. Así, el artículo 34 de la Ley de Seguridad Social de la Policía incluyó las siguientes causales:

Ley de Pensiones de las Fuerzas Armadas	Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional
<p><b>Art. 50.-</b> Se pierde el derecho a la pensión de montepío, por:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.- Fallecimiento del beneficiario;</li> <li>2.- Matrimonio de la viuda, de las hijas o de las hermanas, y por llegar a la mayor edad los hijos, o haber contraído matrimonio antes de llegar a ella; y,</li> <li>3.- Mala conducta de la viuda, declarada por los jueces ordinarios.</li> </ol> <p>Exceptuase a los hijos varones del causante, de cualquier edad, incapacitados para el trabajo en forma absoluta y permanente, quienes tendrán derecho a pensión de montepío militar o continuarán percibiéndola, siempre que hubieren vivido a cargo y cuidado del militar fallecido.</p>	<p><b>Art. 34.-</b> Se pierde la pensión de montepío por las siguientes causas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Por fallecimiento del beneficiario;</li> <li>b) Por matrimonio del pensionista de viudedad o cuando éste haya formado unión libre estable y monogámica;</li> <li>c) Cuando los hijos hayan contraído matrimonio o formado unión libre estable y monogámica; y,</li> <li>d) Cuando los hijos mayores de dieciocho años y menores de veinticinco años de edad hayan contraído relación laboral o perdido su calidad de estudiante.</li> </ol>

Con la inclusión de las nuevas causales, a criterio del abogado Marcos Arteaga Valenzuela, delegado del procurador general del Estado, en su escrito de contestación a la demanda<sup>10</sup>, la accionante Tamara Viteri Villacís debía perder el derecho de montepío por incurrir en la causal **d** del artículo 34 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, y así consta expresamente en dicho escrito al señalar:

Es decir, en la ley vigente se añadió que la pérdida del derecho a recibir la pensión de montepío se elimina por unión de hecho de los hijos, cuando hayan cumplido los veinticinco años de edad, hayan contraído relación laboral y ya no ostenten la calidad de estudiante.

Como se pudo corroborar en la audiencia, la accionante tiene más de veinticinco años, ejerce la profesión de ingeniería en finanzas y tiene una relación laboral, con lo que su situación se encuadra en lo establecido en el artículo 34, letra d de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional.

Sin embargo, la accionante reitera en su demanda la afectación e incumplimiento de las normas referidas y particularmente de las Reglas 2 literal **b**, y 9 de las Políticas para la administración de pensiones dictadas por el Consejo Superior del ISSPOL. Dichas “políticas para la administración de pensiones emitidas por el Consejo Superior del ISSPOL” fueron el instrumento normativo que permitió dar cumplimiento a las normas jurídicas establecidas en los artículos 83 y 85 de la Ley de Seguridad Social<sup>11</sup>.

En efecto, como quedó indicado al resolver el primer problema jurídico, el artículo 83<sup>12</sup> de dicho cuerpo normativo señala que el grupo de pensionistas de la caja

policial que lo constituyen los asegurados cotizantes que alcanzaron derecho a pensión de invalidez, vejez y muerte a partir del 9 de marzo de 1959 hasta la expedición de dicha ley, **mantienen sus derechos**, hecho que no ha sido controvertido en la presente causa, pues la accionante Tamara Gabriela Viteri Villacís continuó recibiendo el derecho de montepío que le fue asignado desde el año de 1992 cuando falleció su padre hasta el momento en que la entidad accionada decidió suspender la entrega del beneficio de montepío, análisis que se retomará más adelante. No existe evidencia que indique que el Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional incurrió en incumplimiento de esta disposición normativa.

Por otra parte, en cuanto al artículo 85 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional (cuyo cumplimiento también se demanda)<sup>13</sup>, la Corte Constitucional señala que esta disposición normativa faculta al ISSPOL a tener la competencia para el servicio de pago de pensiones a los pensionistas, y de modo general determina la forma cómo deben cubrirse las pensiones y sus eventuales aumentos. Además, señala que los pensionistas del Estado mantienen sus derechos y aportarán al ISSPOL de su propia pensión mensual, los porcentajes establecidos en dicha ley para los seguros de enfermedad, maternidad y mortuoria.

Esta disposición normativa, al igual que la anterior, contiene mandatos generales que en el caso concreto de la acción constitucional de incumplimiento formulada, no denota ni evidencia el incumplimiento por parte del ISSPOL en el pago del derecho a montepío a favor de Tamara Gabriela Villacís Viteri, pues como quedó indicado anteriormente, la exclusión de dicho beneficio se produjo en circunstancias concretas y debido a la aplicación de una causal contenida en otra disposición normativa que será revisada más adelante. En tal virtud, la Corte Constitucional considera que el Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional tampoco ha incurrido en incumplimiento del artículo 85 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional.

Ahora bien, dado que la accionante también demanda el cumplimiento de los artículos 8 y 83 del Reglamento a la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, la Corte Constitucional pasará a verificar si dichas disposiciones normativas han sido inobservadas por el Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional.

En el primer caso, el artículo 8 del Reglamento<sup>14</sup> referido señala que el ISSPOL asume la responsabilidad del servicio

<sup>10</sup> Fs. 157 del expediente constitucional.

<sup>11</sup> 2. Si la pensión de montepío fue concedida de acuerdo con lo establecido en la Ley de Pensiones de las Fuerzas Armadas y el beneficiario cumplió la mayoría de edad al amparo de esa Ley, al entrar en vigencia la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional:

- En el caso de beneficiarios hombres, no tienen derecho a percibir pensión.
- En el caso de beneficiarias mujeres, si se mantienen solteras, su pensión será vitalicia. En caso de matrimonio, perderán la pensión de montepío y se les reconocerá la indemnización por matrimonio. No acrece la pensión al grupo familiar (Art. 35 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional).

3. Si la pensión de montepío fue concedida de conformidad con la Ley de Pensiones de las Fuerzas Armadas y el beneficiario cumple la mayoría de edad bajo la vigencia de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional:

- En caso de pensionistas de montepío, hombres y mujeres, tienen derecho a pensión hasta los 25 años de edad, si son solteros, no mantienen relación laboral y prueban anualmente que se encuentran estudiando en establecimientos educativos legalmente reconocidos.
- En caso de matrimonio de las pensionistas de montepío, perderán su pensión y se les reconocerá la indemnización por matrimonio. No acrece la pensión al grupo familiar. (Art. 33 literal c) de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional.”

<sup>12</sup> **Artículo 83.-** El Grupo de Pensionistas de la caja policial, que lo constituyen los asegurados cotizantes que alcanzaron el derecho a la pensión de Invalidez, Vejez y Muerte a partir del 9 de marzo de 1959, hasta la expedición de la presente Ley, mantendrán sus derechos y aportarán al ISSPOL, de su propia pensión mensual, los porcentajes establecidos en esta Ley para los seguros de enfermedad, maternidad y de mortuoria.

<sup>13</sup> **Artículo 85.-** El ISSPOL tendrá a su cargo el servicio de pago de pensiones a los pensionistas del Estado. Estas pensiones y sus eventuales aumentos se cubrirán, en su totalidad, con recursos asignados por el Estado en su Presupuesto General, los que serán transferidos por el ministerio de Finanzas y Crédito Público a la del ISSPOL, en el Banco Central del Ecuador.

<sup>14</sup> **Artículo 8.-** El ISSPOL asume la responsabilidad del servicio de pago de las Pensiones del Estado. En virtud de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, los Pensionistas del Estado mantienen sus derechos adquiridos y acceden a las prestaciones y servicios de la Seguridad Social. Los Pensionistas del Estado aportarán de su pensión para los Seguros de Enfermedad y Maternidad y Mortuoria.

de pago de las pensiones del Estado y que en virtud de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, los pensionistas del Estado mantienen sus derechos adquiridos y acceden a las prestaciones y servicios de la seguridad policial. Esta disposición normativa, en efecto, reconoce la naturaleza de los derechos adquiridos por las personas aseguradas en este sistema, pero aquello no implica ni significa que mediante este reglamento se haya pretendido sostener que por derechos adquiridos se entiende derechos permanentes e irrevocables. La incorporación de requisitos o causales para la pérdida de este beneficio, como sucede en el caso de la concesión del derecho de montepío por orfandad (causales establecidas tanto en el artículo 50 de la Ley de Pensiones de las Fuerzas Armadas, como en el artículo 34 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional), constituyen restricciones al ejercicio del derecho que son razonables y permitidas al legislador, pues el hecho de que se haya adquirido un derecho no quiere decir que el mismo sea absoluto y que no se puedan regular las condiciones bajo las cuales se puede seguir percibiendo el beneficio que le ha sido otorgado.

En este punto es preciso entonces hacer una referencia específica a la propia naturaleza de la pensión de montepío. Así, si acudimos a la definición entregada por la Real Academia de la Lengua encontraremos que el montepío consiste en un “depósito de dinero, formado ordinariamente de los descuentos hechos a los individuos de un cuerpo, o de otras contribuciones de los mismos, para **socorrer a sus viudas y huérfanos**” (negritas fuera del texto original). En otras palabras, el montepío es un beneficio económico entregado a la familia directa de titular fallecido para proteger y ayudar a quienes, ante su muerte, han quedado en situación de vulnerabilidad. Sin embargo, aquello no significa necesariamente que el beneficio sea perpetuo, pues dependiendo de las circunstancias y las condiciones de cada caso, la vulnerabilidad puede ser temporal y por tanto superada. En consecuencia, esto significa que la normativa especializada puede prever condiciones y requerimientos para el otorgamiento del montepío, precisamente para garantizar que este cumpla con su cometido de permitir superar la vulnerabilidad en la que se han visto inmersas las viudas y/o los huérfanos.

A diferencia del caso de las viudas, por ejemplo, que ante el fallecimiento de su esposo quedan en una situación vulnerable que, por su condición difícilmente puede ser superada, este beneficio puede ser declarado vitalicio para garantizar su supervivencia y manutención, salvo en aquellos casos en los que se demuestre que la vulnerabilidad ha sido superada (ejemplo: por contraer nuevo matrimonio). No obstante, en el caso concreto de los huérfanos, la vulnerabilidad se caracteriza por ser temporal; los menores o jóvenes que han perdido a uno de sus padres, reciben el beneficio de montepío con el fin garantizar su supervivencia y manutención hasta que cuenten con los medios necesarios para poder mantenerse por sí solos. El montepío, entonces, tiene como finalidad cubrir sus necesidades hasta que alcancen la adultez, terminen sus estudios y cuenten con un trabajo que les permita subsistir, pues con ello se supera la vulnerabilidad temporal en la que se encontraban a causa de la muerte de su progenitor. Por consiguiente, pretender que el montepío

en el caso de huérfanos sea vitalicio desnaturaliza su propia naturaleza e impide que el mismo cumpla con su función.

Así, como se evidenciará más adelante en las “Políticas para la Administración de Pensiones”, la pensión de montepío se garantiza hasta los 25 años de edad, siempre que permanezcan solteros, no mantengan relación laboral y prueben anualmente que se encuentran estudiando en establecimientos educativos legalmente reconocidos. Esto debido a que se entiende que mientras estén incurso en las causales descritas permanece en estado de vulnerabilidad y requieren de un apoyo para poder superarla.

Por lo tanto, más allá de la afirmación de la accionante de que se trata de un derecho adquirido, no existen para esta Corte Constitucional elementos relevantes, razonables y suficientes que denoten el incumplimiento del artículo 8 del Reglamento por parte del Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional, en el caso concreto de Tamara Gabriela Viteri Villacís, y que demuestren que en el caso de jóvenes como ella, la pensión de montepío deba ser vitalicia.

Siguiendo entonces con el análisis de la normativa presuntamente incumplida, al observar el contenido del artículo 83 del Reglamento *sub examine*<sup>15</sup>, la Corte Constitucional advierte que dicha disposición normativa establece que el grupo de pensionistas de la ex caja policial está constituido por los asegurados cotizantes que alcanzaron derecho a la pensión de invalidez, vejez y muerte a partir del 9 de marzo de 1959, hasta la expedición de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional en 1995. Es decir, la disposición normativa expresa con claridad que aquellas personas que obtuvieron los beneficios del aseguramiento entre el 9 de marzo de 1959 hasta antes del 01 de junio de 1995, fecha en la que se expidió dicha ley, integraban el grupo de pensionistas de la ex caja policial y por lo tanto, gozaban del derecho a la pensión de montepío que habían adquirido, entre ellos, Tamara Gabriela Viteri Villacís.

No obstante, la Corte Constitucional debe insistir en que si bien dentro de este grupo de pensionistas se encontraba Tamara Gabriela Viteri Villacís en virtud del fallecimiento de su padre en 1992, la regulación de su derecho a recibir la pensión de montepío se encontraba condicionada también en disposiciones normativas puntuales, tanto de la Ley de Pensiones de las Fuerzas Armadas como de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional. Por lo tanto, a criterio de la Corte Constitucional, no existe razón suficiente para considerar que el Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional haya incurrido en incumplimiento de las disposiciones normativas reglamentarias contenidas en los artículos 8 y 83 del cuerpo normativo en mención.

<sup>15</sup> **Artículo 83.-** El Grupo de Pensionistas de la Ex – Caja policial está constituido por los asegurados cotizantes que alcanzaron derecho a la pensión de Invalidez, Vejez y Muerte a partir del 9 de marzo de 1959, hasta la expedición de la presente Ley y que consten en los registros de afiliación de la Ex - Caja policial.

Este grupo de pensionistas mantiene sus derechos adquiridos y accede a las prestaciones, servicios y asistencia social policial, en los términos y condiciones previstos en la Ley y el presente Reglamento.

En cuanto al presunto incumplimiento de las “políticas para la administración de pensiones dictadas por el Consejo Superior del ISSPOL de 14 de enero de 2004”, como se señaló en líneas anteriores, la accionante argumenta en lo principal que el ISSPOL ha inobservado el numeral 2 literal **b** de dicho instrumento, el cual señala que en el caso de beneficiarias que han recibido pensión de montepío, su pensión deberá ser vitalicia.

En efecto, en el año 2004 se expidieron las políticas para la administración de pensiones y en aplicación de las normas pertinentes de la Ley de Pensiones de las Fuerzas Armadas (1969) y de la Ley de Seguridad Nacional (1995), el Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional estableció dos supuestos fácticos:

2. Si la pensión de montepío fue concedida de acuerdo con lo establecido en la Ley de Pensiones de las Fuerzas Armadas y el beneficiario cumplió la mayoría de edad al amparo de esa Ley, al entrar en vigencia la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional:

- a. En el caso de beneficiarios hombres, no tienen derecho a percibir pensión.
- b. En el caso de beneficiarias mujeres, si se mantienen solteras, su pensión será vitalicia. En caso de matrimonio, perderán la pensión de montepío y se les reconocerá la indemnización por matrimonio. No acrece la pensión al grupo familiar (Art. 35 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional).

3. Si la pensión de montepío fue concedida de conformidad con la Ley de Pensiones de las Fuerzas Armadas y el beneficiario cumple la mayoría de edad bajo la vigencia de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional:

- a. En caso de pensionistas de montepío, hombres y mujeres, tienen derecho a pensión hasta los 25 años de edad, si son solteros, no mantienen relación laboral y prueban anualmente que se encuentran estudiando en establecimientos educativos legalmente reconocidos.
- b. En caso de matrimonio de las pensionistas de montepío, perderán su pensión y se les reconocerá la indemnización por matrimonio. No acrece la pensión al grupo familiar. (Art. 33 literal c) de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional).

Entonces, en virtud de dicha norma encontramos que para el caso de las mujeres, el primer supuesto establece que si recibieron la pensión de montepío de acuerdo a lo establecido en la Ley de Pensiones de las Fuerzas Armadas y cumplieron la mayoría de edad al amparo de dicha ley, al entrar en vigencia la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, de mantenerse solteras, su pensión de montepío será vitalicia. En el segundo supuesto, en cambio, si recibieron la pensión de montepío de acuerdo a lo establecido en la Ley de Pensiones de las Fuerzas Armadas y cumplieron la mayoría de edad bajo la vigencia de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, la pensión de montepío será hasta los veinticinco años de

edad, siempre que sean solteras, no mantengan relación laboral y prueben anualmente que se encuentran estudiando en establecimientos educativos.

Según alega en su demanda Tamara Gabriela Viteri Villacís, ella estaría incurso en el primer supuesto, razón por la cual señala que la interrupción de la pensión de montepío por parte del ISSPOL fue indebida, ya que al permanecer soltera estima que su pensión será vitalicia. No obstante, una vez analizado el expediente constitucional en contraste con la normativa citada, esta Corte Constitucional observa que Tamara Gabriela Villacís Viteri nació el 05 de noviembre de 1979 y cumplió su mayoría de edad el 05 de noviembre de 1997; es decir, dos años después de la entrada en vigencia de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, por lo que el supuesto aplicable a ella no es el primero como argumenta en su demanda, sino el segundo.

Así, siendo evidente que Tamara Gabriela Villacís adquirió el beneficio de montepío bajo la Ley de Pensiones de las Fuerzas Armadas y adquirió su mayoría de edad bajo la vigencia de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, dicho beneficio se encontraba condicionado a la causal de la Ley de Seguridad Social de la Policial Nacional y ya no a la Ley de Pensiones de las Fuerzas Armadas, por lo que en virtud de dicha norma, corresponde a esta Corte verificar su situación para determinar si le corresponde permanecer como beneficiaria de la pensión de montepío.

Según se desprende del expediente constitucional, la accionante es mayor de 25 años, pues como se ha dicho anteriormente y tal como consta a fojas 130 del proceso, la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación ha certificado que la accionante nació el 05 de noviembre del año 1979. Además, es evidente que ha culminado sus estudios, pues a fojas 153 se encuentra el oficio remitido por la Secretaría de Educación Superior, Ciencia y Tecnología, en el que informa que Tamara Gabriela Viteri Villacís tiene un título de tercer nivel como ingeniera en finanzas que fue otorgado por la Universidad Central del Ecuador y registrado el 30 de julio de 2008. Finalmente, existe constancia de que en la actualidad se encuentra laborando, pues así lo manifestó la propia accionante durante la audiencia pública llevada a cabo durante la sustanciación de la causa.

En consecuencia, a partir de los recaudos procesales y lo señalado durante la audiencia pública, es evidente para esta Corte Constitucional que la accionante se encuentra fuera de los supuestos establecidos en la normativa aplicable a ella y por tanto no puede seguir percibiendo la pensión de montepío, pues como se dijo anteriormente, ha dejado de estar en la situación de vulnerabilidad que originó su derecho a percibir dicho beneficio.

Complementariamente, es preciso destacar que en el año 2012, el procurador general del Estado, mediante oficio N.º 08707 del 09 de julio de 2012, absolvió la consulta formulada por los representantes del ISSPOL en cuanto al sentido e interpretación del artículo 34 de la Ley de Seguridad Social, debiendo entenderse que:

Los pensionistas de montepío que adquirieron sus derechos bajo la Ley de Pensiones de las Fuerzas Armadas, continuarán gozando de los mismos derechos al amparo de la vigente Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, **siempre que cumplan con los requisitos previstos en esta última**; y perderán dicho derecho, en tanto les sean aplicables las causales de extinción o pérdida de dicha pensión contempladas en el artículo 34 de la mencionada Ley de Seguridad Social Policial". (Negrillas fuera de texto original).

La absolución de esta consulta permitió al Consejo Superior del ISSPOL expedir la resolución N.º 104-CS-SO-15-2014, mediante la cual se dispuso a la Junta Calificadora de Servicios Policiales la exclusión de pago de pensiones de montepío a derecho habientes cuyo derecho fue adquirido en base a la Ley de Pensiones de las Fuerzas Armadas, entre las cuales naturalmente debía encontrarse Tamara Gabriela Villacís Viteri por las razones analizadas en esta decisión. Así, según consta a fojas 178 del expediente, la Junta Calificadora de Servicios Policiales resolvió:

DETERMINAR, que en el caso de las ciudadanas que constan en los numerales 90 al 399 del listado, se ha extinguido el derecho a continuar percibiendo pensión de montepío por orfandad, desde la fecha en que han cumplido los 25 años de edad, en razón de que han cumplido los 18 años de edad, luego del 1 de junio de 1995, mientras se encontraba ya en vigencia la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional.

Por lo tanto, al haberse cumplido adecuadamente los presupuestos jurídicos pertinentes, se concluye que el Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional no ha incurrido en incumplimiento de las normas contenidas en las "políticas para la administración de pensiones" dictadas por el Consejo Superior del ISSPOL de 14 de enero de 2004, excluyendo además aquella política establecida en el numeral 9 resulta inaplicable toda vez que la condición de Tamara Viteri Villacís se adecuó a la situación jurídica determinada en el numeral tercero, y no en el segundo, como se alegó en la demanda.

Similar criterio jurídico mantiene la Corte Constitucional en cuanto a la aplicación del decreto supremo N.º 881 del 27 de julio de 1973, que en lo principal regulaba el procedimiento para determinar la pensión de montepío cuando la H. Junta Calificadora de Servicios ha considerado expedir este beneficio a las personas que debían recibirlo. La afirmación de la accionante sobre el presunto incumplimiento de este instrumento jurídico es insuficiente y para los hechos que han sido evaluados en la presente sentencia, queda establecido que el Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional no ha incurrido en incumplimiento de ninguna norma del ordenamiento jurídico referente a la regulación de la pensión de montepío.

### III. DECISIÓN

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

### SENTENCIA

1. Declarar que no existe vulneración a derechos constitucionales.
2. Negar la acción por incumplimiento planteada.
3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

f.) Wendy Molina Andrade, **PRESIDENTA (e)**.

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

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con siete votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Wendy Molina Andrade, sin contar con la presencia de los jueces Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, en sesión del 11 de febrero del 2015. Lo certifico.

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

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de junio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

### CASO Nro. 0018-12-AN

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la jueza Wendy Molina Andrade, suscribió la presente sentencia el día jueves 26 de febrero del 2015, en calidad de presidenta (e) de la Corte Constitucional, al momento de expedirse la misma.- Lo certifico.

f.) Jaime Pozo Chamorro, **Secretario General**.

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de junio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

### **CASO N.º 0018-13-AN**

**PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Quito, D. M., 27 de mayo de 2015, las 14:05.- **VISTOS:** Agréguese al expediente los escritos presentados por la legitimada activa, Tamara Viteri Villacís y la señora Norma Villacís de Viteri, madre de la accionante, el 09 de marzo y el 22 de abril del 2015, mediante los cuales solicitan la "revisión" de la Sentencia N.º 002-15-SAN-CC, dictada por la Corte Constitucional el 11 de febrero del 2015, por considerar que en la misma "no se han observado documentos y aspectos de fundamental importancia que incide en la decisión de la presente causa (...)". Atendiendo lo solicitado, se **CONSIDERA: PRIMERA.-** La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las solicitudes efectuadas por la peticionaria, de conformidad al Art. 66 numeral 23 de la Constitución de la República que establece "El derecho a

dirigir quejas y peticiones individuales y colectivas a las autoridades y a recibir atención o respuestas motivadas (...). **SEGUNDA.-** El artículo 440 de la Constitución de la República del Ecuador determina que: “las sentencias y los autos de la Corte Constitucional tendrán el carácter de definitivos e inapelables”. **TERCERA.-** En concordancia con lo señalado, el Art. 162 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC) establece que “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”. **CUARTA.-** En el presente caso, la recurrente señala y solicita que “De conformidad con el Art. 199 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y por cuanto al momento de resolver no se han observado documentos y aspectos de fundamental importancia que incide en la decisión de la presente causa, a usted solicito se digno ordenar la revisión de la sentencia dictada con fecha 11 de febrero del 2015.” De lo expuesto, esta Corte advierte que la pretensión de la recurrente mediante sus escritos es que se revea y modifique el fallo emitido por este Organismo. Cabe puntualizar que el citado artículo 199 de la Ley en el que funda su pedido de ninguna manera constituye un “recurso de revisión” como la peticionaria erróneamente ha considerado y mucho menos otorga facultad para solicitar la modificación de una sentencia ejecutoriada emitida por el Pleno de este Organismo. Dicho artículo hace referencia a una atribución discrecional de la Corte Constitucional respecto de aquellas sentencias de instancia, dentro de acciones de garantías jurisdiccionales, para revisarlas con el fin de subsanar cualquier vulneración de derechos constitucionales en ellas ocurrida o para desarrollar jurisprudencia vinculante; con lo cual aquello no es aplicable a la acción por incumplimiento de normas que se tramita ante este Organismo. En virtud de lo establecido en el Art. 440 de la Norma Suprema, las decisiones de la Corte Constitucional son definitivas y de última instancia, por tanto inapelables. Además, en garantía de los derechos constitucionales, sus fallos son de inmediato cumplimiento. **QUINTA.-** Cabe recalcar que los únicos recursos previstos frente a una sentencia constitucional son los de ampliación y/o aclaración, establecidos en los Arts. 162 de la LOGJCC y 29 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, que determina que “De las sentencias y dictámenes adoptados por el Pleno de la Corte Constitucional se podrá solicitar aclaración y/o ampliación, en el término de tres días contados a partir de su notificación”. Bajo estas consideraciones, la petición de “revisión” de la sentencia constitucional efectuada por la accionante no es procedente. En consecuencia, y sin que amerite análisis adicional alguno, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve **NEGAR** la petición efectuada por Tamara Gabriela Viteri Villacís y Norma Villacís de Viteri, por improcedente y dispone que se esté a lo resuelto en la sentencia N°. 002-15-SAN-CC, dictada el 11 de febrero del 2015, por el Pleno de la Corte Constitucional dentro de la acción por incumplimiento N°. 0018-13-AN.- **NOTIFÍQUESE.-**

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

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

**RAZÓN.-** Siento por tal, que el auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional, con 6 votos a favor de los jueces Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Wendy Molina Andrade, Alfredo Ruiz Guzmán, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de los jueces Antonio Gagliardo Loor, Tatiana Ordeñana Sierra y Ruth Seni Pinoargote, en sesión de 27 de mayo de 2015. Lo certifico.

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

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de junio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 06 de mayo de 2015

**SENTENCIA N.º 005-15-SAN-CC**

**CASO N.º 0025-10-AN**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

El señor Marco Hernán Montenegro Aguilar, amparado en lo establecido por los artículos 93 y 436 numeral 5 de la Constitución de la República del Ecuador, propone la presente acción en contra de la Asamblea Nacional del Ecuador, pretendiendo el cumplimiento a su favor del artículo 8 del Mandato Constituyente N.º 2, expedido por la Asamblea Constituyente.

El 08 de abril de 2010, la Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, certificó que la presente causa tiene relación con los casos 0002-10-AN, 0013-10-AN, 0014-10-AN, 0040-09-AN y 0041-10-AN.

El 18 de octubre de 2010, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, integrada por los entonces jueces constitucionales Nina Pacari Vega, Roberto Bhrunis Lemaire y Hernando Morales Vinuesa, admitió a trámite la presente causa.

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

De conformidad con el sorteo de casos efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional, el 11 de diciembre de 2012, correspondió la sustanciación de la presente causa

a la jueza constitucional Ruth Seni Pinoargote quien mediante auto de 21 de enero de 2015, avocó conocimiento y dispuso que se notifique con el contenido de dicha providencia a las partes procesales, así como también ordenó la realización de una audiencia pública a fin de que la institución pública accionada cumpla o justifique el incumplimiento alegado por el legitimado activo.

#### **Norma cuyo incumplimiento se alega**

Dentro de la demanda, el legitimado activo reclama el incumplimiento del artículo 8 del Mandato Constituyente N.º 2, expedido por la Asamblea Constituyente, el cual, en su parte pertinente, dispone:

Art. 8.- Liquidaciones e indemnizaciones.- El monto de la indemnización, por supresión de partidas, renuncia voluntaria o retiro voluntario para acogerse a la jubilación de los funcionarios, servidores públicos y personal docente del sector público, con excepción del perteneciente a las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, será de hasta siete (7) salarios mínimos básicos unificados del trabajador privado por cada año de servicio y hasta un monto máximo de doscientos diez (210) salarios mínimos básicos unificados del trabajador privado en total. Para el efecto, las instituciones del sector público establecerán, planificadamente, el número máximo de renuncias a ser tramitadas y financiadas en cada año debiendo, para ello realizar las programaciones presupuestarias correspondientes, en coordinación con el Ministerio de Finanzas, de ser el caso.

#### **Argumentos del legitimado activo**

El accionante Marco Hernán Montenegro Aguilar expresa que ingresó a prestar sus servicios en el ex Congreso Nacional el 13 de noviembre de 1990, labor que desempeñó con capacidad y eficiencia hasta el día en que mediante las resoluciones del Consejo de Administración Legislativa y de la Presidencia de la Comisión de Legislación y Fiscalización Nro. CAL-08-042 y RH-2008-01 del 30 de diciembre de 2008, fue cesado en sus funciones, sin haberse observado preceptos constitucionales, legales y reglamentarios que garantizan el derecho al debido proceso. En esta línea, sostuvo que la supresión de su partida ha traído consecuencias humanas lamentables para su familia.

El legitimado activo expresa además que mediante escrito del 26 de enero de 2010, dirigido al presidente de la Asamblea Nacional, solicitó que se disponga el pago justo y completo de la indemnización por la supresión de su partida, esto es, conforme lo señala el artículo 8 del Mandato Constituyente N.º 2, con el objeto de que se corrijan los errores cometidos por las exautoridades de la Comisión Legislativa y de Fiscalización.

En este sentido, manifestó que mediante oficio N.º 590-AN-AG-FT-10 del 28 de enero de 2010, suscrito por el señor Francisco Torres Bueno, administrador general de la Asamblea Nacional, se dio contestación a la referida petición, concluyendo que no es procedente atender su requerimiento.

Adicionalmente, expresa que la norma incumplida por la institución pública accionada es el artículo 8 del Mandato Constituyente N.º 2, expedido por la Asamblea Constituyente, el cual determina el monto de la indemnización por supresión de partidas, renuncia voluntaria o retiro voluntario para acogerse a la jubilación de los funcionarios, servidores públicos y personal docente del sector público.

Al respecto, afirma que el artículo 2 del Mandato Constituyente N.º 1, establece que las decisiones de la Asamblea Constituyente son jerárquicamente superiores a cualquier otra norma del orden jurídico y son de obligatorio cumplimiento para las personas naturales, jurídicas y demás poderes públicos sin excepción alguna.

Así también, el accionante expresa que se evidenció un trato discriminatorio frente a otros servidores legislativos que se acogieron a la renuncia voluntaria a finales del año 2009, a quienes sí se les indemnizó con mil quinientos veinte y seis dólares por cada año de servicio, al amparo de lo dispuesto en el artículo 8 del Mandato Constituyente N.º 2 y en cambio a él, que se le suprimió la partida en diciembre de 2008, no se le indemnizó de conformidad con el referido artículo 8 del Mandato Constituyente N.º 2.

#### **Pretensión concreta**

El accionante solicita a la Corte Constitucional, lo siguiente:

Con los fundamentos de hecho y de derecho expuestos anteriormente, señalo que la determinación de la norma, así como el señalamiento de la obligación clara, expresa y exigible que se requiere cumplir y que ha sido incumplida es el artículo 8 del mandato constituyente N.º 2, expedido por la Asamblea Constituyente, puesto que ES LA ÚNICA NORMA APLICABLE PARA LA SUPRESIÓN DE MI PARTIDA, así como también para el caso de renuncia voluntaria o retiro voluntario, en razón de que como se ha indicado anteriormente el ámbito de aplicación del Mandato Constituyente N.º 2... será de aplicación inmediata y obligatoria para la Función Legislativa.... CUYA APLICACIÓN NO CABE NINGUNA DUDA Y DEBE HACERSE EN EL SENTIDO MÁS FAVORABLE A LAS PERSONAS TRABAJADORAS, haciendo respetar sus derechos irrenunciables e intangibles; es decir, hasta (7) salarios mínimos básicos unificados del trabajador privado por cada año de servicio y hasta un monto máximo de doscientos diez salarios mínimos básicos unificados del trabajador privado en total.

#### **Reclamo previo**

Consta de fojas 1 a 6 del expediente constitucional, un escrito dirigido al presidente de la Asamblea Nacional, a través del cual, el señor Marco Hernán Montenegro Aguilar pretende el cumplimiento del artículo 8 del Mandato Constituyente N.º 2 antes invocado.

#### **Contestación a la demanda**

##### **Asamblea Nacional del Ecuador**

El doctor Francis Abad López en representación de la Asamblea Nacional, intervino dentro de la audiencia pública

realizada el 27 de enero de 2015 a las 14h00 en la Corte Constitucional, quien se refirió a la acción constitucional por incumplimiento de norma presentada por el señor Marco Hernán Montenegro Aguilar en los términos que a continuación se señalan<sup>1</sup>.

Sostiene que la vía constitucional intentada por el legitimado activo es equivocada, ya que en el caso en concreto se debió presentar la demanda ante el Tribunal Contencioso Administrativo y realizar la impugnación como un acto de administración pública.

Adicionalmente, expresó que en atención a atribuciones legales y reglamentarias de la Asamblea Nacional, se resolvió suprimir puestos de trabajo que no encuadraban en el nuevo orgánico funcional de la institución; por esta razón, se suprimieron muchos puestos, entre ellos, el puesto del accionante.

Así también, manifestó que la Asamblea Nacional, el 15 de enero de 2009, indemnizó al recurrente con los montos y en aplicación de las normas establecidas para el efecto.

El representante de la Asamblea Nacional también expresó que el artículo 8 del Mandato Constituyente N.º 2 expedido por la Asamblea Constituyente, establece que los montos de indemnización son “hasta”, delegando a la autoridad pública, para que, de forma discrecional pueda determinar el monto que considera justo para la referida supresión.

Por las razones expuestas, sostiene que la acción presentada por el señor Marco Hernán Montenegro Aguilar debe ser desechada, es improcedente y que no se ha violentado ninguna norma constitucional y por el contrario, considera que es un asunto de control de legalidad.

#### **Procuraduría General del Estado**

El doctor Néstor Arboleda Terán en su calidad de director nacional de patrocinio y delegado del procurador general del Estado, respecto de la presente acción por incumplimiento sostuvo que la demanda arranca con un desenfoco y error de interpretación del referido artículo 8 del Mandato Constituyente N.º 2, una vez que esta norma claramente dispone que la indemnización por renuncia voluntaria (entre otras figuras), tendrá lugar única y exclusivamente cuando se la ha presentado para acogerse a la jubilación y de manera planificada, presupuestándose en coordinación con el Ministerio de Finanzas.

Así también, expresó que el demandante no ha aportado ninguna prueba que demuestre que la Asamblea Nacional ha obrado con discriminación y, que la sola aseveración en este sentido no comprende prueba conforme a derecho. Por lo que, solicitó que la presente acción constitucional sea rechazada.

<sup>1</sup> La intervención del doctor Francis Abad López, en representación de la Asamblea Nacional, se efectuó dentro de la audiencia pública realizada el 27 de enero de 2015, a las 14h00, en la Corte Constitucional, según consta a fojas 36 y 37 del expediente constitucional de instancia, así como de la correspondiente grabación magnetofónica realizada respecto de dicha diligencia.

#### **Audiencia pública**

A foja 36 del expediente constitucional consta la razón en virtud de la cual se indica que el 27 de enero de 2015, se llevó a cabo la audiencia pública señalada en la presente acción por incumplimiento a la cual, acudieron como quedó indicado, el doctor Francis Abad López como representante de la Asamblea Nacional y el doctor Jimmy Patricio Carvajal como representante de la Procuraduría General del Estado, sin contar con la presencia del legitimado activo, señor Marco Hernán Montenegro, a pesar de haber sido legalmente notificado.

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

### **Competencia de la Corte**

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre las acciones por incumplimiento de normas, sentencias e informes de organismos internacionales de derechos humanos de conformidad con lo previsto en los artículos 93 y 436 numeral 5 de la Constitución de la República en concordancia con lo dispuesto en los artículos del 52 al 57 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y de acuerdo con los artículos 32 y 33 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

### **Legitimación activa**

El señor Marco Hernán Montenegro Aguilar se encuentra legitimado para interponer la presente acción por incumplimiento de norma, en virtud del artículo 439 de la Constitución de la República, que establece que las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano individual o colectivamente.

### **Naturaleza de la acción por incumplimiento**

De conformidad con el artículo 93 de la Constitución de la República, la acción por incumplimiento tiene por objeto garantizar la aplicación de las normas que integran el sistema jurídico, así como el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de derechos humanos, cuando la norma o decisión cuyo cumplimiento se persigue contenga una obligación de hacer o no hacer clara, expresa y exigible. De esta forma, la acción por incumplimiento constituye un mecanismo que garantiza la realización efectiva de la Constitución y las leyes cuando las autoridades públicas o los particulares las omiten. En otras palabras, permite la vigencia, aplicación y eficacia del sistema jurídico ecuatoriano frente a posibles omisiones en la aplicación de la normativa vigente por parte de las autoridades públicas o personas naturales o jurídicas particulares cuando actúen o deban actuar en ejercicio de funciones públicas o presten servicios públicos, que no puedan ser ejecutables por las vías judiciales ordinarias.

Así, frente a la necesidad de garantizar el cumplimiento del sistema jurídico ante omisiones en la observancia de los mandatos de las normas jurídicas, el artículo 436 numeral 5 de la Constitución de la República,

establece como competencia de la Corte Constitucional el “conocer y resolver, a petición de parte, las acciones por incumplimiento que se presenten con la finalidad de garantizar la aplicación de normas o actos administrativos de carácter general, cualquiera que sea su naturaleza o jerarquía, así como para el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos que no sean ejecutables por las vías judiciales ordinarias”. Por tanto, esta acción pone a disposición de las personas un mecanismo que permite exigir a las autoridades públicas o personas particulares, naturales o jurídicas, la realización de un deber que han omitido cumplir, en procura de la plena vigencia de las leyes y actos administrativos de carácter general, así como decisiones de organismos internacionales de derechos humanos.

Respecto a la acción por incumplimiento, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, a partir de su artículo 52, establece el objeto, ámbito y procedimiento a seguir para la presentación de esta acción. Conforme a la citada ley, la acción por incumplimiento tiene por objeto garantizar la aplicación de las normas que integran el ordenamiento jurídico. No obstante, procederá únicamente cuando contengan una obligación clara, expresa y exigible de hacer o no hacer, así como una reclamación previa de cumplimiento ante quien tiene la obligación de satisfacerla. Es decir, la acción por incumplimiento procede únicamente si el incumplimiento se mantiene o si la autoridad pública o la persona natural, o jurídica particular no contesta el reclamo en un término de cuarenta días<sup>2</sup>.

Por su parte, la Corte Constitucional, para el período de transición, a través de diversas sentencias determinó también los presupuestos bajo los cuales opera esta garantía jurisdiccional de derechos y estableció los siguientes presupuestos para su operatividad:

En cuanto a su objeto:

- a) Garantizar la aplicación de las normas o actos administrativos de carácter general, cualquiera que sea su naturaleza y jerarquía, que integran el sistema jurídico y, b) Garantizar el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de derechos humanos.

En cuanto a los requisitos para su procedibilidad:

- a) La norma o decisión cuyo cumplimiento se persigue debe contener una obligación de hacer o no hacer clara, expresa y exigible y, b) Deberá verificarse que la norma, acto administrativo de carácter general, sentencia o informe de organismos internacionales de Derechos Humanos, no sea ejecutable por las vías judiciales ordinarias<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Artículos 52, 53 y 54 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador, para el período de Transición, sentencia No. 002-09-SAN-CC.

### Análisis constitucional

La Corte Constitucional desarrollará su argumentación a partir de la formulación del siguiente problema jurídico:

**La norma contenida en el artículo 8 del Mandato Constituyente N.º 2, cuyo cumplimiento se demanda, ¿contiene una obligación de hacer o no hacer, clara, expresa y exigible, y de ser así, dicha obligación fue incumplida?**

Previo a analizar el incumplimiento alegado por el legitimado activo, resulta necesario hacer referencia a lo ya resuelto por la Corte Constitucional, para el período de transición, y por esta Corte Constitucional, respecto de la naturaleza jurídica del Mandato Constituyente N.º 2, a fin de establecer el tipo de precepto cuyo incumplimiento se analiza.

Conforme lo disponía en su debido momento el artículo 2 del Mandato Constituyente N.º 1, la Asamblea Constituyente “(...) ejerce sus facultades mediante la expedición de: mandatos constituyentes (...) y las demás decisiones que adopte en uso de sus atribuciones”, por lo que se concibe a los mandatos constituyentes como instrumentos normativos de excepción, exclusivos del poder constituyente, orientados a dotar de efectividad la aplicación del ordenamiento jurídico ecuatoriano. Dichos mandatos han sido dotados del carácter de ley orgánica, considerando su procedimiento de reforma<sup>4</sup>.

La Corte Constitucional de modo general, en relación al contenido y alcance del Mandato Constituyente N.º 2, ha determinado que tiene como objetivo la erradicación de los privilegios remunerativos y salariales, para eliminar las distorsiones existentes en las remuneraciones diferenciadas que se pagaban en algunas entidades públicas. Teniendo para el efecto presente que algunas entidades del Estado o que se financian con recursos del sector público, a pretexto de su autonomía, habían fijado remuneraciones mensuales y salarios que vulneraban el principio de igualdad<sup>5</sup>.

En el año 2010, la Corte Constitucional, para el período de transición, en relación con el artículo 8 del Mandato N.º 2 expresó lo siguiente:

Resulta trascendente ponderar que el Mandato Constituyente No. 2, y en particular de su artículo 8, tiene el carácter de ley orgánica, razón por la cual posee la representación de generalidad, en armonía con la rigidez característica de nuestra Constitución de la República. El carácter de

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, Sentencia N.º 009-10-SIN-CC. Mandato Constituyente N.º 23 establece: “Los Mandatos expedidos por la Asamblea Constituyente están en plena vigencia. Para su reforma se adoptará el procedimiento previsto en la Constitución de la República del Ecuador para las leyes orgánicas”.

<sup>5</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 003-14-SAN-CC, caso N.º 0013-10-AN y Acum.

generalidad establece destinatarios con una pluralidad indeterminada o general, lo contrario al carácter singular, cuyo receptor es una persona individual y concreta<sup>6</sup>.

De esta manera y una vez que ha quedado debidamente dilucidado el carácter de la norma cuyo incumplimiento se analiza, es preciso determinar en primer lugar, cuál es la obligación contenida en la norma, es decir, si en efecto esta contiene una obligación de hacer o no, clara, expresa y exigible y si esta ha sido incumplida o no.

En cuanto a determinar cuál es la obligación contenida en la norma, la Corte Constitucional ha señalado que la obligación del artículo 8 del Mandato N.º 2 es la verificación del “monto máximo de la indemnización por supresión de partidas, renuncia voluntaria o retiro voluntario para acogerse a la jubilación de funcionarios, servidores públicos y personal docente del sector público. Monto que se traduce en la determinación de límites máximos a percibir por concepto de indemnizaciones y liquidaciones por eventos que significan la desvinculación de los servidores públicos de sus respectivas instituciones”<sup>7</sup>.

Lo mencionado permite llegar a determinar que la norma contenida en el artículo 8 del Mandato Constituyente N.º 2 conlleva una obligación de hacer clara, expresa y exigible, dirigida a la institución pública, que tiene como objeto respetar hasta un monto límite en las indemnizaciones que se entregan a los funcionarios; más no establecer un monto fijo a ser cancelado al momento de calcular las indemnizaciones<sup>8</sup>. El carácter de monto límite, permite concluir la posibilidad de que sean recibidas cantidades menores a dicho tope, pero nunca mayores a aquél<sup>9</sup>.

En el caso bajo examen, el señor Marco Hernán Montenegro Aguilar pretende una reliquidación de la indemnización que fuera percibida por este desde la Asamblea Nacional ante la supresión de su partida con la cual trabajaba en la Función Legislativa. Al respecto, conviene señalar que el legitimado activo sostiene en su demanda que “a otros servidores legislativos que se acogieron a la renuncia voluntaria a finales del año 2009, a quienes sí se les indemnizó con mil quinientos veinte y seis dólares por cada año de servicio, al amparo de lo dispuesto en el Art. 8 del mandato constituyente No. 2”, en tanto que a él, según señala, no se le indemnizó conforme el referido artículo 8 del Mandato Constituyente N.º 2.

Así, se aprecia que el accionante ha activado la jurisdicción constitucional con el propósito de obtener una reliquidación de la indemnización que recibió de

la Asamblea Nacional, interpretando que el artículo 8 del Mandato Constituyente N.º 2 brinda una fórmula de cálculo para dicha indemnización, cuando en realidad, la Corte Constitucional ha sido reiterativa en explicar que la obligación que comprende dicho artículo es que las instituciones públicas respeten los límites impuestos por el mandato en el cálculo de las indemnizaciones.

Es así que ha de reiterarse que sobre este asunto, tanto la Corte Constitucional, para el período de transición, y esta Corte Constitucional, en casos en los que se ha reclamado el presunto incumplimiento del artículo 8 del Mandato Constituyente N.º 2, han dejado sentado a través de su línea jurisprudencial varios fallos, de los cuales se procede a mencionar los siguientes:

- a) **Sentencia N.º 001-10-SAN-CC**, relativa a la causa N.º 0040-09-AN, dictada el 13 de abril de 2010. En esta sentencia la Corte Constitucional, para el período de transición, determinó que si bien el Mandato Constituyente N.º 2, en su artículo 8, cuyo cumplimiento se reclamaba, contiene una obligación de hacer o no hacer clara, expresa y exigible, esta se refleja en la entrega de una indemnización por supresión de puestos hasta un monto máximo, lo cual fue cumplido para con la accionante. Con estas y otras consideraciones la Corte decidió negar la acción por incumplimiento planteada por la accionante.
- b) **Sentencia N.º 004-10-SAN-CC**, relativa a la causa N.º 0069-09-AN del 09 de diciembre de 2010. En esta sentencia la Corte Constitucional, para el período de transición, consideró nuevamente que el referido Mandato estableció límites máximos de ingresos mensuales para determinados funcionarios, así como valores máximos a percibir por concepto de indemnizaciones y liquidaciones por eventos que significan la desvinculación de los servidores públicos de sus respectivas instituciones.
- c) **Sentencia N.º 007-13-SAN-CC**, relativa a la causa N.º 0046-11-AN del 07 de agosto de 2013. En esta decisión constitucional, la Corte Constitucional determinó que en atención a la naturaleza de la acción por incumplimiento este máximo órgano de administración de justicia en materia constitucional no puede, a través de esta acción, interpretar la norma y determinar que la autoridad pública ha obrado o no en armonía con lo ordenado en el artículo 8 del Mandato Constituyente N.º 2, porque tal hecho no responde a la naturaleza de la acción y porque en la norma alegada dentro caso en concreto no existió una obligación clara, expresa y exigible de pagar un monto determinado.
- d) **Sentencia N.º 003-14-SAN-CC**, relativa a las causas N.º 0013-10-AN y acumuladas del 21 de mayo de 2014. Dentro de este caso, la Corte Constitucional estimó que a los accionantes se les canceló los valores que por jubilación debían recibir y que en dicha causa constitucional, lo que se pretende es que a través de la acción por incumplimiento se ordene una nueva liquidación de haberes, pretensión que no se

<sup>6</sup> Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, Sentencia 001-10-SAN-CC, caso 0040-09-AN.

<sup>7</sup> Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, Sentencia 001-10-SAN-CC, caso 0040-09-AN.

<sup>8</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 003-13-SAN-CC, caso N.º 0050-11-AN.

<sup>9</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia n N.º 003-14-SAN-CC, caso N.º 0013-10-AN y Acum.

refiere a la naturaleza de dicha acción, particular que puede verificarse por las vías judiciales ordinarias. En tal sentido, la Corte resolvió negar la acción por incumplimiento planteada por los accionantes.

De esta manera, se observa claramente que la Corte Constitucional a través de sus resoluciones ha dejado en claro que el artículo 8 del Mandato Constituyente N.º 2 contiene una obligación de hacer clara, expresa y exigible la cual consiste en la entrega de una indemnización por supresión de puestos hasta un monto máximo; que el Mandato Constituyente N.º 2 no altera las normas ya existentes para el cálculo de liquidaciones e indemnizaciones, excepto aquellas que excedan los montos máximos fijados en el artículo 8 del referido mandato y que si lo que se pretende a través de esta acción es que se ordene una nueva liquidación de haberes, dicha pretensión no responde a la naturaleza de la acción por incumplimiento, toda vez que dicho particular puede verificarse por las vías judiciales ordinarias.

En mérito de lo expuesto y con las consideraciones hasta aquí formuladas, habiendo analizado las particularidades del caso concreto en el que se pretende una reliquidación de valores y tomando en consideración los criterios ya expresados por esta Corte en la materia, se concluye que en el presente caso, para efectos de la pretensión formulada por el accionante, esta deviene en improcedente en atención a los argumentos esgrimidos en la presente sentencia. Por lo tanto, en el caso *sub examine* no ha existido incumplimiento de la obligación alegada.

### **III. DECISIÓN**

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

#### **SENTENCIA**

1. Declarar que no existe vulneración de derechos constitucionales.
2. Negar la acción por incumplimiento planteada.
3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con seis votos de las señoras juezas y señores jueces: Marcelo Jaramillo Villa, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de los jueces Antonio Gagliardo Loor, María del Carmen Maldonado Sánchez y Manuel Viteri Olvera, en sesión del 06 de mayo de 2015. Lo certifico.

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

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de junio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

#### **CASO Nro. 0025-10-AN**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el juez Patricio Pazmiño Freire, Presidente de la Corte Constitucional, el día miércoles 27 de mayo del dos mil quince.- Lo certifico.

f.) Jaime Pozo Chamorro, **Secretario General**.

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de junio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 20 de mayo de 2015

#### **SENTENCIA N.º 005-15-SCN-CC**

#### **CASO N.º 0057-11-CN ACUMULADOS N.º 0003-12-CN y 0065-13-CN**

### **CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

#### **I. ANTECEDENTES.**

##### **Resumen de admisibilidad**

Dentro de la presente causa se han presentado varias consultas respecto de la constitucionalidad del artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Por existir identidad de objeto y acción, certificada por la Secretaría General de la Corte, se dispuso la acumulación de las causas a fin de que esta Corte resuelva en conjunto las consultas formuladas.

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

##### **Casos que producen la consulta de constitucionalidad**

##### **Caso N.º 0057-11-CN**

Mediante providencia del 26 de octubre de 2011, los jueces integrantes de la Segunda Sala Civil, Mercantil, Inquilinato de la Corte Provincial de Justicia del Azuay resuelven suspender la tramitación de la causa y remitir el expediente N.º 1008-2011 en consulta, a la Corte Constitucional, con su respectivo informe jurídico (fojas 10 a 12) para que

acorde a lo previsto en el artículo 428 de la Constitución de la República, se resuelva sobre la constitucionalidad del artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, por considerar que en dicha norma procesal existiría una aparente contradicción con los artículos 88 y 426 de la Constitución de la República, habiendo remitido la consulta mediante oficio N.º 268-SSCCPA-11 del 29 de noviembre de 2011, recibido el 05 de diciembre del 2011.

Efectuado el sorteo correspondiente en el Pleno del Organismo en sesión extraordinaria del 29 de noviembre de 2012, se remitió el caso signado con el N.º 0057-11-CN al juez constitucional Antonio Gagliardo Loor, quien lo recibió en su despacho el 03 de diciembre de 2012 para la sustanciación correspondiente, habiendo avocado conocimiento mediante providencia del 17 de abril del 2013 a las 11h00 (fojas 11 del expediente constitucional).

#### **Caso N.º 0003-12-CN**

La presente consulta de constitucionalidad de norma ha sido formulada por los jueces de la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, mediante auto del 01 de diciembre de 2011 a las 11h00, respecto de la constitucionalidad del artículo 19 de la LOGJCC por considerar en contra de la plena vigencia de los principios contenidos en los artículos 88 y 426 de la Constitución de la República, dentro de la acción de protección N.º 1115-2011, seguida por el señor Fernando Mauricio Larriva González y otros, en contra del Consejo de la Judicatura, por considerar que se han violado sus derechos a la igualdad, seguridad jurídica, a igual trabajo igual remuneración, exigiendo la unificación de su remuneración en el cargo de jueces de lo civil a la suma que por ese concepto reciben los demás jueces de la provincia.

Mediante memorando N.º 014-CCE-SG-SUS-2012 del 04 de diciembre del 2012, el secretario general de la Corte Constitucional, Jaime Pozo Chamorro, remitió el expediente del caso signado con el N.º 0003-12-CN al juez ponente Antonio Gagliardo Loor por haber sido acumulado al caso N.º 0057-11-CN, mediante providencia del 16 de enero de 2012 a las 10h35, suscrito por el juez constitucional Patricio Pazmiño Freire.

#### **Caso N.º 0065-13-CN**

La presente consulta de constitucionalidad de norma ha sido formulada por el juez quinto de la niñez y adolescencia de Cuenca, mediante auto del 31 de enero de 2013 a las 14h10, respecto a la constitucionalidad del artículo 19 de la LOGJCC por considerar que se opone a lo dispuesto en los artículos 11 numeral 3 y 86 numeral 3 de la Constitución de la República, dentro de la acción de protección N.º 0384-2010, seguida por el señor Miguel Leonardo Morocho, apoderado e hijo de la señora Hilda Lucía Maldonado Samaniego en contra del Ministerio de Educación y de la Dirección Provincial del Azuay, así como a la Procuraduría General del Estado, reclamando las indemnizaciones constantes en el artículo 8 del Mandato Constituyente N.º 2 en razón de que la apoderada laboró como profesora en la Escuela "Antonio Farfán" por más de 33 años de servicio.

En auto del 12 de marzo de 2013 a las 09h58, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por los jueces constitucionales María del Carmen Maldonado Sánchez, Tatiana Ordeñana Sierra y Marcelo Jaramillo Villa, avocó conocimiento de la causa N.º 0065-13-CN y admitió a trámite la causa, ordenando su acumulación al caso N.º 0057-11-CN.

#### **Norma cuya constitucionalidad se consulta**

#### **Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional**

**Art. 19.-** Reparación económica.- Cuando parte de la reparación, por cualquier motivo, implique pago en dinero al afectado o titular del derecho violado, la determinación del monto se tramitará en juicio verbal sumario ante la misma jueza o juez, si fuere contra un particular; y en juicio contencioso administrativo si fuere contra el Estado. De estos juicios se podrán interponer los recursos de apelación, casación y demás recursos contemplados en los códigos de procedimiento pertinentes<sup>1</sup>.

#### **Identificación de las normas constitucionales que estarían afectadas por la disposición legal citada**

**Art. 11.** El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios:

3. Los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte. Para el ejercicio de los derechos y las garantías constitucionales no se exigirán condiciones o requisitos que no estén establecidos en la Constitución o la ley. Los derechos serán plenamente justiciables. No podrá alegarse falta de norma jurídica para justificar su violación o desconocimiento, para desechar la acción por esos hechos ni para negar su reconocimiento<sup>2</sup>.

**Art. 86.** Las garantías jurisdiccionales se regirán, en general, por las siguientes disposiciones: (...) 2. Será competente la jueza o juez del lugar en el que se origina el acto o la omisión o donde se producen sus efectos, y serán aplicables las siguientes normas de procedimiento: a) El procedimiento será sencillo, rápido y eficaz. Será oral en todas las fases e instancias.

**Art. 88.-** La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en

<sup>1</sup> En ejercicio de la competencia establecida en el artículo 436 numeral 3 de la Constitución de la República del Ecuador, la Corte Constitucional declaró la inconstitucionalidad sustitutiva del artículo 19, frase final, de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, referente a: "De estos juicios se podrán interponer los recursos de apelación, casación y demás recursos contemplados en los códigos de procedimiento pertinentes", por la frase "Solo podrá interponerse recurso de apelación en los casos que la ley lo habilite". Esta decisión se adoptó por parte de la Corte Constitucional a través de la sentencia N.º 004-13-SAN-CC, de 13 de junio de 2013, publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 22 de 25 de Junio del 2013.

la Constitución, y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial; contra políticas públicas cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales; y cuando la violación proceda de una persona particular, si la violación del derecho provoca daño grave, si presta servicios públicos impropios, si actúa por delegación o concesión, o si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación.

**Art. 426.** - Todas las personas, autoridades e instituciones están sujetas a la Constitución.

Las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, aplicarán directamente las normas constitucionales y las previstas en los instrumentos internacionales de derechos humanos siempre que sean más favorables a las establecidas en la Constitución, aunque las partes no las invoquen expresamente.

Los derechos consagrados en la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de inmediato cumplimiento y aplicación. No podrá alegarse falta de ley o desconocimiento de las normas para justificar la vulneración de los derechos y garantías establecidos en la Constitución, para desechar la acción interpuesta en su defensa, ni para negar el reconocimiento de tales derechos.

#### **Antecedentes de la consulta**

La presente consulta de constitucionalidad tiene como antecedente la ejecución de la sentencia expedida dentro de la acción de protección concedida y ratificada en última instancia por los jueces de la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Azuay en contra del Consejo de la Judicatura, disponiendo «el cese el estado de discriminación en el que se encuentra el accionante, para lo cual, a efectos de su remuneración, se le considerará en la Banda “Techo”, con la remuneración que a ésta corresponde a partir de septiembre del año 2009; concediendo al accionado el plazo de sesenta días para que restituya en íntegro, las diferencias causadas por la aplicación de la “homologación salarial”, desde el mes de junio del año dos mil ocho, para lo cual se concederá a realizar la liquidación respectiva» (fojas 51 y vueltas del expediente).

Conforme se desprende del expediente en la fase de ejecución, el juez ha nombrado un perito para que se realice la liquidación dispuesta en la sentencia, en efecto, se ha practicado la liquidación ordenada conforme obra del expediente.

Una vez ordenado el requerimiento para su ejecución, la institución demandada alega que no cabe la ejecución de la sentencia en los términos que solicita el legitimado activo, toda vez que de acuerdo con el artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, es competencia privativa para conocer del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 3.

Por tanto, solicitó que el juez deje sin efecto la providencia del requerimiento de ejecución, así como la parte que se designa perito para la liquidación a petición del accionado.

La accionante ha solicitado la revocatoria de la providencia del 20 de septiembre de 2011, la misma que es negada en providencia el 23 de septiembre de 2011, a las 08h00. De esta última providencia la accionante interpone recurso de apelación que es concedido ante la Segunda Sala de lo Civil de la Corte Provincial del Azuay mediante providencia del 28 de septiembre de 2011 a las 11h20.

La Segunda Sala Civil, Mercantil, Inquilinato de la Corte Provincial de Justicia del Azuay en providencia del 26 de octubre del 2011 a las 11h33, decidió elevar en consulta el presente caso ante la Corte Constitucional con el debido informe” (fojas 9 del expediente).

Por otra parte, ejecutoriada la sentencia, a petición de parte, el juez ha dispuesto la liquidación de los haberes, habiéndose designado para tal efecto al perito liquidador, quien ha presentado el informe, más, en ese estado, el juez a quo ha declarado la nulidad de la fase de ejecución, por contrariar la disposición contenida en el artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, por lo que los actores alegan que las causas no terminan sino cuando se han cumplido con todos los actos conducentes a la reparación material e integral, apelando a los principios de justicia constitucional consagrados en la LOGJCC; a las técnicas interpretativas, han solicitado la revocatoria de dicho auto y al no haberles concedido, han interpuesto recurso de apelación. Sorteada la causa, su conocimiento ha radicado en la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, la que previo a resolver considera necesario tener la certidumbre de la constitucionalidad del artículo 19 de la LOGJCC, por lo que al amparo de lo que disponen los artículos 428 de la Constitución y 142 de la LOGJCC, eleva a la Corte Constitucional la consulta.

#### **Argumentos de la consulta de constitucionalidad**

##### **De los jueces integrantes de la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Azuay:**

En su informe, en lo principal, consideran:

Que se ha declarado tanto en primera como segunda instancia la vulneración de un derecho constitucional a favor de la accionante y en este, la reparación integral por parte del Organismo demandado. Este fallo causó ejecutoria y por tanto debe ser cumplido.

Es evidente que la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional es, en esencia, una ley de procedimiento para las acciones de carácter constitucional que si bien, dicho procedimiento, se encuentra normado en la misma Constitución, el fin que persigue esta Ley, es definir el debido proceso para dichas acciones cumpliendo una garantía constitucional, asimismo, el derecho al debido proceso.

En el presente caso en consulta, se ha declarado la vulneración de una garantía constitucional cuya reparación es económica en parte de allí que, la aplicación de este artículo por parte del Tribunal Tercero de lo Penal del Azuay al ordenar sea competente para conocer sobre este tema el Tribunal Contencioso Administrativo N.º 3, desnaturaliza el contenido de la norma constitucional en sus artículos 88 y 426 de la Carta Magna y por tanto, para nuestro criterio genera duda la aplicación del artículo 19 de la Ley mencionada, tornándola inconstitucional en la forma y fondo, porque aquel artículo 19 parece que pretende prolongar la reparación integral, material e inmaterial conforme lo define el artículo 86.3 de la Constitución.

La doctrina constitucional señala que ninguna ley puede ser contraria a la Constitución, la vigencia de la norma suprema debe ser integral y plena.

Que las leyes de procedimiento no pueden retardar la ejecución de un fallo constitucional sino por el contrario, por el principio constitucional de la celeridad en la administración de justicia y en este caso de la justicia constitucional, debe propender hacer efectivas las aspiraciones de los justiciables con normas claras, uniformes, que velen por la seguridad jurídica en un Estado constitucional de derechos y justicia y que se organiza en forma de República, es decir, descansa sobre el principio del contenido de la ley” (fojas 10 a 12 del expediente).

Que el derecho a la reparación se halla reconocido en la sentencia sometida a ejecución ¿es constitucional el contenido del artículo 19 de la LOGJCC, al disponer que: “Cuando parte de la reparación, por cualquier motivo, implique pago en dinero al afectado o titular del derecho violado, la determinación del monto se tramitará en juicio verbal sumario ante la misma jueza o juez, si fuere contra un particular; y en un juicio contencioso administrativo si fuere contra el Estado. De estos juicios se podrá interponer los recursos de apelación, casación y demás recursos de apelación, casación y demás recursos”.

Que concluida la fase de ejecución el trámite debe ser expedito a fin de que la reparación del daño pueda ser alcanzado en forma oportuna y plena, lo cual se logra con el procedimiento establecido en el artículo 19 de la LOGJCC.

Finalmente, los jueces consultantes indican que en la sentencia se hallan determinados los rubros a pagar, por tanto, aplicar el artículo 19 ibídem, en todo su contenido, qué propósito entraña, pues no hay derecho que declarar y las bases de la liquidación están dadas. Iniciar un nuevo juicio con todas sus fases: audiencia, prueba, etc., en forma discriminada para determinar el monto de la reparación integral, implica una nueva carga para la persona afectada por el derecho violado, un desgaste psíquico y moral el mismo que a través de la justicia ordinaria y mediando recursos ordinarios y extraordinarios pueden durar incluso años, lo cual es contrario al procedimiento sencillo, rápido y eficaz consagrado en el artículo 86 de la Constitución de la República.

### Del juez quinto de la niñez y adolescencia de Cuenca

En su informe en lo principal, considera:

Que la aplicación del artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional – LOGJCC- se opone a lo dispuesto en el artículo 11 numeral 3 y 86 numeral 3 de la Constitución de la República, que indica que el procedimiento de garantías jurisdiccionales será sencillo, rápido y eficaz. En el evento de que el Estado sea obligado, se tendría que iniciar un nuevo juicio a fin de hacer efectiva la reparación que ya ha sido reconocida por el juez constitucional, donde se incluye todos los recursos horizontales y verticales que ocasionaría una verdadera utilización de recursos en el tiempo, a costa de la persona que ya tendría a su favor una sentencia constitucional que ordena una reparación a su favor contraponiéndose al espíritu de la norma dispuesta en la Carta Magna.

## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente causa, de conformidad con lo previsto en los artículos 428 de la Constitución de la República en concordancia con los artículos 141, 142, 143 y 191 numeral 2 literal **b** de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y de acuerdo con el artículo 81 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

### Legitimación activa

Los doctores Hugo Darquea López, José Orellana Calle y Rosa Zhindón Pacurco en sus calidad de jueces integrantes de la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial del Azuay y, el doctor Juan Carlos Bermúdez López, juez quinto de la niñez y adolescencia de Cuenca, se encuentran legitimados para interponer la presente consulta de constitucionalidad, de conformidad con lo establecido en los artículos 428 primer inciso, primera parte, de la Constitución de la República; 142 segundo inciso, primera parte, de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y segundo inciso, primera parte, del artículo 4 del Código Orgánico de la Función Judicial.

### Control concreto de constitucionalidad de las normas jurídicas

El artículo 428 de la Constitución de la República del Ecuador<sup>2</sup> recoge el sistema de control concentrado de

<sup>2</sup> **Constitución Art. 428.**- Cuando una jueza o juez, de oficio o a petición de parte, considere que una norma jurídica es contraria a la Constitución o a los instrumentos internacionales de derechos humanos que establezcan derechos más favorables que los reconocidos en la Constitución, suspenderá la tramitación de la causa y remitirá en consulta el expediente a la Corte Constitucional, que en un plazo no mayor a cuarenta y cinco días, resolverá sobre la constitucionalidad de la norma./ Si transcurrido el plazo previsto la Corte no se pronuncia, el perjudicado podrá interponer la acción correspondiente.

constitucionalidad de modelo europeo, ya que establece que las juezas y jueces, en caso de considerar, advertir o dudar, sobre la constitucionalidad de una disposición normativa aplicable a un caso concreto, debe subir en consulta dicha norma a la Corte Constitucional para que esta se pronuncie respecto de la constitucionalidad de la norma acusada.

La consulta de constitucionalidad de las disposiciones del ordenamiento jurídico ecuatoriano se orienta a garantizar la supremacía de la Constitución de la República, como mecanismo de control de constitucionalidad concentrado que ejerce un solo órgano especializado que en el Ecuador corresponde a la Corte Constitucional.

Este mecanismo de control busca que las disposiciones-normas que integran el ordenamiento jurídico guarden armonía entre sí, y no contraríen las disposiciones constitucionales ni restrinjan derechos de las personas en consideración del principio de supremacía constitucional contenido en el artículo 424 de la Constitución que dice:

La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica. La Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público.

Frente a las eventuales contradicciones de una disposición legal con la Constitución, el juez no está facultado para resolver tal asunto; sino, corresponde a la Corte Constitucional como máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en materia constitucional, aplicando directamente las normas supremas, declarar si la disposición legal cuestionada es o no constitucional. Para ello, el juez de la causa se encuentra facultado para remitir vía consulta de constitucionalidad a la Corte Constitucional. En consecuencia, la consulta de constitucionalidad debe ir dirigida para lograr que el ordenamiento jurídico en conjunto, guarde coherencia y armonía entre sí.

La “cuestión de inconstitucionalidad” comporta un mecanismo de participación de las juezas y jueces de la función judicial dentro del control concreto de constitucionalidad propuesto por la Constitución en la cual, los órganos judiciales no pueden más que advertir sobre una regla, necesariamente aplicable a un caso concreto, presuntamente, incompatible a la Constitución. Caso en el cual deben informar sobre dicha incompatibilidad a la Corte Constitucional, para que este se pronuncie respecto de su constitucionalidad y es esta la razón por la que se ha generado adicionalmente la denominación que en doctrina se conoce como “control concreto de constitucionalidad”, pues, es un caso concreto el que desencadena el control del órgano especializado de la jurisdicción constitucional.

Por tanto, la “cuestión de inconstitucionalidad” debe ser entendida “como un mecanismo de depuración del ordenamiento jurídico, a fin de evitar que la aplicación judicial de una norma con rango de ley produzca resoluciones judiciales contrarias a la Constitución (...)”<sup>3</sup>.

#### **Aplicación jerárquica de la norma, aplicación directa e inmediata de la Constitución cuando hay contradicción con normas infraconstitucionales**

Uno de los efectos principales del Estado constitucional de derechos es el reconocimiento de la fuerza normativa de la Constitución y por tanto, de su aplicabilidad directa como se instituye en los artículos 11 numeral 3, 9, 425, y 426 de la Constitución de la República. En base a las disposiciones surge la siguiente cuestión:

**¿Si el control concreto de constitucionalidad de la norma contenido en el artículo 428 de la Constitución de la República y desarrollado por los artículos 141, 142 y 143 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, permite a las juezas y jueces inaplicar una disposición normativa, cuando estos tengan “certeza” de que dicha disposición normativa, no es compatible con la Constitución?**

Al respecto, cabe mencionar que el artículo 428 de la Constitución establece expresamente que los jueces cuando consideren que una norma es contraria a la Constitución deben remitir en consulta el expediente a la Corte Constitucional; la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional incorpora en su artículo 142 el requisito de “duda razonable y motivada”, circunstancia que originaría que en casos en que el juez tenga certeza de que la norma es inconstitucional podría inaplicarla para el caso concreto. Ante esa “aparente” contradicción, la Corte Constitucional en la sentencia N.º 55-10-SEP-CC<sup>4</sup>, a través de un lenguaje imperativo, al argumentar en el voto de mayoría acerca del problema jurídico: “¿Puede un juez constitucional declarar a través de la acción de protección la inaplicabilidad de un acto administrativo con efectos particulares? ¿Y la inaplicabilidad de un acto normativo con efectos generales? La importancia del principio de interpretación sistemática de la Constitución y el derecho a la seguridad jurídica en la activación y sustanciación de las garantías jurisdiccionales y normativas que reconoce la Constitución de la República vigente”, resolvió:

La regla constitucional es clara. En el evento de que los señores Jueces de la Primera Sala Especializada de lo

<sup>3</sup> Tribunal Constitucional de España, proceso STC 127/1987, citado por Pablo Perez Tremps, en “La Cuestión de Inconstitucionalidad en el Derecho Español”, Santiago de Chile, Estudios Constitucionales, año/vol. 3, Número 001, Centro de Estudios Constitucionales., pp. 129.

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 055-10-SEP, caso N.º 0213-10-EP, 18/11/2010, juez constitucional ponente Dr. Edgar Zárate Zárate.

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

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

Es decir, el voto de mayoría ratifica la regla establecida en el artículo 428 de la Constitución, por el cual los jueces siempre en caso de considerar que una norma es contraria a la Constitución deberán remitir en consulta el expediente a la Corte Constitucional.

Como se puede observar, la Constitución de la República, Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional o Código Orgánico de la Función Judicial **no autorizan a las juezas y jueces a inaplicar una disposición normativa al tener “certeza” de su inconstitucionalidad**, pues el único órgano con competencia para juzgar si una disposición normativa es contraria a la Constitución es la Corte Constitucional.

#### **Duda razonable y motivada**

El artículo 428 de la Constitución de la República debe ser leído de manera integral con los principios y demás reglas contenidas en la Constitución. Motivo por el cual, debe preceder a la consulta de constitucionalidad una tarea hermenéutica realizada por las juezas y jueces que permita establecer que tras un proceso de argumentación jurídica vasto y extenso, no se ha logrado establecer un mecanismo de aplicación de dicho enunciado normativo conforme a los mandatos constitucionales. De lo que se colige que el juez tiene la obligación constitucional de verificar si una norma aplicable a un caso concreto tiene vicios de inconstitucional, ante lo cual, debe justificar razonada y suficientemente que ninguna interpretación posible de dicha norma cumple con principios y reglas constitucionales, razón por la cual consulta a la Corte Constitucional con el objeto de que se pronuncie sobre la inconstitucionalidad alegada, en consonancia con el artículo 429 de la Constitución de la República, que reconoce a la Corte Constitucional como máximo órgano de control constitucional.

Así pues, el juez en el conocimiento de un caso concreto al “considerar”<sup>5</sup> que una norma es inconstitucional, debe suspender el proceso jurisdiccional al advertir que una norma puede ser contraria a la Constitución, bajo los parámetros establecidos en el artículo 76.7 literal I de la Constitución de la República, es decir, explicitar de manera motivada y con una justificación clara, que no existe posibilidad de recurrir a una interpretación conforme del enunciado normativo a la luz de lo dispuesto en la Constitución, razón por la cual no pueden ser aplicado y en tal virtud debería ser expulsado por inconstitucional. Lo dicho responde a garantizar el acceso a un recurso judicial efectivo, imparcial y expedito, ya que, la suspensión de un proceso en cualquier instancia implica de manera inmediata una limitación al acceso a la justicia, el cual se ve garantizado por medio de la motivación de las razones por las cuales, la aplicación de una determinada disposición normativa en un proceso concreto podría vulnerar otros tantos derechos constitucionales, afectando de manera grave los derechos de una persona.

Ahora bien, la “duda razonable” que establece la ley como causa de la consulta de constitucionalidad, debe ser interpretada sistemáticamente con los principios de aplicación directa de la Constitución y máximo órgano de control constitucional. En esta línea, la duda razonable debe surgir de la imposibilidad de establecer dentro de la sustanciación de proceso una interpretación constitucional de la disposición normativa, es decir, cuando el juez en razón de los efectos de irradiación de la Constitución no ha logrado adaptar la disposición normativa a los principios y reglas constitucionales. Esta interpretación encuentra sustento constitucional, precisamente, en la aplicación directa de la Constitución, supremacía constitucional y la fuerza normativa.

Adicionalmente, debe recordarse que la consulta de constitucionalidad no puede tornarse en un mecanismo de dilación de justicia y vía de escape de las juezas y jueces del país, bajo esta consideración, la consulta debería proceder única y exclusivamente cuando existe una motivación razonada de por qué acude a la consulta y la inoperancia de ninguna interpretación constitucional de la norma infraconstitucional, pues, un proceder contrario deviene en jueces pasivos, no comprometidos con la protección de derechos, ya que estos se desatienden de la resolución de la causa sin un legítimo motivo constitucional.

Así pues, el concepto “duda razonable” contenido en el artículo 142 de la LOGJCC, no puede ser entendido de manera independiente al concepto “motivación” en cumplimiento del artículo 76.7, literal I de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 428 y 429 de la Constitución de la República, que obliga a todos

<sup>5</sup> “Considerar. (Del lat. *considerāre*). 1. tr. Pensar, meditar, reflexionar algo con atención y cuidado. 2. tr. Tratar a alguien con urbanidad o respeto. 3. tr. Juzgar, estimar. U. t. c. prnl.” <http://lema.rae.es/drae/?val=considerar>

los jueces y funcionarios públicos a subir en consulta a la Corte Constitucional, la presunta inconstitucionalidad de las disposiciones normativas consideradas como contrarias a la Constitución.

Las juezas y jueces constitucionales tienen la obligación de advertir y fundamentar ante la Corte Constitucional, la existencia de disposiciones normativas contrarias a la Constitución, para que este proceda a realizar el enjuiciamiento de las mismas y determine si dichos enunciados son inconstitucionales.

#### **Determinación del problema jurídico dentro del caso en concreto**

De conformidad con el artículo 428 de la Constitución de la República, los organismos jurisdiccionales tienen la obligación de solicitar el pronunciamiento de la Corte Constitucional sobre la constitucionalidad de determinada norma jurídica y de su aplicación a casos concretos, cuando consideren que esta es contraria a la Constitución.

La Corte Constitucional, a través de la sentencia N.º 001-13-SCN-CC, identificó los elementos sustanciales que deberá contener toda consulta de norma, a la luz de lo previsto en los artículos 428 de la Constitución de la República y 142 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. En función de ello, este Organismo deberá analizar en primer lugar si la consulta ha sido planteada de conformidad con los elementos establecidos constitucional y legalmente, para lo cual desarrollará su análisis a partir del siguiente problema jurídico:

**La consulta de norma planteada por los jueces consultantes, ¿cumple con los parámetros establecidos en la Constitución de la República, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y las reglas interpretativas dictadas por la Corte Constitucional en la sentencia N.º 001-13-SCN-CC, dentro del control concreto de constitucionalidad?**

El artículo 428 de la Constitución otorga a la Corte Constitucional la facultad de conocer sobre la constitucionalidad de las normas jurídicas que los jueces consideren inconstitucionales durante el transcurso de un proceso jurisdiccional, con la finalidad de dar coherencia al ordenamiento jurídico y coadyuvar al cumplimiento de los mandatos constitucionales. Específicamente, dicha norma señala:

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

Si transcurrido el plazo previsto la Corte no se pronuncia, el perjudicado podrá interponer la acción correspondiente.

Asimismo, este tipo de control constitucional se encuentra desarrollado por la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Para el análisis del presente caso, interesa, principalmente, los incisos primero y segundo del artículo 142 del mencionado texto normativo, que indican lo siguiente:

Art. 142.- Procedimiento.- Las juezas y jueces, las autoridades administrativas y servidoras y servidores de la Función Judicial aplicarán las disposiciones constitucionales, sin necesidad que se encuentren desarrolladas en otras normas de menor jerarquía. En las decisiones no se podrá restringir, menoscabar o inobservar su contenido.

En consecuencia, cualquier jueza o juez, de oficio o a petición de parte, sólo si tiene duda razonable y motivada de que una norma jurídica es contraria a la Constitución o a los instrumentos internacionales de derechos humanos que establezcan derechos más favorables que los reconocidos en la Constitución, suspenderá la tramitación de la causa y remitirá en consulta el expediente a la Corte Constitucional, la que en un plazo no mayor a cuarenta y cinco días resolverá sobre la constitucionalidad de la norma.

La norma a la que se ha hecho referencia determina que este tipo de control concreto de constitucionalidad procede cuando existe por parte de la jueza o juez una duda razonable y motivada, lo que quiere decir que la duda, conforme el mandato constitucional de motivación, debe obedecer al diseño constitucional y legal vigente. En efecto, ante esta problemática, la Corte Constitucional, en la sentencia N.º 001-13-SCN-CC del 6 de febrero del 2013, dentro del caso N.º 0535-12-CN, desarrolló los criterios que deben observarse en aplicación de los artículos 428 de la Constitución y 142 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales, para elevar en consulta a la Corte Constitucional una norma. Así determinó la siguiente regla:

b) La consulta de norma efectuada dentro del control concreto de constitucionalidad deberá contener:

- i. Identificación del enunciado pertinente cuya constitucionalidad se consulta.
- ii. Identificación de los principios o reglas constitucionales que se presumen infringidos, y las circunstancias, motivos y razones por las cuales dichos principios resultarían infringidos.
- iii. Explicación y fundamentación clara y precisa de la relevancia de la decisión normativa cuya constitucionalidad se consulta, respecto de la decisión definitiva de un caso concreto o la imposibilidad de continuar con el procedimiento de aplicar dicho enunciado.

De esta manera, según lo señalado con anterioridad, resulta pertinente, en primer lugar, analizar si las presentes consultas de norma se ajustan a los requisitos desarrollados por este Organismo, a partir de lo previsto en la Constitución y en la Ley Orgánica de Garantías

Jurisdiccionales y Control Constitucional, en la sentencia antes referida, a fin de que la Corte Constitucional pueda pronunciarse sobre la constitucionalidad de la norma jurídica planteada en el caso *sub júdice*.

#### **Identificación del enunciado pertinente cuya constitucionalidad se consulta**

Conforme lo ha señalado la Corte Constitucional, este primer requisito hace referencia a la obligación del juez consultante de identificar con claridad el precepto normativo aplicable a la causa que se está conociendo, que a su criterio, es contrario a la Constitución.

Al respecto, los jueces de la Segunda Sala Civil, Mercantil, Inquilinato de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, dentro del auto a través del cual suspendieron la tramitación de las causas N.º 1008-2011 (N.º 0057-11-CN) y N.º 1115-2011 (N.º 0003-12-CN), identificaron de manera clara y expresa el enunciado jurídico cuya constitucionalidad se consulta, consistiendo este en el artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Así también, en el caso de la consulta de norma elevada a la Corte Constitucional por parte del juez quinto de la niñez y adolescencia de Cuenca, dentro del auto en el cual se suspendió el trámite de la causa N.º 0384-2010 (0065-13-CN), también se alegó de manera inequívoca que la norma cuya constitucionalidad se consulta es el artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

De esta manera, el parámetro sujeto a análisis se encuentra cumplido por parte de los jueces consultantes dentro de las ya referidas causas de consulta de norma, ya que los mismos han determinado y singularizado sin lugar a equívocos la norma legal aparentemente inconstitucional.

#### **Identificación de los principios o reglas constitucionales que se presumen infringidos**

El criterio en cuestión se encuentra relacionado con el deber de la autoridad judicial de señalar de manera expresa y clara los principios o reglas constitucionales que se presumen infringidos; este, se encuentra vinculado también con la obligación de exponer de manera motivada las razones por cuales considera la existencia de una contradicción con el texto constitucional así como también con la justificación que no existe la posibilidad de recurrir a una interpretación conforme el enunciado normativo a la luz de lo dispuesto en la Carta Magna, en armonía con lo manifestado en párrafos anteriores.

En este orden de ideas, este Organismo verifica que en el caso de las consultas de norma N.º 0057-11-CN y N.º 0003-12-CN, remitidas por los jueces de la Segunda Sala Civil, Mercantil, Inquilinato de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, estos se limitan a manifestar que elevan a consulta de constitucionalidad el artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional,

por considerar que en dicha norma procesal existiría una aparente contradicción con los artículos 86, 88 y 426 de la Constitución de la República.

Por otro lado, en el caso de la consulta de norma N.º 0065-13-CN, remitida por el juez quinto de la niñez y adolescencia de Cuenca, el mismo alega que: “La duda de la constitucionalidad del Art. 19 de la LOGJCC nace así mismo en razón de que en el caso que nos ocupa a fojas 219 y 219v, la Segunda Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, ordena al Juez de primera instancia a continuar con la ejecución de la causa; más cuando el mismo acata la resolución del Tribunal Superior es sancionado, así mismo existen otros jueces sancionados por el Consejo de la Judicatura por ejecutar la reparación directamente (...) por lo que claramente existe una confusión o duda acerca de la aplicación de la norma que indica ejecución de una sentencia constitucional cuando esta implique una reparación económica en contra de una entidad del sector público (...)”.

Ahora bien, de acuerdo hasta lo aquí mencionado, de la lectura de los escritos de consulta propuesta por las referidas autoridades jurisdiccionales, se determina que los mismos no argumentan ni exponen con claridad la supuesta contradicción existente entre el artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional con las normas constitucionales mencionadas en párrafos precedentes, toda vez que se limitan a indicar únicamente las consecuencias que a su criterio, tendrían lugar al momento de aplicar la disposición normativa en cuestión y únicamente, gira su argumento en torno a ello.

En tal virtud, no es aceptable bajo ningún concepto que por medio de una consulta de norma, una autoridad jurisdiccional pretenda que este Organismo se pronuncie respecto de posibles problemas operacionales en el marco de la aplicación de una disposición normativa infraconstitucional, toda vez que conforme lo manifestado en párrafos precedentes, la consulta de norma dentro del control concreto de constitucionalidad busca garantizar la coherencia constitucional del ordenamiento jurídico en cuanto a la aplicación de disposiciones normativas dentro de casos concretos.

A su vez, se desprende del contenido de los autos mediante los cuales las prenombradas autoridades jurisdiccionales elevaron la consulta de constitucionalidad, que las mismas agotaron su justificación en una interpretación literal del enunciado normativo consultado; es decir, no se observa otro tipo de justificación suficiente que permita llegar a la autoridad judicial a concluir que existen dudas razonables sobre la constitucionalidad en la aplicación de la norma para el caso concreto.

Por tal razón, este Organismo en atención a la ausencia de una debida argumentación así como también en virtud de la inexistencia de otro tipo de interpretación realizado por parte de los jueces consultantes, concluye que no ha tenido lugar el cumplimiento del criterio *sub examine*.

**Explicación y fundamentación de la relevancia de la norma puesta en duda, respecto de la decisión de un caso concreto**

El juez consultante debe detallar y describir, de manera pormenorizada, las razones por las cuales el precepto normativo es indispensable para la toma de decisión de un proceso judicial, lo cual, no solo implica identificar el enunciado normativo que presuntamente debe ser aplicado al proceso, sino que también conlleva a la determinación de cómo la interpretación de la norma es imprescindible para la toma de decisiones, en consideración a la naturaleza misma del proceso y momento procesal en el que se presenta dicha consulta.

Lo dicho supone que las juezas y jueces no pueden elevar una consulta de constitucionalidad a la Corte Constitucional tan pronto sea presentada una demanda, sino que deben continuar sustanciando dicho proceso hasta que la aplicación de una disposición normativa cuya constitucionalidad esté en duda, sea absolutamente necesaria para continuar el proceso, o para decidir la cuestión.

Al respecto, esta Corte Constitucional observa que en el caso de las consultas de constitucionalidad remitidas por los jueces de la Segunda Sala Civil, Mercantil, Inquilinato de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, así como también en el caso de la consulta de constitucionalidad remitida por el juez quinto de la niñez y adolescencia de Cuenca, no existe determinación alguna por parte de los jueces consultantes sobre la trascendencia o relevancia de la norma consultada para la continuación en la tramitación de la causa o para la decisión del caso concreto.

Por consiguiente, la Corte Constitucional concluye que los jueces consultantes no han observado los requisitos establecidos en la Constitución de la República y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, con respecto al planteamiento de una duda razonable y motivada sobre la constitucionalidad del precepto normativo, objeto de la presente consulta, requisitos que fueron desarrollados por la Corte Constitucional en la sentencia N.º 001-13-SCN-CC y que fueron analizados en líneas anteriores.

Finalmente, con el propósito de garantizar la observancia del derecho a la seguridad jurídica, este Organismo no puede dejar de mencionar que con posterioridad a la formulación de las presentes consultas de constitucionalidad, el artículo cuya constitucionalidad se ha objetado sufrió cambios, en virtud de que la Corte Constitucional declaró la inconstitucionalidad sustitutiva del artículo 19, frase final, de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, referente a: "De estos juicios se podrán interponer los recursos de apelación, casación y demás recursos contemplados en los códigos de procedimiento pertinentes" MONTALVO JARAMILLO, por la frase: "Solo podrá interponerse recurso de apelación en los casos que la ley lo habilite". Esta decisión se adoptó por parte de la Corte Constitucional a través de la sentencia N.º 004-13-SAN-

CC del 13 de junio de 2013, publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 22 del 25 de junio del 2013. Por esta razón, no se procede a realizar un análisis de la actual disposición normativa, toda vez que la misma no es la que fue objeto de la consulta de norma realizada por parte de la autoridad jurisdiccional en vista de los cambios producidos.

**III. DECISIÓN**

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

**SENTENCIA**

1. Negar las consultas de constitucionalidad de norma planteadas.
2. Devolver los expedientes a los jueces de la Segunda Sala Civil, Mercantil, Inquilinato de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, así como también al juez quinto de la niñez y adolescencia de Cuenca.
3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

f.) Wendy Molina Andrade, **PRESIDENTA (e)**.

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

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con cinco votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Alfredo Ruiz Guzmán y Wendy Molina Andrade; sin contar con la presencia de los jueces Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire en sesión del 20 de mayo de 2015. Lo certifico.

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

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de junio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

**CASO Nro. 0057-11-CN ACUMULADOS 0003-12-CN y 0065-13-CN**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la jueza Wendy Molina Andrade, suscribió la presente sentencia el día lunes 01 de junio del 2015, en calidad de presidenta (e) de la Corte Constitucional, al momento de expedirse la misma.- Lo certifico.

f.) Jaime Pozo Chamorro, **Secretario General**.

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de junio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 27 de mayo del 2015

**SENTENCIA N.º 006-15-SAN-CC**

**CASO N.º 0041-13-AN**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

El 2 de septiembre de 2013, las señoras María Ernestina Hernández Cevallos y Martha del Pilar Villagómez Garzón, en calidad de procuradoras comunes del grupo de pensionistas de la ex Caja Policial, interponen acción por incumplimiento en contra del Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional, signada con el N.º 0041-13-AN.

La Secretaría General de la Corte Constitucional certificó el 2 de septiembre de 2013, que la presente acción por incumplimiento tiene identidad con la causa N.º 0018-13-AN. El 10 de octubre de 2013 a las 08h55, la Sala de Admisión aceptó a trámite la acción por incumplimiento signada con el N.º 0041-13-AN.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, mediante memorando N.º 477-CCE-SG-SUS-2013 del 6 de noviembre de 2013, de conformidad al sorteo efectuado por el Pleno del Organismo en sesión extraordinaria del 5 de noviembre de 2013, remitió el expediente signado con el número N.º 0041-13-AN al juez constitucional Alfredo Ruiz Guzmán, quien mediante providencia del 12 de febrero de 2015, avocó conocimiento de la presente causa.

**Detalle de la demanda**

Las accionantes, en lo principal, solicitan el cumplimiento del artículo 83 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, pues establece que el grupo de pensionistas de la Caja Policial, que lo constituyen los asegurados cotizantes que alcanzaron el derecho a pensión de invalidez, vejez y muerte a partir del 9 de marzo de 1959, hasta la expedición de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, mantienen sus derechos. De tal modo que queda evidenciado que existe una obligación clara, esto es, el mantener y respetar los derechos adquiridos; de igual modo, es una disposición expresa que debe ser acatada por la autoridad, todo lo cual configura un carácter de obligación exigible.

Manifiestan también que el 6 de noviembre de 1961 se publicó la Ley de Pensiones de las Fuerzas Armadas, y en su artículo 39 establecía quienes tienen derecho al montepío militar, señalando a la viuda y los hijos legítimos e ilegítimos del militar fallecido. El 7 de marzo de 1975 entró en vigencia la Ley Orgánica de la Policía Nacional, misma que en el artículo 83 dispuso: “hasta que se expida la ley de pensiones de la Policía Nacional se aplicará la ley de pensiones de las Fuerzas Armadas”, por lo tanto, el beneficio que consta en el acápite anterior y sus restricciones se hicieron extensivas a los miembros de la Policía Nacional. Adicionalmente, en 1992 se publicó la

Ley de Seguridad de las Fuerzas Armadas, misma que en su disposición transitoria octava señala: “en concordancia con la Ley Orgánica de la Policía Nacional y hasta que esta institución cuente con su propia Ley de Seguridad Social, la Ley de Pensiones de las Fuerzas Armadas continuará en vigencia dentro del ámbito de la Policía Nacional”. Es así que en el año 1995 se publica la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, constando la prescripción del artículo 83 hoy a consideración de las accionantes incumplido.

A criterio de las demandantes, es inequívoco afirmar que los pensionistas de la Caja Policial que obtuvieron un derecho, en este caso el montepío, desde el 9 de marzo de 1959 hasta el 31 de mayo de 1995 mantienen ese beneficio, en consonancia con las exigencias de la normativa vigente a la fecha en que se generó el derecho.

Pese a que la norma se ha mantenido inalterable desde su promulgación, el ISSPOL, desde el año 2004, ha concurrido innecesariamente ante la Procuraduría General del Estado, en aras de obtener luces en la aplicación de distintas normas, a saber: Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, Ley de Pensiones de las Fuerzas Armadas, Código Civil, etc., por lo que se han realizado pronunciamientos contradictorios entre sí, llegando a enmendar su error en la reconsideración de los pronunciamientos N.º 12567, 13200 y 14276 del 25 y 26 de octubre de 2004 y 21 de enero de 2005, respectivamente, mediante oficio N.º 0018747 del 11 de agosto de 2005.

Dicho texto establece: «se desprende que la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, hace una distinción entre el trato que debe darse al “Grupo de pensionistas de la Caja Policial”, definido éste en los términos del artículo 83 de la Ley ibídem y los demás aportantes. Por lo expuesto, la administración del Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional, deberá aplicar la referida disposición legal y reconocerá los derechos que “el grupo de pensionistas de la Caja Policial” mantiene y que se derivan de la Ley de Pensiones de las Fuerzas Armadas, conforme el mandato de los artículos 83 y 85 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional».

El razonamiento es clarísimo, existe una distinción establecida en la ley, lo cual se traduce en que los beneficios de los pensionistas de montepío de la Caja Policial se generaron en otro contexto normativo y las condiciones difieren de los pensionistas del ISSPOL. Es más, esto fue recogido por el propio ISSPOL, mediante acta extraordinaria N.º 06-CS-ISSPOL del 15 de agosto de 2005, que en el literal c establece: “disponer al Directorio General del ISSPOL, levante la suspensión y proceda al pago de montepío a huérfanos del régimen de la Ex Caja Policial y Pensionistas del Estado”.

Pese a que la normativa en referencia no fue modificada, el 9 de abril de 2012 el ISSPOL volvió a consultar a la Procuraduría General del Estado sobre el mismo tema, y esta entidad argumentó que los pensionistas de montepío que adquirieron el derecho con la expedición de la Ley de Pensiones de las Fuerzas Armadas de 1961 mantendrán ese derecho con las causales de exclusión establecidas en

el artículo 34 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional en vigencia. Por lo tanto, el Consejo Superior del ISSPOL emitió la Resolución N.º 104-CS-SO-15-2012, y en un cuestionable intento de interpretar el pronunciamiento de la Procuraduría General del Estado, dispuso suspender desde agosto de 2012, el pago de pensiones de montepío a cientos de mujeres.

El ISSPOL ha intentado justificar su incumplimiento bajo el argumento que debe cumplir lo dispuesto por la Procuraduría General del Estado. Si bien la ley dispone el carácter vinculante de esas consultas, las accionantes creen que la institución demandada no ha actuado de conformidad con el nuevo paradigma constitucional, pues esto afecta al derecho a la seguridad jurídica, a la seguridad social y a llevar una vida digna.

#### **Reclamo previo**

Manifiestan que realizaron el reclamo previo mediante oficio sin número, dirigido al coronel Marco Vinicio Salazar Jarrín, en calidad de director general del ISSPOL, presentado ante esa entidad el 20 de marzo de 2013 (fojas 1-47), en donde constan todas las accionantes de la presente causa.

#### **Petición concreta**

Las accionantes solicitan que “el Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional cumpla con el artículo 83 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, lo cual derivará en que las accionantes volvamos a acceder al servicio de salud y al pago de nuestras pensiones de montepío”.

#### **Identificación de la autoridad o particular demandado**

La autoridad pública que, a criterio de las accionantes, ha incumplido con lo dispuesto en el artículo 83 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, es el director general del Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional.

#### **Identificación de los derechos presuntamente comprometidos por el incumplimiento**

La inaplicación de la norma contenida en el artículo 83 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, por el Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional, afecta, a criterio de las accionantes, sus derechos constitucionales a la seguridad jurídica y a la igualdad.

#### **Audiencia pública**

Por convocatoria del señor juez sustanciador, mediante providencia dictada el 12 de febrero de 2015 a las 15h00, las partes procesales fueron escuchadas en audiencia pública el día 05 de marzo de 2015 a las 09h30, dentro de la cual manifestaron lo siguiente:

**Legitimadas activas:** Comparecieron a través de sus abogados patrocinadores, Dra. Patricia Cabezas y Dr. Luis Alfonso Vásquez Briones.

La Dra. Patricia Cabezas, manifiesta que las demandantes adquirieron el derecho de montepío; sin embargo, el ISSPOL resolvió mediante una asamblea general acoger el contenido de un oficio del 18 de julio de 2012, suscrito por su asesor jurídico, en base al pronunciamiento del procurador general del Estado, constante en el oficio N.º 8707 del 09 de julio de 2012, respecto del cual se pronuncia sobre el derecho que tienen las beneficiarias de la ex caja policial y las causales de exclusión que no estaban contempladas en la Ley de Pensiones de las Fuerzas Armadas, donde el único condicionamiento para recibir las pensiones es que las beneficiarias mantengan su estado de solteras, por lo que la naturaleza misma del montepío es vitalicia para los derecho habientes de quienes prestaron sus servicios en la Policía Nacional.

Además, menciona que el querer sujetar a las beneficiarias a las causales de exclusión es algo ilegal, por cuanto, como es conocido, la ley es válida para el futuro, y no tiene efecto retroactivo, por lo que la única causal de exclusión es que las hijas mantengan su estado civil de solteras.

Las mujeres que presentan esta acción de incumplimiento son las más afectadas, por cuanto son personas adultas mayores que no tienen la posibilidad de trabajar y que tienen como único sustento la pensión de montepío que habían obtenido por el derecho de sus padres, lo cual no fue considerado por el ISSPOL para suprimir este derecho; tenían que respetar el debido proceso, sin que exista previamente un expediente administrativo en donde se les notifique a cada una de las montepiadas que se les va a excluir de este derecho, violando de esta manera el principio de la legítima defensa que establece nuestra Constitución, para saber cuál realmente fue la causa para haberse quitado su derecho.

Es necesario mencionar, de igual forma, que los valores que les correspondería pagar a favor de las beneficiarias han sido transferidos por parte del Ministerio de Finanzas anualmente, lo cual consta en las certificaciones correspondientes.

Finalmente, indica que la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional y los derechos adquiridos de las pensionistas son vitalicios y deben ser respetados, lo cual es garantizado por nuestra Constitución, que prohíbe el menoscabo o regresión de los derechos.

Por su parte, el Dr. Luis Alfonso Vásquez Briones, señala que desde el año 1958, se ha venido aportando a las pensiones, y ahora la ISSPOL se basa en pronunciamientos contradictorios de la Procuraduría General del Estado, quedando en total estado de indefensión, privándoles de su derecho, existiendo además una obligación clara, expresa y exigible y una resolución del mismo Consejo Superior del ISSPOL que dispone que se levanta la suspensión y se proceda al pago del montepío, del régimen de la ex Caja Policial.

Menciona que se está obrando de indebida forma, violentando el debido proceso y, por lo tanto, existe discriminación, sin considerar que la Constitución se encuentra sobre normas secundarias.

Indica que existe ya un criterio de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que señala que quienes reciben una pensión por parte del Estado, adquieren un derecho de propiedad, en términos del patrimonio que se determina en el artículo 21 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

**Legitimado pasivo: Director General del Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional (ISSPOL), comparece a través del Dr. Fabián Santiago Salas Duarte y del Dr. Jorge Raúl Yanacallo**

El Dr. Fabián Santiago Salas Duarte, señala que el artículo 83 de la Ley de Seguridad Social del ISSPOL dice que las expansionistas de la caja policial mantendrán sus derechos, pero una ley tiene que verse en su conjunto y en relación con las causales de exclusión de los beneficios establecidos en los artículos 32 y 33 del mismo cuerpo legal.

En ese marco puede existir un defecto del artículo 83 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, por lo cual la ISSPOL realizó una consulta a la Procuraduría General del Estado, cuyos pronunciamientos son vinculantes. Si bien el artículo 83 en mención tiene un defecto, no se lo ha dejado de aplicar, tanto así que alrededor de cuatrocientos pensionistas fueron reintegrados al sistema de seguridad social. Sin embargo, los requisitos para esta acción son la generación de una norma y su incumplimiento total o parcial, y aquí, conforme lo señalado, no configura un incumplimiento, por cuanto la norma del artículo 83 hay que interpretarla sobre la base de lo dispuesto en los artículos 32 y 33 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, que determina las causales de exclusión, entre esas, la de haber obtenido una mayoría de edad en el caso de varones, o de 25 años en el caso de mujeres, por lo cual solicitó que se rechace por improcedente esta acción, ya que no se ha justificado hasta la actualidad de qué forma se ha incumplido esta norma.

Por su parte, el Dr. Jorge Raúl Yanacallo, manifiesta que en base al criterio emitido por la Procuraduría General del Estado, es que el ISSPOL procedió a excluir a las expansionistas, por cuanto es claro dicho pronunciamiento en mencionar que el derecho de las pensionistas se mantiene, pero también se debe aplicar las partes de las causales de exclusión, pues de la revisión de los expedientes de los causantes se encuentran como beneficiarias las hijas e hijos inmersas en el artículo 34 literal **d** de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional.

Así también, las accionantes no determinan con claridad qué derecho se ha vulnerado de cada una de las excluidas, y no agotaron las vías administrativas para reclamar, por cuanto las resoluciones del ISSPOL pueden ser reclamadas al Consejo Superior, a la Junta Calificadora, así como también ante la jurisdicción contenciosa administrativa, por lo que solicita que se rechace su demanda.

Finalmente, indica que las accionantes no aportaron al ISSPOL, sino que son beneficiarias por ser hijas de los expansionistas, inclusive ya existe una sentencia de la Corte Constitucional, dentro del caso N.º 0018-13-AN, la cual es favorable a la Institución.

**Procuraduría General del Estado: Comparece por medio de la Dra. Susana Pachacama**

Manifiesta que el pronunciamiento emitido por la Procuraduría General del Estado respecto del artículo 83 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, no está quitando ningún derecho, sino que explica que para su aplicación deberán observarse las causales de exclusión para definir la situación jurídica de cada una de las beneficiarias, tomando en consideración que este derecho fue otorgado por una disposición transitoria de la Ley de las Fuerzas Armadas, y estaban condicionadas hasta que se dicte la propia Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, la cual fue dictada en 1995 y en la cual ya se dictaron las causales de exclusión para la pérdida de este derecho.

**Término de prueba**

Mediante providencia dictada el 16 de marzo de 2015 las 08h30, el juez sustanciador resolvió abrir el término de prueba por ocho días, a fin de que las partes procesales presenten las pruebas y justificativos pertinentes correspondientes a la demanda.

**Por parte del legitimado pasivo: Director General del Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional (ISSPOL)**

Mediante providencia dictada el 26 de marzo de 2015 a las 08h01, se proveyó el escrito de prueba presentado por el legitimado pasivo; en lo principal, se agregó al proceso como prueba de su parte lo siguiente:

- Copia certificada de la Resolución N.º104-CS-SO-15-2012, del 23 de agosto de 2012, emitida por el Consejo Superior del ISSPOL.
- Copia certificada del oficio N.º08707 del 09 de julio de 2012, que contiene el pronunciamiento vinculante, emitido por el procurador general del Estado.
- Copia certificada del oficio N.º I-OF-2012-457-AJ-ISSPOL del 18 de julio de 2012.
- Copia certificada del memorando N.º 122-CS-ISSPOL del 18 de julio de 2012, suscrito por el secretario del Consejo Superior del ISSPOL.
- Copia certificada del oficio 0018747 de agosto de 2005, suscrito por el Dr. Jose Borja Cevallos, procurador general del Estado.
- Copia certificada del informe I.IF-2012-0181.isspol del 09 de agosto de 2012.
- Copia certificada del memorando N.º 0068-CS-ISSPOL del 18 de abril de 2011.
- Copia certificada del acta de la sesión ordinaria del Consejo Superior del Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional N.º 06-2011, del 11 de abril de 2011.

**Por parte de la Procuraduría General del Estado**

Mediante providencia dictada el 26 de marzo de 2015 a las 12h00, se proveyó el escrito de prueba presentado por esta Institución; en lo principal, se agregó al proceso como prueba de su parte lo siguiente:

- Copia certificada del oficio N.º 08707 del 09 de julio de 2012, que contiene el pronunciamiento vinculante, emitido por el procurador general del Estado.

**Legitimadas activas: Por las procuradoras comunes de los pensionistas de la ex Caja Policial**

Mediante providencia dictada el 27 de marzo de 2015 a las 12h30, se proveyó los escritos de prueba presentados por las accionantes Maria Ernestina Hernández Cevallos y Martha del Pilar Villagómez Garzón, procuradoras comunes, y de la señora Lourdes del Rocío Montenegro Alarcón y otras; en lo principal, se agregó al proceso como prueba de su parte lo siguiente:

- Los certificados de filiación de cada una de las comparecientes.
- Oficio N.º 2006-0042-D-PRE-ISSPOL, del 18 de enero de 2006, dirigido al director de Servicios Sociales del ISSPOL, por la Lcda. Esperanza Estrella, Directora de Prestaciones del ISSPOL.
- Acta extraordinaria N.º 05-205-CS-ISSPOL de la sesión del 03 agosto de 2005.
- Resolución N.º104-CS-SO-15-2012.
- Acta ordinaria N.º 06-CS-50-ISSPOL-211, del 11 de abril de 2011.
- Oficio N.º MINFIN-CGJ-2013-0274 del 04 de diciembre de 2013, en el cual el Ministerio de Finanzas remite la certificación de transferencias a la cuenta del ISSPOL desde el año 2011 hasta 2013.

**Diligencia de exhibición de documentos**

Dentro del proceso también se efectuó la diligencia de exhibición de documentos el 07 de abril de 2015 a las 10h00, en la cual las accionantes solicitan que los representantes del ISSPOL, exhiban los expedientes administrativos y los procesos de exclusión de cada una de las beneficiarias, dejando copias certificadas de la notificación que debieron realizar a cada una de las comparecientes para ser excluidas o sufrir pérdida de pensión de montepío.

Siendo el día y hora señalados para el desarrollo de dicha diligencia, intervinieron el Dr. Santiago Patricio Duarte, en representación del director General del ISSPOL, quien exhibió la documentación en copias certificadas constante en treinta y nueve fojas, las cuales se anexaron

al expediente constitucional, manifestando de esta manera que ha cumplido lo ordenado en providencia dictada el 27 de marzo de 2015 a las 12h30.

Además, procedió a exhibir la documentación original de los expedientes que corresponden a los señores causantes, pensionistas de la ex Caja Policial, correspondiente a los señores Villagómez Salgado Raúl Cerón (expediente N.º31), y del señor Segundo Filiberto Hernández Hurtado (expediente 1715), los mismos que no se adjuntaron al expediente constitucional.

Ante esto, la Dra. Patricia Cabezas, en representación de las accionantes (expensionistas de la ex Caja Policial), una vez revisada la documentación, señaló que la documentación que exhibe no corresponde a lo solicitado en el acápite II de su escrito de prueba presentado el 26 de marzo de 2015, por lo que manifiesta su inconformidad con la documentación presentada.

Sin embargo, indicó que la documentación presentada deberá tomarse como prueba a favor de las accionantes, toda vez que demuestra el derecho adquirido por las comparecientes.

De igual forma, el juez constitucional sustanciador solicitó de oficio, al Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional (ISSPOL) y a la Procuraduría General del Estado, respectivamente, la siguiente documentación, misma que fue agregada al expediente constitucional:

- Oficio N.º 2006-0042-D-D-PRE-ISSPOL del 18 de enero de 2006, remitido por el director de Servicios Sociales del Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional.
- Acta del Consejo Superior del Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional (ISSPOL) del 15 de agosto de 2015 (N0 06-2005-CS-ISSPOL).
- Resolución N.º128-CS-SO-17-ISSPOL del 14 de diciembre de 2010.
- Oficio N.º518-2011-JCSP-ISSPOL del 28 de junio de 2011, remitido por el presidente de la Junta calificadora de Servicios Policiales a la jefa del Departamento de afiliación del ISSPOL.
- Pronunciamientos emitidos por la Procuraduría General del Estado, que se detallan a continuación:
  - N.º 012567 del 25 de octubre de 2004.
  - N.º 013200 del 26 de noviembre de 2004.
  - N.º 014276 del 21 de enero de 2005.
  - N.º 018747 del 11 de agosto de 2005.
  - N.º 08707 del 09 de julio de 2012.
  - N.º 10087 del 09 de octubre de 2012.

**De los argumentos del legitimado pasivo**

El coronel de Policía de E. M., Abg. Enrique Espinoza de los Monteros Borja, en calidad de director general del Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional, ISSPOL, manifiesta que la Ley de Seguridad Social de la institución a la que representa entró en vigencia el 1 de junio de 1995, a cuyo imperio quedarían sometidos aquellos y aquellas pensionistas, hijos o hijas huérfanos de miembros policiales, que antiguamente y por carecer de ley propia, se regían por la Ley Constitutiva de la Caja Militar, creada mediante decreto legislativo del 29 de octubre de 1957, publicada en el Registro Oficial N.º 761 del 9 de marzo de 1959.

Bajo prevenciones de esa antigua ley, dichos pensionistas percibían el seguro de montepío de manera indefinida hasta su muerte, es decir, la hija o hijo de un miembro policial fallecido percibía una pensión por montepío por orfandad, sin ningún condicionamiento de edad, hasta su vejez y muerte, situación que en la práctica produciría graves consecuencias de tipo actuarial, ya que el pago de una pensión de este tipo, por tiempo indefinido sobre reservas acumuladas por tiempo definido, ocasionaría a estas un déficit.

Bajo una disposición legal como la citada y que fuese derogada expresamente, ha sido usual que muchas beneficiarias conservaran su estado civil de solteras hasta la edad madura y vejez, con el fin de no perder dicho estipendio; sin embargo, al entrar en vigencia la ley específica de Seguridad de la Policía Nacional, se establecieron requisitos tanto para el goce del derecho de pensión, como para su exclusión, y en base a las disposiciones de esta nueva norma es que quienes fueron pensionistas al amparo de la ley antigua, debieron empezar a cumplir con estas condiciones, aspecto de razonamiento legal, sobre el cual oportunamente el procurador general del Estado emitió su criterio en resolución N.º 08707 del 9 de julio de 2012.

Finalmente, establece que existe vía expedita, tanto a nivel administrativo, como lo es la impugnación ante la Junta Calificadora de Servicios Policiales, de cuyas resoluciones se puede incluso impugnar ante el Consejo Superior del Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional o la de lo contencioso administrativo.

**De los argumentos de la Procuraduría General del estado**

El Abg. Marcos Arteaga Valenzuela, en calidad de director nacional de Patrocinio y delegado del procurador general del Estado, mediante escrito presentado ante esta Corte, en lo principal, manifiesta lo siguiente:

Quienes fueron beneficiarias del montepío pretenden que dicha pensión sea vitalicia; sin embargo, la misma Ley de Pensiones de las Fuerzas Armadas, en su artículo 50 ya establecía causales para el retiro de dicha pensión. Con la expedición de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, respecto a las pensiones de montepío a las viudas e hijos de los policías fallecidos, se establecieron reglas

distintas a las determinadas en la Ley de Pensiones de las Fuerzas Armadas, así tenemos la disposición contenida en el artículo 34 de la referida ley, que dice:

Se pierde la pensión de montepío por las siguientes causas: a) por fallecimiento del beneficiario. b) por el matrimonio del pensionista de viudedad o cuando éste haya formado unión libre estable y monogámica. c) cuando los hijos hayan contraído matrimonio o formado unión libre estable y monogámica. d) Cuando los hijos mayores de 18 años y menores de 25 años de edad hayan contraído relación laboral o perdido su calidad de estudiante.

Es decir, se incluyen nuevas causales con las cuales se pierde la pensión de montepío; las beneficiarias de esta pensión estaban condicionadas a los parámetros que fijara la propia ley de la Policía Nacional, considerando que las mismas estaban al amparo de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, ley que no era propia de la Policía Nacional, era una norma transitoria y temporal hasta que se dicte la que regule a la institución policial, conforme lo señala la Disposición Transitoria Octava de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, razón por la cual se deben observar las causales de pérdida de este derecho para cada una de ellas en forma individual, porque la situación jurídica de las accionantes es diferente una de otra.

En relación al pronunciamiento constante en oficio N.º 08707 del 9 de julio de 2012, ha quedado establecido el alcance de la absolución de la consulta efectuada por el Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional ISSPOL; por tanto, el criterio de la Procuraduría General del Estado ha sido y es que los pensionistas de montepío calificados bajo la Ley de Pensiones de las Fuerzas Armadas y que han venido gozando del derecho a dichas pensiones, con la vigencia de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional están sujetos a las causales de exclusión o pérdida de la pensión de montepío, establecidas en el artículo 34 de la mencionada ley policial.

En consecuencia, los pensionistas de montepío que adquirieron sus derechos bajo la Ley de Pensiones de las Fuerzas Armadas continuarán gozando de los mismos derechos al amparo de la vigente Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, siempre que cumplan con los requisitos previstos en esta última, y perderán dicho derecho, en tanto le sean aplicables las causales de extinción o pérdida de dicha pensión, contempladas en el artículo 34 de la mencionada ley.

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

De acuerdo al numeral 5 del artículo 436 de la Constitución de la República, la Corte Constitucional es competente para: "Conocer y resolver, a petición de parte, las acciones por incumplimiento que se presenten con la finalidad de garantizar la aplicación de normas o actos administrativos de carácter general, cualquiera que sea su naturaleza o jerarquía, así como para el cumplimiento de sentencias o

informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos que no sean ejecutables por las vías ordinarias”.

Por su parte, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional trata de esta acción en el Capítulo VII ACCIÓN POR INCUMPLIMIENTO, y de manera particular, el artículo 52 que se refiere a su objeto y ámbito señala: “La acción por incumplimiento tiene por objeto garantizar la aplicación de las normas que integran el sistema jurídico, así como el incumplimiento de las sentencias, decisiones o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos. Esta acción procederá cuando la norma, sentencia, decisión o informe cuyo cumplimiento se persigue contengan una obligación de hacer o no hacer, clara, expresa y exigible”.

### Acción por incumplimiento de normas

En el escenario de un Estado constitucional de derechos y justicia, la acción por incumplimiento, establecida en el artículo 93 de la Norma Suprema, edifica una garantía constitucional en aras de garantizar la aplicabilidad de las normas que conforman el sistema jurídico y el cumplimiento de las sentencias o informes de organismos internacionales de derechos humanos, cuando la norma o decisión, cuyo cumplimiento se persigue, contenga una obligación expresa y exigible de hacer o no hacer, para lo cual se interpondrá demanda de aplicación de esta garantía ante la Corte Constitucional.

La naturaleza jurídica de la acción por incumplimiento, en los términos establecidos por la Constitución de la República, se identifica bajo dos conceptos: uno de cumplimiento y otro de aplicación.

Por tanto, hay que determinar que el primero –el de cumplimiento– responde a un análisis de eficacia de la norma, es decir, posee un enfoque jurídico ligado a los efectos inmediatos que produce, político en cuanto a la satisfacción de los objetivos sociales para los cuales fue establecida, y sociológico, que hace referencia al grado de cumplimiento por parte de los destinatarios de dicha norma<sup>1</sup>, denotándose que el incumplimiento de las normas acarrea una afectación a la garantía básica de la seguridad jurídica, pues esta se determina claramente como la garantía del cumplimiento de las normas y procedimientos previamente establecidos.

El segundo concepto –el de aplicación– responde al acercamiento de la prescripción normativa a la praxis ajustada a tal regla, ya sea mediante la aplicación directa de la regla o a través de la elaboración de una regla intermedia, por la cual se pase de la regla así aplicada, a la praxis de la ejecución<sup>2</sup>, es decir, realizando una tarea interpretativa que traslade la norma a una situación jurídica

concreta o una tarea de subsunción, que traslade la norma a los hechos, por lo que dicho concepto responde al principio de legalidad.

Se puede determinar respecto del análisis antes descrito, que la naturaleza de la acción por incumplimiento busca el cumplimiento íntegro de las normas, respondiendo a la garantía de la seguridad jurídica, puesto que como se ha observado, el concepto de aplicación depende de quien declara la obligación de cumplir la norma, mientras que el de cumplimiento corresponde a un nuevo sujeto, que no ha intervenido en las tareas de interpretación y subsunción, evidenciándose que en tal sentido, dichos conceptos no siempre son dependientes; caso contrario ocurre cuando la obligación está implícita en la norma misma, en donde la aplicación y el cumplimiento son coincidentes<sup>3</sup>.

La acción por incumplimiento responde al modelo de Estado constitucional de derechos y justicia, puesto que lo que pretende tutelar es la aplicación de las normas constitucionales o legales que lo sustentan y regulan, respondiendo a la exigencia del derecho a la seguridad jurídica, como medio apropiado de protección de los derechos, expresada además en la eficacia del ordenamiento jurídico, por lo que quien la interpone, busca el cumplimiento de aquello que la autoridad pública ha sido renuente a cumplir.

### Análisis jurídico

Antes de abordar de manera directa los problemas e interrogantes de carácter jurídico-constitucional del presente caso, la Corte Constitucional considera necesario reiterar de manera general, lo que representa la acción por incumplimiento.

La acción por incumplimiento de normas es una garantía jurisdiccional para proteger derechos constitucionales, específicamente la seguridad jurídica y el principio de legalidad; para tal efecto, activa el derecho a reclamar ante la Corte Constitucional el cumplimiento de alguna norma que contenga la obligación de hacer o no hacer y que consta en el ordenamiento jurídico vigente en el Ecuador. De allí que la acción por incumplimiento debe garantizar su aplicación en la instancia constitucional, para evitar la violación de derechos constitucionales, y en caso de producirse, ordenar su reparación integral.

En tal sentido, los presupuestos sobre los cuales opera la acción por incumplimiento son:

En cuanto a su objeto:

- Garantizar la aplicación de las normas o actos administrativos de carácter general, cualquiera que sea su naturaleza y jerarquía, que integran el sistema jurídico; y,

<sup>1</sup> Prieto Sanchís, Luis. Apuntes de Teoría del Derecho, Madrid, Editorial Trotta, 2005, pág. 83-85

<sup>2</sup> Peña, Lorenzo. La Obligación de Aplicar las Normas Jurídicas vigentes, Revista Isogoría, 35, julio-diciembre de 2006, Instituto de Filosofía del CSIC.

<sup>3</sup> Montaña Pinto, Juan y Porras Velasco Angélica Editores, Apuntes de Derecho Procesal Constitucional, Tomo 2, Corte Constitucional para el período de transición, Quito, Ecuador, Págs. 225-234.

En cuanto a los requisitos de procedibilidad:

- La norma o decisión cuyo cumplimiento se persigue debe contener una obligación de hacer o no hacer clara, expresa y exigible.
- Deberá verificarse que la norma no sea ejecutable por las vías judiciales ordinarias.

#### **Planteamiento y resolución de los problemas jurídicos del que depende la resolución del caso**

Para decidir el fondo de la cuestión, esta Corte considera necesario sistematizar los argumentos planteados en el caso a partir de la solución de los siguientes problemas jurídicos:

- La norma cuyo incumplimiento se demanda, ¿contiene una obligación de hacer o no hacer, clara, expresa y exigible?
- ¿Existe incumplimiento de la norma demandada por parte del Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional?

#### **Sobre la norma que se señala incumplida y su contexto**

La norma que se considera incumplida por los accionantes es la contenida en el artículo artículo 83 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, que establece:

El grupo de pensionistas de la Caja Policial, que lo constituyen los asegurados cotizantes que alcanzaron el derecho a pensión de invalidez, vejez y muerte a partir del 9 de marzo de 1959 hasta la expedición de la Ley mantienen sus derechos y aportaran al ISSPOL, de su propia pensión mensual, los porcentajes establecidos en esta Ley para los seguros de enfermedad y maternidad y mortuoria.

#### **Resolución de los problemas jurídicos**

##### **La norma cuyo incumplimiento se demanda, ¿contiene una obligación de hacer o no hacer, clara, expresa y exigible?**

En primer término, cabe referir lo dispuesto en el artículo 52 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que determina:

La acción por incumplimiento tiene por objeto garantizar la aplicación de las normas que integran el sistema jurídico, así como el cumplimiento de sentencias, decisiones o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos. Esta acción procederá cuando la norma, sentencia, decisión o informe cuyo cumplimiento se persigue contengan una obligación de hacer o no hacer, clara, expresa y exigible.

Conforme el texto normativo transcrito, queda expuesto que para que proceda la acción por incumplimiento, es necesario que exista una "obligación de hacer o no hacer, clara, expresa y exigible". Adicionalmente, el artículo 54 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional prevé para que se configure

el incumplimiento, la persona accionante previamente debe reclamar el cumplimiento de la obligación a quien deba satisfacerla, y si esta no contesta el reclamo en un término de cuarenta días, se considerará configurado el incumplimiento. Solo de esta forma las normas que integran el sistema jurídico ecuatoriano pueden lograr una real aplicación.

En tal virtud, se reitera que la acción por incumplimiento procede fundamentalmente frente a la existencia de dos presupuestos, a saber: 1.- Cuando la norma, sentencia, decisión o informe cuyo cumplimiento se persigue contiene una obligación de hacer o no hacer, clara, expresa y exigible, y 2.- La existencia de un reclamo previo, a quien debe satisfacer dicha obligación.

Se establece para el caso concreto que la Corte Constitucional se ha pronunciado en relación al artículo 83 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, estableciendo que:

En primer lugar, el artículo 83 de dicho cuerpo normativo señala que el grupo de pensionistas de la caja policial que lo constituyen los asegurados cotizantes que alcanzaron derecho a pensión de invalidez, vejez y muerte a partir del 9 de marzo de 1959 hasta la expedición de dicha ley, mantendrán sus derechos y deben aportar al ISSPOL de su propia pensión mensual los porcentajes establecidos en dicha ley para los seguros de enfermedad, maternidad y de mortuoria.

Esta norma denota con suficiente claridad la determinación de aquellas personas cuyos derechos deben continuar siendo respetados, no obstante de la expedición de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional. La Corte Constitucional observa que la conservación de los derechos adquiridos con anterioridad a la expedición de este nuevo cuerpo normativo es la característica principal de la disposición normativa sub examine, pues lo que refiere a la continuidad de las aportaciones de la pensión mensual y de los porcentajes correspondientes, no son sino una consecuencia del reconocimiento de la continuidad en los derechos que el ISSPOL debe observar. Por esta razón, se puede evidenciar que esta disposición normativa contiene una obligación expresa y clara de hacer por parte del Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional, y que además es exigible para cualquier persona que haya cumplido adecuadamente con los supuestos previstos por el legislador, en tanto al período comprendido entre el 9 de marzo de 1959 el 01 de junio de 1995.

De acuerdo al contenido jurisprudencial antes transcrito, la Corte Constitucional ha determinado que el artículo 83 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional contiene una obligación expresa y clara de hacer por parte del Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional, es decir la mantención de los derechos de los asegurados de la ex caja policial.

En el mismo sentido, en el caso *in examine*, hay que determinar que si bien el ámbito del cumplimiento de la norma se enfoca en la satisfacción de los objetivos sociales para los cuales fue establecida, es en su aplicación que se ve traducido dicho objetivo, ya que para poder aplicar a los distintos casos generados respecto de la posición que se

tiene frente al derecho, se debe establecer la elaboración de una regla intermedia, la cual dependerá de la congruencia de las circunstancias que la misma ley plantea, para la conservación o procedencia de los derechos alcanzados de invalidez, vejez o muerte (causales de exclusión del derecho), frente a los presupuestos de hecho que se verifiquen.

En atención a lo descrito se determina que la norma contenida en el artículo 83 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, incluye dos cuestiones: la del cumplimiento y la de aplicación, que si bien dichos conceptos no siempre son dependientes, dentro de la naturaleza de dicha norma se concluye que la obligación está implícita en la norma misma, y que la aplicación y el cumplimiento en el caso en estudio son coincidentes.

**¿Existe incumplimiento de la norma demandada, por parte del Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional?**

Bajo las consideraciones del artículo 83 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional se establece la configuración de “pensionista de la Caja Policial” para caracterizar a aquellos cotizantes que alcanzaron –indeterminadamente– el derecho a las pensiones por invalidez, vejez y muerte, entre el período de marzo de 1959 hasta junio de 1995, aportando al ISSPOL en relación a la pensión mensual, en los porcentajes establecidos por dicha ley, partiendo de la obligación de mantener sus derechos y acoplarlos a la disposición legal señalada.

Lo que se demanda en la presente acción es la aplicación de dicha prescripción normativa, bajo el argumento de las accionantes de configuración del derecho indefinido de pertenecer al ISSPOL, a través del acceso a la pensión de montepío.

Ahora bien, se establece que la pertenencia al sistema de seguridad social en el presente caso –en la actualidad definido por la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional– dependerá de la manera en que ha operado dicho derecho respecto de escenarios jurídicos y fácticos, tomando en consideración las causales de exclusión del mismo, tanto antes de 1995 como después de aquel.

Para el presente caso se observa que el vínculo creado entre los asegurados y el ISSPOL estuvo fundamentado únicamente por medio del pago de la pensión de montepío, ya que es de aquella pensión que se establecen las aportaciones mensuales a la institución social y se cumple con parte de la obligación establecida en el artículo 83 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional.

Entonces, se establece que solo en la medida en que no se incurra en las causales de exclusión del derecho de montepío, el ISSPOL garantizaría que la condición de asegurado se mantenga, caso contrario, esta se extinguirá por mandato expreso de la norma legal, como mecanismo previo de extinción del acceso al derecho. Por lo que la creación de la regla intermedia se da en virtud de la obligación implícita, de ajustar los hechos a la ley de seguridad social policial bajo sus presupuestos jurídicos.

Esto se ve reflejado en el hecho de que la disposición legal garantiza la conservación de varios derechos, no solamente respecto de los beneficios de mortuoria, sino también incluye a los beneficios por invalidez y vejez, lo cual denota además, implícitamente, la existencia de condiciones para la conservación de dichos derechos, puesto que de tomarse como absoluta la obligación de conservación de los derechos constante en la prescripción normativa, se generaría un caos jurídico, afectando al interés social de todos los asegurados.

Para la creación de la regla intermedia, el ISSPOL partirá del hecho jurídico de la conservación de los derechos de quienes integraron la ex Caja Policial, frente a lo exigido por la norma jurídica vigente, que regula la pertenencia al manifestado sistema de seguridad social, es decir, verificar la continuidad de un derecho frente a las causales de extinción del mismo.

Resulta convincente señalar que, como se considera implícita en la norma legal del artículo 83 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, la conservación de los derechos bajo la normativa vigente, su cumplimiento depende de su aplicación en relación a la regla intermedia sustentada entre dicha obligación de hacer y las causales de exclusión del derecho de montepío, para lo cual se debe individualizar cada uno de los casos de los afiliados para determinar cómo opera la relación triádica en referencia de la adecuación de los hechos particulares, frente a la conservación del derecho, y a su vez, frente a las causales de exclusión del mismo.

Respecto a lo manifestado, dentro del término de prueba establecido en la presente causa, mediante providencia dictada el 27 de marzo de 2015 a las 12h30, (fojas 585) se proveyó los escritos presentados por las accionantes Maria Ernestina Hernández Cevallos y Martha del Pilar Villagómez Garzón, procuradoras comunes, y de la señora Lourdes del Rocío Montenegro Alarcón, y entre otras cosas se dispuso “b) se señala para el martes 7 de abril de 2015, a las 10h0, a fin de que el representante de la entidad accionada exhiba los documentos manifestados en el acápite II de su escrito”, mismo que hace referencia a “que a fin de demostrar que se incumplió con la norma legal que reconoce el derecho a percibir la pensión de montepío (...) se exhiban los expedientes administrativos y procesos de exclusión de cada una de las comparecientes (...)” particular que consta a vuelta fojas 423 del segundo cuerpo del expediente constitucional; por lo que consta a fojas 601 del tercer cuerpo del expediente, el acta de la diligencia de exhibición de documentos, suscrita por el Dr. Santiago Patricio Duarte y el Dr. Jorge Raúl Yanacallo, en representación del ISSPOL, Dra. Patricia Cabezas Velasco, en representación de las accionantes, Abg. Alfredo Ruiz Guzmán, en calidad de juez constitucional, y el Abg. Freddy Villagrán, en calidad de actuario, donde se indica que a criterio de las accionantes, no se ha exhibido los documentos por ellas solicitado.

Es importante señalar que revisada la documentación presentada por los representantes del ISSPOL en la diligencia de exhibición de documentos, así como durante todo el proceso, no se puede precisar la existencia de

trámites administrativos individuales, referente a cada una de las accionantes, que demuestre el establecimiento de las causales por las cuales fueron separadas del Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional; en tal razón, no se puede precisar la materialización de la regla intermedia antes referida, que adecúe el cumplimiento del artículo 83 de la Ley que regula el acceso a la seguridad social.

Por lo expuesto, resulta claro que no se puede verificar que el ISSPOL haya efectuado la relación de adecuación de la norma que contiene las causales de exclusión del derecho de pensión de montepío, la norma que conserva los derechos de los pensionistas de la ex caja policial y los hechos de cada caso en particular, situación que trasgrede el principio de equidad y respecto a la igualdad de oportunidades de los demás afiliados, por lo que tampoco se explica el nivel de cumplimiento de lo establecido por el artículo 83 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, ya que no se señala el grado de cumplimiento de los establecidos legales por parte de los asegurados, para conservar el derecho de montepío, situación que también trasgrede el derecho a la seguridad jurídica.

En tal sentido, existe incumplimiento del artículo 83 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, ya que si bien esta norma establece una obligación de hacer, precisamente referida a que los derechos de los pensionistas de la Caja Policial continuarán siendo respetados no obstante de la vigencia de la nueva ley, no determina una generalidad absoluta por el solo hecho de haber accedido una vez al beneficio de pensión por invalidez, vejez o muerte, sino que es necesario que se verifique la procedencia de los mismos, individualizando los casos concretos, para de esta manera sí regularizar el acceso a dichos derechos bajo las condiciones y términos establecidos por la vigencia de la ley de seguridad social policial, cumpliendo con lo establecido en dicha norma, cuestión que en el caso concreto, no ha sido observada.

Finalmente, se determina que el ISSPOL, para garantizar el correcto cumplimiento del artículo 83 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, debe comprobar, a partir del momento en que se dejó de pagar las pensiones de montepío a las accionantes, la relación entre las causales de exclusión de dicho derecho, frente a la procedencia del pago del mismo, debiendo reparar la falta de pago en los casos en que dichas causales no han operado, y aplicarlas en los casos en que sí hubiese ocurrido

### III. DECISIÓN

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

#### SENTENCIA

1. Declarar que existe vulneración del derecho constitucional a la seguridad jurídica, previsto en el artículo 82 de la Constitución de la República.
2. Aceptar la acción por incumplimiento planteada.

3. Como medida de reparación integral se dispone que el Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional, ISSPOL, a través de la máxima autoridad, el director general y las autoridades correspondientes, bajo prevenciones de lo establecido en el artículo 86 numeral 4 de la Constitución de la República, en el plazo de 60 días:

- 3.1. Comprueben, a partir del momento en que se dejó de pagar las pensiones de montepío a las accionantes, de manera individualizada, la relación entre las causales de exclusión de dicho derecho, frente a la procedencia del pago del mismo.
- 3.2. Reparen la falta de pago en los casos en que dichas causales no hubiesen operado, efectuando los pagos correspondientes.
- 3.3. Apliquen las causales legales de exclusión en los casos individuales en que las mismas se hubiesen producido, con notificación previa a las personas involucradas y observando las garantías del debido proceso.
- 3.4. Informen a la Corte Constitucional acerca de los trámites administrativos individuales iniciados, así como de su conclusión.

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con cinco votos de las señoras juezas y señores jueces: María del Carmen Maldonado Sánchez, Wendy Molina Andrade, Alfredo Ruiz Guzmán, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de los jueces Antonio Gagliardo Llor, Marcelo Jaramillo Villa, Tatiana Ordeñana Sierra y Ruth Seni Pinoargote, en sesión del 27 de mayo del 2015. Lo certifico.

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

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de junio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

#### CASO Nro. 0041-13-AN

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el juez Patricio Pazmiño Freire, Presidente de la Corte Constitucional, el día jueves 28 de mayo del dos mil quince.- Lo certifico.

f.) Jaime Pozo Chamorro, **Secretario General**.

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de junio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D.M., 31 de marzo de 2015

**SENTENCIA N.º 007-15-SIN-CC**

**CASO N.º. 0009-13-IN**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad.-**

El 25 de marzo de 2013, el ingeniero Roberto Aspiazú Estrada, en su calidad de director ejecutivo de la Asociación de Empresas de Telecomunicaciones (ASETEL), interpone acción de inconstitucionalidad ante la Corte Constitucional respecto de la Ordenanza que regula la implantación de estaciones radioeléctricas centrales fijas y de base de los servicios móvil terrestre de radio comunicaciones, y fijación de tasas correspondiente a la utilización u ocupación del espacio público o vía pública y el espacio aéreo en el cantón Chimbo, publicada en la Edición Especial del Registro Oficial No. 200 del 14 de octubre de 2011.

El mismo día, la Secretaría General de la Corte Constitucional certificó que respecto de la acción interpuesta no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción; sin embargo, deja constancia de que la presente causa tiene relación con el caso No. 0008-13-IN.

El 29 de abril de 2013 a las 16:09, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional avocó conocimiento de la presente causa y la admitió a trámite, disponiendo correr traslado con la mencionada providencia y la demanda al alcalde y al procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Chimbo provincia de Bolívar (en adelante GAD Municipal del cantón Chimbo), a fin de que intervengan, defendiendo o impugnando la constitucionalidad de las normas demandadas en el término de quince días; además, se requirió al secretario del Concejo Municipal del Cantón Chimbo, provincia de Bolívar, presentar el expediente con los informes y demás documentos que dieron origen a la norma impugnada; adicionalmente, dispuso poner en conocimiento del público la existencia del proceso a través de la publicación de un resumen completo y fidedigno de la demanda en el Registro Oficial y en el portal electrónico de la Corte Constitucional.

En virtud del sorteo realizado ante el Pleno del Organismo, en sesión extraordinaria de 23 de mayo de 2013, le correspondió sustanciar la presente causa a la jueza constitucional, María del Carmen Maldonado Sánchez, quien, mediante providencia de 11 de agosto de 2014, avocó conocimiento.

**Texto de la norma objeto de la acción de inconstitucionalidad.-**

Conforme se desprende del texto de la acción planteada, el accionante demanda la inconstitucionalidad de los

artículos 1, 18, 19 y 21 de la Ordenanza que regula la implantación de estaciones radioeléctricas centrales fijas y de base de los servicios móvil terrestre de radio comunicaciones, y fijación de tasas correspondiente a la utilización u ocupación del espacio público o vía pública y el espacio aéreo en el cantón Chimbo, publicada en la Edición Especial del Registro Oficial No. 200 del 14 de octubre de 2011, que en lo pertinente dice:

**EL GOBIERNO MUNICIPAL DE CANTÓN CHIMBO**

(...) **Expede: La Ordenanza que regula la implantación de estaciones radioeléctricas centrales fijas y de base de los servicios móvil terrestre de radio comunicaciones, y fijación de tasas correspondiente a la utilización u ocupación del espacio público o vía pública y el espacio aéreo en el cantón Chimbo**

**Art. 1.- Objeto y Ámbito de Aplicación.-** Esta ordenanza tiene por objeto regular, controlar y sancionar la implantación de estructuras fijas y de soporte de antenas y su infraestructura relacionada para el servicio móvil avanzado en el territorio del Gobierno Municipal del Cantón Chimbo, a fin de cumplir con las condiciones de zonificación uso del suelo o vía pública, uso del espacio aéreo y reducción del impacto ambiental, sujetos a las determinaciones, a las leyes, ordenanzas y demás normativas vigentes y el cobro de las tasas correspondientes por estos conceptos.

... **Art. 18.- Clasificación.-** Las estructuras metálicas que son de propiedad privada concesionarias o públicas u otras, también pagarán por el uso de la emisión de frecuencias o señales por la ocupación de espacio aéreo: Estructura o antena, frecuencia o señales, cable y postes.

**Art. 19.- Valorización.- Las estructuras metálicas** de propiedad privada o pública instaladas en zonas urbanas o rurales dentro del cantón y otras, pagarán el 20% del RBU; así como también las utilizadas para uso de comunicación a celulares o canales de televisión y por cada frecuencia pagará por concepto de espacio aéreo el mismo equivalente.

**Antenas y frecuencias,** para radio ayuda fija y radioaficionados, estas pagarán el 7% del RBU diario por el mismo concepto detallado anteriormente.

**Antenas y Frecuencias,** para radio emisoras, estas pagarán el 5% del RBU diario por el mismo concepto detallado anteriormente.

**Señal o Frecuencia de transmisión satelital de televisión,** pagarán el equivalente a una RBU mensual

**Cables:** El tendido de cables que pertenezcan a las empresas públicas y privadas estarán sujetos a una tasa fija y permanente de \$ 0.02 centavos de dólar americanos diario por cada metro lineal de cable tendido, por ocupación de espacio aéreo, suelo y subsuelo.

**Postes.** Las empresas privadas o públicas pagarán una tasa fija y permanente de \$0.25 centavos de dólar americanos diarios por cada poste instalado, por ocupación de vía pública.

... **Art. 21.- Señalización o Frecuencia.-** Toda frecuencia o señalización está conformada de ondas de emisión de Radiación No Ionizada las mismas que se encuentran direccionadas entre las estructuras (Antenas, torres, torretas, etc.) ocupando el espacio aéreo, por lo tanto estas frecuencias pagarán una tasa fija y permanente. ...

#### **Normas constitucionales presuntamente vulneradas**

En opinión del accionante, las normas o principios constitucionales que se verían vulnerados son los establecidos en la Constitución de la República en los artículos: 120 numeral 7, que establece la atribución de la Asamblea Nacional para crear, modificar o suprimir tributos mediante ley, sin menoscabo de las atribuciones conferidas a los gobiernos autónomos descentralizados; 132 numeral 3, que constituye los casos específicos para los cuales es necesario que la Asamblea Nacional apruebe como ley, entre los cuales se encuentra el crear, modificar o suprimir tributos, sin menoscabo de las atribuciones que la Constitución confiere a los gobiernos autónomos descentralizados; 261 numeral 10, concerniente a la competencia exclusiva que tiene el Estado central sobre el espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones, puertos y aeropuertos; 264 numeral 5, que especifica las competencias exclusivas de los gobiernos municipales, entre las que se encuentra el crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras; 301, referente a que sólo por iniciativa de la Función Ejecutiva y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos; y 314, relativo a la responsabilidad que tiene el Estado de la provisión de los servicios públicos de agua potable y de riego, saneamiento, energía eléctrica, telecomunicaciones, vialidad, infraestructuras portuarias y aeroportuarias.

#### **De la demanda de inconstitucionalidad y sus argumentos**

El accionante afirma que con la promulgación de la Ordenanza que regula la implantación de estaciones radioeléctricas centrales fijas y de base de los servicios móvil terrestre de radio comunicaciones, y fijación de tasas correspondiente a la utilización u ocupación del espacio público o vía pública y el espacio aéreo en el cantón Chimbo, publicada en la Edición Especial del Registro Oficial No. 200 del 14 de octubre de 2011, el GAD Municipal del cantón Chimbo sobrepasó el uso de sus atribuciones y competencias exclusivas, vulnerando el artículo 226 de la Constitución de la República, que dispone: “Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúan en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley (...)”

Manifiesta que de acuerdo al artículo 261 numeral 10 de la Constitución de la República, el Estado central tiene competencia privativa y exclusiva sobre el espectro radioeléctrico dentro del territorio nacional y por ello, está facultado a dictar la normativa que regule su funcionamiento; en el mismo sentido, indica que el

artículo 264 de la norma *ibidem* establece claramente cuáles son las competencias exclusivas de los gobiernos municipales y que en ninguna de ellas consta la regulación a la implantación de estaciones radioeléctricas, centrales fijas y de base de los servicios móvil terrestre de radio, comunicaciones a celulares, televisión, radio emisoras, radio ayuda fija y otras, además de la fijación de tasas con este respecto.

Sobre el mismo punto, recalca que de acuerdo a lo establecido en el artículo 314 de la Constitución de la República, sobre la provisión de servicios públicos que son responsabilidad del Estado, el espectro radioeléctrico y el régimen general de telecomunicaciones están bajo responsabilidad propia del Estado central.

Afirma que existe una confusión respecto del pago que establece la ordenanza por uso de frecuencias o señales que constituyen el espectro radioeléctrico que no le corresponden al GAD municipal de Chimbo, así como tampoco la ocupación o uso del espacio aéreo de esta frecuencia o espectro, pues establecer una tasa o tributo por el uso del espacio aéreo del espacio radioeléctrico es inconstitucional y además está fuera de las competencias que poseen este tipo de gobiernos. Bajo el mismo argumento, recalca que el servicio de dotación del espectro radioeléctrico lo debe prestar el gobierno central de manera exclusiva, por ello los ingresos percibidos a partir del mismo, deben ingresar directa y exclusivamente a las arcas del Estado Central.

Menciona que la creación, modificación y supresión de tasas y contribuciones especiales se las debe realizar mediante ordenanza en ejercicio de una atribución exclusiva de los gobiernos municipales; sin embargo, dichas atribuciones se limitan a aquellas previstas en el artículo 264 de la Constitución de la República como consecuencia de los servicios públicos que presta la municipalidad en desarrollo de sus competencias exclusivas. Ante ello, afirma el accionante, que la referida ordenanza vulnera el sustento constitucional para la creación de tributos, según lo establecido en los artículos 120 numeral 7 y 132 numeral 3 de la Constitución de la República.

Concluye indicando que al tener el Estado Central la competencia exclusiva del espectro radioeléctrico, lo convierte en su órgano regulador y recaudador de tasas.

#### **Pretensión concreta**

El accionante solicita que mediante sentencia:

... se declare la inconstitucionalidad por el fondo de la Ordenanza Municipal publicada en el suplemento del Registro Oficial No. 200 del 14 de octubre de 2011 emitida por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Chimbo, provincia de Bolívar. ‘LA ORDENANZA QUE REGULA LA IMPLANTACIÓN DE ESTACIONES RADIOELÉCTRICAS CENTRALES FIJAS Y DE BASE DE LOS SERVICIOS MÓVIL TERRESTRE DE RADIO COMUNICACIONES, Y FIJACIÓN DE TASAS CORRESPONDIENTE A LA UTILIZACIÓN U

OCUPACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO O VÍA PÚBLICA  
Y EL ESPACIO AÉREO EN EL CANTÓN CHIMBO.

#### Contestaciones a la demanda de inconstitucionalidad

##### Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Chimbo

Comparece mediante escrito presentado el 31 de mayo de 2013, el abogado Héctor Alfredo Toledo Valencia, en representación del ingeniero Óscar Rodrigo Peñaherrera Ordoñez y del abogado Plinio Oswaldo Vaca Bosquez, alcalde y procurador síndico municipal del cantón Chimbo, respectivamente.

Inicia mencionando que la ordenanza impugnada en la presente acción de inconstitucionalidad, fue emitida en base a la competencia que le otorga la Constitución de la República a los gobiernos municipales en el artículo 264 numeral 5, norma que tiene concordancia con el artículo 55 literal e) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), el cual señala: “Competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado municipal (...)e) Crear, modificar, exonerar o suprimir mediante ordenanzas, tasas, tarifas y contribuciones especiales de mejoras”; considera que en base a dichas competencias, la emisión de la ordenanza no vulnera norma constitucional alguna.

Menciona que el inciso segundo del artículo 567 del COOTAD faculta a los gobiernos municipales, cobrar una contraprestación por el uso u ocupación del espacio público, la vía pública y el espacio aéreo estatal; norma que concuerda con el artículo 408 de la Constitución de la República, que establece los recursos naturales no renovables entre los cuales se encuentra el espectro radioeléctrico, recurso dentro del cual se encuentra el espectro frecuencial radioeléctrico, cuyo uso de frecuencia ha sido concesionado a las empresas de telecomunicaciones permitiendo su comercialización, hecho por el cual el GAD municipal de Chimbo afirma que le corresponde participar de las rentas que perciba el Estado por el ejercicio de esta actividad.

La representación del GAD municipal del cantón Chimbo afirma que: el espacio radioeléctrico no puede delegarse o concesionarse, su uso es exclusivo de las empresas públicas, solo por excepción dicho uso se le podrá delegar a la empresa privada; por ello, afirma que el GAD municipal no genera un cobro por delegación o concesión para el funcionamiento de las empresas de telecomunicaciones en el cantón Chimbo, sino que genera una tasa por el uso de espacio aéreo municipal.

Finalmente, solicita se deseche la demanda de inconstitucionalidad pues carece de fundamento ya que no se ha vulnerado norma constitucional alguna.

##### Procuraduría General del Estado

Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, mediante escrito presentado el 28 de mayo de 2013 manifiesta que

el propósito de la ordenanza aprobada por el gobierno municipal es limitar la exposición de la ciudadanía a la radiación electromagnética no ionizante y coadyuvar en la planificación arquitectónica y urbanística de las ciudades.

Afirma que, al sustentarse la demanda de inconstitucionalidad en la competencia exclusiva del Gobierno central sobre el espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones, establecidos en el artículo 261 de la Constitución de la República, el proponente confunde la competencia sectorial con las potestades de gestión y control relacionados con el proceso de implantación de las estaciones, inherente a competencias regulatorias del régimen de uso de suelo y del ámbito ambiental, relacionado además con aspectos tributarios; sin considerar que, por un lado se encuentra la gestión, administración y control del espectro, y por otro la regulación de la implantación de estaciones base celular.

Menciona que la configuración del tributo, el monto y pago de la tasa, corresponde a un examen de legalidad ajeno al examen que debe realizar la justicia constitucional.

Señala que la normativa impugnada se encuentra sustentada en el artículo 14 de la Constitución de la República que reconoce el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado; en el artículo 15 *ibidem* que señala que el Estado promoverá en el sector público y privado, el uso de tecnologías ambientalmente limpias y de energías alternativas; en el artículo 32 *ibidem* que reconoce el derecho a la salud; en el artículo 83 numeral 6 *ibidem* que establece los deberes y responsabilidades de los ecuatorianos, entre los que se encuentra el respetar los derechos de la naturaleza, preservar un ambiente sano y utilizar los recursos naturales de modo racional, sustentable y sostenible; en el artículo 395 *ibidem* que establece los principios ambientales; y en el artículo 398 del mismo cuerpo normativo que precisa que toda decisión o autorización estatal que pueda afectar al ambiente deberá ser consultada a la comunidad, a la cual se informará amplia y oportunamente.

Con respecto al segundo inciso del artículo 567 del COOTAD, señala que éste claramente establece que las empresas públicas o privadas que utilicen u ocupen el espacio público o la vía pública y el espacio aéreo estatal, regional, provincial o municipal, para colocación de estructuras, postes y tendido de redes, pagarán al gobierno autónomo descentralizado respectivo la tasa o contraprestación por dicho uso u ocupación; ante ello, indica que en la hipótesis no consentida de que no proceda el cobro de una tasa por este concepto, tendría que ser impugnado el referido artículo del COOTAD.

Señala además que el artículo 132 numeral 3 de la Constitución de la República permite la creación de tasas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados y que la ocupación del espacio aéreo determina la existencia del hecho generador para establecer un tributo.

Finaliza solicitando que se rechace esta acción pública de inconstitucionalidad.

**Intervención de terceros interesados****Presidencia de la República**

Alexis Mera Giler, secretario general jurídico de la Presidencia de la República, por medio de escrito presentado el 20 de junio de 2013, solicita que se admita parcialmente la demanda de inconstitucionalidad presentada por ASETEL, argumentando que el segundo inciso del artículo 567 del COOTAD concede a los gobiernos autónomos descentralizados fijar los valores a ser cancelados por las operadoras de los diferentes servicios que aprovechan el espectro radioeléctrico, entre otros, el de telefonía celular; que bajo este contexto el GAD municipal de Chimbo expidió la Ordenanza objeto de la impugnación, para regular el costo por el establecimiento de las radiobases, al hacerlo, el órgano legislativo de dicho gobierno municipal se excedió en el ejercicio de la atribución prevista en la Ley, pues además fijó costos por el uso del espectro radioeléctrico.

Indica que la Constitución de la República en el artículo 261 numeral 10, establece como competencia exclusiva del Estado central la relativa al espectro radioeléctrico y al régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; ante lo cual, el GAD municipal de Chimbo, al haber fijado en los artículos 19 y 21 de la Ordenanza en cuestión, los valores por el uso del espectro radioeléctrico, no solo que se excedió en el ejercicio de sus propias competencias, sino que, invadió la esfera de las atribuciones exclusivas asignadas por la Constitución de la República al Gobierno central.

Por tal razón, solicita admitir parcialmente la demanda por ASETEL, a fin de que se aparte del ordenamiento jurídico las partes pertinentes de los artículos 19 y 21 de la Ordenanza que regula la implantación de estaciones radioeléctricas centrales fijas y de base de los servicios móvil terrestre de radio comunicaciones, y fijación de tasas correspondiente a la utilización u ocupación del espacio público o vía pública y el espacio aéreo en el cantón Chimbo y su reforma, publicadas en la Edición Especial del Registro Oficial No. 200 del 14 de octubre de 2011 y la Edición Especial del Registro Oficial No. 4 de 29 de mayo de 2013, respectivamente, en tanto se refieran a competencias exclusivas del Estado Central; y que sea rechazada en relación a los otros cargos formulados contra la Ordenanza impugnada.

**Secretaría Nacional de Telecomunicaciones**

Javier Walter Véliz Madinyá, secretario nacional de telecomunicaciones, debidamente autorizado por el Consejo Nacional de Telecomunicaciones CONATEL, mediante escrito presentado el 21 de febrero de 2014 manifiesta que la acción constitucional iniciada por ASETEL hace relación a la afectación de las competencias del Estado Central, ejercidas a través del CONATEL, por lo que se presenta como tercero perjudicado.

Menciona que los gobiernos autónomos descentralizados municipales ejercen facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales, acorde

con lo dispuesto en los artículos 240 y 264 numeral 5 de la Constitución de la República y los artículos 186, 566 y 567 del COOTAD; siendo así, la ordenanza expedida por el GAD municipal del cantón Chimbo, debió sujetarse de manera estricta a las competencias constitucionales y legales de dicha municipalidad, con observancia de lo dispuesto en el artículo 226 de la Constitución de la República, que ordena a las instituciones públicas, sus organismos y dependencias, ejercer solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley.

Afirma que el espectro radioeléctrico es un recurso natural de propiedad exclusiva del Estado Central, que constituye un bien de dominio público, inalienable, imprescriptible e inembargable, cuya administración, regulación, control y gestión (incluyendo el establecimiento y recaudación de valores por derechos de concesión y uso de frecuencias) corresponde al Estado Central a través del CONATEL y SENATEL, conforme lo disponen los artículos 261 numeral 10 y 313 de la Constitución de la República, los artículos 1, 2, 4, 6, 7, 9, 23, 33 numerales 1 y 5 y 37 de la Ley Especial de Telecomunicaciones, entre otros.

Señala que la ordenanza impugnada extralimita el ámbito de competencia del GAD municipal del cantón Chimbo, al establecer el cobro de una tasa para el uso de suelo y urbanístico, así como la colocación de estructuras, postes y tendido de redes, para la implantación de infraestructuras para la instalación de redes de servicios de telecomunicaciones, violentando las normas constitucionales e invadiendo competencias del Estado Central ha fijado valores bajo el concepto tributario de tasas, por el uso de la emisión de frecuencias o señales por la ocupación del espacio aéreo.

Finaliza solicitando que, por respeto a las competencias del Estado Central y la no afectación a los derechos de las empresas operadoras de servicios de telecomunicaciones, se declare la inconstitucionalidad de fondo y de forma de la citada ordenanza, aceptando la demanda propuesta por la ASETEL.

**Audiencia Pública**

Por medio de providencia del 28 de agosto de 2014, suscrita por la jueza María del Carmen Maldonado, se convocó a audiencia pública, de conformidad con los artículos 85 y 87 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en concordancia con los artículos 22 y 61 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, misma que fue celebrada el día 19 de septiembre de 2014, a partir de las 10:30, en la Sala de Audiencias del organismo. En la referida audiencia intervinieron el legitimado activo señor Roberto Aspiazú Estrada, director ejecutivo de la Asociación de Empresas de Telecomunicaciones (ASETEL), por la Procuraduría General del Estado el abogado Edmundo Flores, por la Presidencia de la República el abogado Walter Romero, y por la Secretaría Nacional de Telecomunicaciones la doctora Andrea Izquierdo.

Se deja constancia que el GAD municipal del cantón Chimbo ha sido debidamente notificado a la casilla judicial 4230 del palacio de justicia de Quito y al correo electrónico indicado por el legitimado pasivo, conforme consta del expediente constitucional; sin embargo, no se ha presentado.

## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### Competencia de la Corte

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre las acciones de inconstitucionalidad, de conformidad con lo previsto en el numeral 2 del artículo 436 de la Constitución de la República, los literales c) y d) numeral 1 del artículo 75; artículo 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; literal d) numeral 2 del artículo 3 y el artículo 54 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

### Naturaleza y alcance del control abstracto de constitucionalidad de los actos normativos de carácter general

Le corresponde a esta Corte Constitucional, conforme lo determina el artículo 436 numeral 2 de la Constitución de la República, en concordancia con lo previsto en el artículo 74 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, ejercer el control constitucional de las normas que hayan sido impugnadas a través de una demanda de inconstitucionalidad.

Dicho control consiste en revisar, verificar y comprobar que las normas del sistema jurídico estén en armonía con los preceptos constitucionales tanto en el fondo como en la forma; para ello, se debe efectuar el control abstracto de constitucionalidad, mismo que permite someter a la norma que se presume inconstitucional, a una valoración, independientemente de cualquier acto específico de su aplicación, una vez que la norma ha entrado en vigencia. Por medio de dicho análisis, se examina la norma en cuestión frente a los valores, principios y reglas establecidos en la Constitución de la República, para así impedir que cualquier norma promulgada, ya sea por el legislativo o por las autoridades públicas que ejercen facultades normativas, entren en contradicción con la Norma Suprema.

Sobre el control abstracto de constitucionalidad, la Corte Constitucional para el período de transición, mediante sentencia No. 019-12-SIN-CC<sup>1</sup> ha señalado que:

Las sentencias de control abstracto de constitucionalidad, dependiendo del caso y de la norma acusada de inconstitucionalidad, producen diferentes efectos: 1) Eliminar la normas cuando exista incompatibilidad con la Constitución; 2) Declarar la norma conforme a la Constitución, en ese caso se mantendrá su constitucionalidad;

3) Cuando no se ha desarrollado una norma, teniendo por deber hacerlo, se declarará la omisión constitucional; y, 4) La Corte Constitucional podrá emitir las denominadas sentencias modulativas, a fin de preservar la norma acusada de inconstitucionalidad, sin menoscabo de que del examen de constitucionalidad por el fondo se desprenda la necesidad de realizar ciertos cambios necesarios para que la norma esté de conformidad con la Constitución.

En este sentido, el control que se realiza de la norma, desde el punto de vista formal, se efectúa con el objetivo de determinar si durante el proceso de formación de la norma se cumplió con el procedimiento establecido en la Constitución y la ley; mientras que en el control de constitucionalidad de una norma por el fondo, se analiza el contenido general de la misma o de alguno de sus preceptos, para así poder determinar si su contenido transgrede derechos, principios o reglas consagrados en la Constitución de la República.

### Consideración previa

### Atribución de la Corte Constitucional para examinar la configuración de unidad normativa y de declarar de oficio la inconstitucionalidad de normas conexas:

Dentro de los principios que caracterizan al control abstracto de constitucionalidad, el artículo 436 numeral 3 de la Constitución de la República, establece el principio de conexidad; en virtud del cual, la Corte Constitucional tiene la atribución para declarar de oficio la inconstitucionalidad de normas conexas, cuando en los casos sometidos a su conocimiento concluya que una o varias de ellas son contrarias a la Constitución. Así también, el artículo 76 numeral 9 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece como regla la configuración de unidad normativa, que se produce cuando la disposición acusada o su contenido se encuentran reproducidos en otros textos normativos no demandados y cuando no es posible producir un fallo sobre una disposición jurídica expresamente demandada, sin pronunciarse también sobre otra con la cual guarda una conexión estrecha y esencial.

En el caso *sub examine*, esta Corte Constitucional, observa que las disposiciones demandadas de la Ordenanza que regula la implantación de estaciones radioeléctricas centrales fijas y de base de los servicios móvil terrestre de radio comunicaciones, y fijación de tasas correspondiente a la utilización u ocupación del espacio público o vía pública y el espacio aéreo en el cantón Chimbo, publicada en la Edición Especial del Registro Oficial No. 200 del 14 de octubre de 2011, fueron reformadas expresamente mediante la ordenanza reformativa publicada en la Edición Especial del Registro Oficial N.º 4 de 29 de mayo de 2013, la cual reproduce el texto de las normas impugnadas.

Por otra parte, se ha verificado que la Ordenanza que regula la utilización u ocupación del espacio aéreo, suelo y subsuelo por parte de elementos de redes pertenecientes a operadoras que brindan servicios comerciales en el cantón

<sup>1</sup> Corte Constitucional del Ecuador, para el periodo de transición, Sentencia No. 019-12-SIN-CC.

Chimbo, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 147 de 19 de diciembre de 2013, tiene normas que guardan una conexión estrecha y esencial con los contenidos normativos impugnados, ya que en el mismo se ha reproducido en la ordenanza reformativa.

En consecuencia, se entiende que la Reforma a la Ordenanza que regula la implantación de estaciones radioeléctricas centrales fijas y de base de los servicios móvil terrestre de radio comunicaciones, y fijación de tasas correspondiente a la utilización u ocupación del espacio público o vía pública y el espacio aéreo en el cantón Chimbo, publicada en la Edición Especial del Registro Oficial N.º 4 de 29 de mayo de 2013, se encuentra sin vigencia.

En tal virtud, en función de los principios del control abstracto arriba enunciados, la Corte Constitucional procederá a resolver la presente causa únicamente a partir del análisis de la Ordenanza que regula la utilización u ocupación del espacio aéreo, suelo y subsuelo por parte de elementos de redes pertenecientes a operadoras que brindan servicios comerciales en el cantón Chimbo, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 147 de 19 de diciembre de 2013, específicamente los artículos 1, 11, 12 y 14 de este cuerpo normativo, por su conexidad manifiesta con las disposiciones demandadas, y bajo el entendido que las anteriores no se encuentran en vigencia.

#### Determinación del problema jurídico

Siendo el estado de la causa el de resolver, la Corte Constitucional procede a efectuar el análisis de fondo, en base al desarrollo del siguiente problema jurídico:

Los artículos 1, 11, 12 y 14 de la Ordenanza expedida por el gobierno autónomo descentralizado municipal del cantón Chimbo, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 147 de 19 de diciembre de 2013, ¿contravienen la facultad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, a nivel municipal, para determinar, reformar o extinguir tasas a través de ordenanzas respecto de las materias previstas en el ordenamiento jurídico; y, la potestad del Gobierno Central para la administración, regulación y control exclusivo del espectro radioeléctrico, consagradas en los artículos 264 numeral 5 y 261 numeral 10 de la Constitución de la República, respectivamente?

#### Resolución del problema jurídico

**Los artículos 1, 11, 12 y 14 de la Ordenanza expedida por el gobierno autónomo descentralizado municipal del cantón Chimbo, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 147 de 19 de diciembre de 2013, ¿contravienen la facultad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, a nivel municipal, para determinar, reformar o extinguir tasas a través de ordenanzas respecto de las materias previstas en el ordenamiento jurídico; y, la potestad del Gobierno Central para la administración, regulación y control exclusivo del espectro radioeléctrico, consagradas en los artículos 264 numeral 5 y 261 numeral 10 de la Constitución de la República, respectivamente?**

Los artículos de la Ordenanza publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 147 de 19 de diciembre de 2013, con la que tiene conexidad la Ordenanza impugnada, indican:

**Art. 1. Objeto y Ámbito de Aplicación.-** Esta ordenanza tiene por objeto regular, controlar y sancionar por la implantación de postes, cables y estructuras que forman parte de redes de comunicaciones de celulares, televisión, radio emisoras, radio ayuda fija, internet y otras de tipo comercial, además de la fijación de las tasas correspondientes por la utilización u ocupación del espacio aéreo, suelo y subsuelo en el Cantón CHIMBO, a fin de cumplir con las condiciones de zonificación y reducción del impacto ambiental, sujetos a las determinaciones de las leyes, ordenanzas y demás normativas vigentes.

(...) **Art. 11. Clasificación.-** Las estructuras metálicas que son de: propiedad privada, concesionaria o pública u otras, también **pagarán por el uso de la emisión de frecuencias o señales por la ocupación de espacio aéreo:** Estructura o antena, frecuencia o señales, cable y postes.

**Art. 12 Cobro de una Tasa.-** Las Operadoras de Servicios Comerciales deberán además acogerse a las siguientes tasas municipales establecidas mientras dure su instalación y funcionamiento en el área geográfica del Cantón CHIMBO.

- **Estructuras Metálicas:** Por cada estructura metálica de uso comercial de propiedad privada o pública instaladas en zonas urbanas o rurales dentro del cantón y otras, pagaran el 20% del RBU diario, por concepto de implantación de estructura; así como también las utilizadas para uso de comunicación a celulares o canales de televisión.
- **Frecuencias o señales de campo electromagnético:** Por cada frecuencia o señal de campo electromagnético para uso comercial, pagará el 20% del RBU diario; así como también las utilizadas para uso de comunicación a celulares o canales de televisión por concepto de uso de Espacio Aéreo.
- **Antenas:** Por cada antena para radio ayuda fija y radioaficionado, estas pagarán el 7% del RBU diario por concepto de implantación de estructura.
- **Por cada antena para radio emisoras comerciales,** pagarán el 5% del RBU diario por concepto de implantación de estructura.
- **Antenas parabólicas para recepción de la señal comercial de televisión satelital:** pagaran el equivalente a \$ 0.40 dólares de los Estados Unidos de América, diarios por cada antena parabólica instalada en el área geográfica del cantón, inventario establecido por la municipalidad.
- **Cables:** El tendido de cables que pertenezcan a las empresas públicas y privadas estarán sujetos a una tasa fija y permanente de \$0.01 dólares de los Estados Unidos de América diario por cada metro lineal de cable tendido, por ocupación de espacio aéreo, suelo y subsuelo.

- **Postes.** Las empresas privadas o públicas pagaran una tasa fija y permanente de \$0.25 dólares de los Estados Unidos de América diarios por cada poste instalado, por ocupación de vía pública.

... **Art. 14- Señalización o Frecuencia.-** Toda Frecuencia o Señalización está conformada de ondas de emisión de Radiación No Ionizada las mismas que se encuentran direccionadas entre las estructuras (Antenas, Torres, torretas, Etc.) **ocupando el espacio aéreo, por lo tanto esta frecuencias pagaran una tasa fija y permanente.** (Resaltado no pertenece al texto)

### **Respecto de la competencia de los gobiernos autónomos descentralizados a nivel municipal, para establecer, modificar, exonerar y extinguir tasas y contribuciones**

Como se observa, las regulaciones expedidas por el Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Chimbo tienen como objetivo el “regular, controlar y sancionar la implantación de estructuras fijas y de soporte de antenas y su infraestructura relacionada para el servicio móvil” y “...regular, controlar y sancionar por la implantación de postes, cables y estructuras que forman parte de redes de comunicaciones de celulares, televisión, radio emisoras, radio ayuda fija, internet y otras de tipo comercial, además de la fijación de las tasas correspondientes por la utilización u ocupación del espacio aéreo, suelo y subsuelo”, dentro de la circunscripción territorial del cantón, respectivamente.

El accionante argumenta que la municipalidad del Cantón Chimbo, al expedir las ordenanzas que son objeto del caso *sub judice*, invadió el ámbito de competencias que corresponden al gobierno central al regular la utilización del espectro radioeléctrico del Estado, atribución que no corresponde a ese nivel de gobierno, contraviniendo de esa manera la Constitución de la República.

En este contexto, la Corte Constitucional estima necesario referirse en primer lugar a la facultad de los gobiernos autónomos descentralizados de nivel municipal, para expedir, derogar o modificar un tipo de tributos, como lo son las tasas. En este sentido, el artículo 301 de la Constitución de la República, prescribe dentro del Régimen Tributario, que “Sólo por acto normativo de órgano competente se podrán establecer, modificar, exonerar y extinguir tasas y contribuciones. ...”

Mientras que los artículos 120 numeral 7 y 132 numeral 3 de la Constitución de la República, al establecer el principio de legalidad en materia tributaria, reservando de este modo la facultad legislativa de la Asamblea Nacional para establecer tributos, expresamente manifiesta que aquella potestad se la realiza “sin menoscabo de las atribuciones conferidas a los gobiernos autónomos descentralizados.”

Ahora bien, el artículo 264 de la Constitución de la República establece, entre otras, las siguientes competencias para los gobiernos autónomos descentralizados municipales:

**Art. 264.-** Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley:

1. Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural. ...2. Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón.

### **5. Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras. (...)**

En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas cantonales. (El resaltado no forma parte del texto)

Del artículo citado se puede evidenciar la existencia de una enumeración no taxativa de las competencias que corresponden al gobierno descentralizado autónomo municipal, en las que se detallan actividades e intereses relacionados con el desarrollo cantonal y ámbitos de gestión que se encuentran dentro del espacio geográfico municipal. Dicha enumeración reconoce también aquellas competencias que sean dadas por mandato de la ley, por lo que se entiende que las atribuciones de este nivel de gobierno no se agotan en el contenido del citado artículo.

Dentro del numeral 5 del precitado artículo, se establece la posibilidad de que los gobiernos municipales creen, modifiquen o extingan tasas o contribuciones especiales, mediante ordenanza. Es decir, el constituyente otorgó a este tipo de gobiernos, una potestad tributaria exclusiva para el ámbito de tasas y contribuciones especiales.

Ahora bien, para comprender adecuadamente la atribución de los gobiernos municipales previamente señalada, cabe en este punto precisar el concepto de tasa. La Corte Constitucional, para el período de transición, frente a la ausencia de una conceptualización normativa en el ordenamiento jurídico ecuatoriano respecto de este tributo, señaló: “... podemos establecer que la tasa es un tributo vinculado cuyo hecho generador consiste en la realización de una actividad estatal.” Así también, la Corte precisó que entre los elementos de la tasa, además de la competencia del órgano que las emite, se encuentra la “Prueba de la prestación”, respecto a lo cual, manifestó<sup>3</sup>: “En palabras de Héctor Villegas, dicho elemento guarda relación con una prueba que justifique la efectiva prestación del servicio.” En tal virtud, la Corte Constitucional observa claramente la potestad que, por mandato constitucional, mantiene este nivel de gobierno, la misma que se configura a través de la prestación efectiva de un servicio, lo cual es el hecho generador del tributo.

De la lectura de la demanda, se desprende que la problemática versa por la materia que regulan las disposiciones impugnadas. Al respecto, la Corte Constitucional del Ecuador<sup>4</sup>, dentro del dictamen No. 001-14-DRC-CC, estableció:

<sup>2</sup> Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición. Sentencia No. 003-09-SIN-CC. Caso No. 0021-09-IA.

<sup>3</sup> *Ibidem*.

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 001-14-DRC-CC. Caso No. 0001-14-RC.

... el sistema constitucional ecuatoriano reconoce la legitimidad de las autoridades públicas que integran los gobiernos autónomos descentralizados, quienes al asumir sus cargos a través de procesos de elección popular, cuentan con legitimidad democrática para cumplir, en ejercicio de sus potestades, únicamente aquellas competencias y atribuciones establecidas para cada nivel de gobierno, y que en lo principal se encuentran establecidas en la propia Constitución de la República.

En este orden de ideas, es claro que el marco constitucional vigente establece un número importante de atribuciones para los distintos niveles de gobierno, los cuales las ejercen exclusivamente dentro del marco normativo, en el nivel y en la circunscripción correspondiente. Dicho de otro modo, los gobiernos municipales tienen competencia para expedir ordenanzas creando, reformando o suprimiendo tasas dentro del ámbito de su competencia, y conforme a la naturaleza jurídica de dicho tributo, esto es, por la prestación de un servicio, sin que por tal motivo se vulneren los artículos 120 numeral 7 y 132 numeral 3 de la Constitución de la República, como afirma el demandante.

**Respecto de la competencia de los gobiernos autónomos descentralizados a nivel municipal, para ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo y subsuelo municipal**

Inicialmente, corresponde a esta Corte Constitucional referirse respecto al principio de constitucionalidad y legalidad que, posteriormente, servirá de base para el análisis respecto de la presente cuestión.

El principio de constitucionalidad y legalidad, establecido en el artículo 226 de la Norma Suprema, consagra que las actuaciones de las instituciones del Estado y de todas las personas que, en el ejercicio de la potestad estatal, actúan a nombre del Estado, se realicen<sup>5</sup> en virtud de las competencias previstas en la Constitución y en la ley. Al respecto, esta Corte ha señalado que:

Volviendo al artículo 226 de la Constitución de la República, las competencias y facultades de las instituciones y personas que actúan a nombre del Estado les son atribuidas en la Constitución y, conforme ella misma lo dispone, pueden estar también atribuidas en la ley, entonces tanto el constituyente como el legislador pueden otorgar tales atribuciones.

De esta forma, el artículo 264 numeral 2 de la Constitución de la República, establece como una atribución de los gobiernos municipales “2. Ejercer control sobre el uso y ocupación del suelo del cantón.”

De las citas, se desprende que el constituyente reconoció, como una de las competencias exclusivas de los gobiernos municipales, el control sobre el uso y ocupación del suelo de su circunscripción territorial.

<sup>5</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 003-14-SIN-CC. Caso No. 0014-13-IN y acumulados Nos. 0023-13-IN y 0028-13-IN.

Ahora bien, en este punto, hay cinco situaciones que debe analizarse, para determinar si se respetó el texto constitucional, en la ordenanza publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 147 de 19 de diciembre de 2013, emitida por el gobierno autónomo descentralizado municipal del cantón Chimbo, a saber: a) La competencia respecto a establecer tasas sobre el uso del espacio aéreo, b) Competencia para establecer tasas por la emisión de frecuencias y señales; c) La competencia para determinar tasas por el soterramiento de cables; d) La competencia para determinar conceptos en materia de comunicaciones y telecomunicaciones; y, e) Finalmente la competencia para la determinación de tasas a las empresas públicas.

Por tanto, la Corte Constitucional del Ecuador, procede con el análisis de los cinco puntos para dilucidar la inconstitucional o no de la normativa presentada para el análisis.

**a) Respecto al establecimiento de tasas por el uso del espacio aéreo por parte de la ordenanza sujeta de análisis, emitida por el gobierno autónomo descentralizado municipal del cantón Chimbo.**

En relación a la regulación de tributos por la utilización del espacio aéreo, es necesario remitir su alcance a normas infraconstitucionales para conocer su determinación; así pues el artículo 567 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización manifiesta:

El Estado y más entidades del sector público pagarán las tasas que se establezcan por la prestación de los servicios públicos que otorguen las municipalidades, distritos metropolitanos y sus empresas. Para este objeto, harán constar la correspondiente partida en sus respectivos presupuestos.

Las empresas privadas que utilicen u ocupen el espacio público o la vía pública y el espacio aéreo estatal, regional, provincial o municipal, para colocación de estructuras, postes y tendido de redes, pagarán al gobierno autónomo descentralizado respectivo la tasa o contraprestación por dicho uso u ocupación.

Mientras que el artículo 104 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, norma específica que regula y desarrolla el régimen del espectro radioeléctrico en el Ecuador<sup>6</sup>, publicada en el Registro Oficial, Suplemento 439 del 18 de febrero de 2015, establece que:

Art. 104.- Uso y Ocupación de Bienes de Dominio Público.

Los gobiernos autónomos descentralizados en todos los niveles deberán contemplar las necesidades de uso y ocupación de bienes de dominio público que establezca la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones

<sup>6</sup> Ley Orgánica de Telecomunicaciones. “Art. 1.- Objeto. Esta Ley tiene por objeto desarrollar, el régimen general de telecomunicaciones y del espectro radioeléctrico como sectores estratégicos del Estado que comprende las potestades de administración, regulación, control y gestión en todo el territorio nacional, bajo los principios y derechos constitucionalmente establecidos.”

y, sin perjuicio de cumplir con las normas técnicas y políticas nacionales, deberán coordinar con dicha Agencia las acciones necesarias para garantizar el tendido e instalación de redes que soporten servicios de telecomunicaciones en un medio ambiente sano, libre de contaminación y protegiendo el patrimonio tanto natural como cultural.

En el caso de instalaciones en bienes privados, las tasas que cobren los gobiernos autónomos descentralizados no podrán ser otras que las directamente vinculadas con el costo justificado del trámite de otorgamiento de los permisos de instalación o construcción.

**Los gobiernos autónomos descentralizados no podrán establecer tasas por el uso de espacio aéreo regional, provincial o municipal vinculadas a transmisiones de redes de radiocomunicación o frecuencias del espectro radioeléctrico.** (Resaltado fuera del texto.)

De la cita de los artículos mencionados, es necesario señalar que el artículo 425 inciso tercero de la Constitución de la República del Ecuador señala que: “La jerarquía normativa considerará, en lo que corresponda, el principio de competencia”; y respecto a la materia de comunicaciones y telecomunicaciones, la misma Norma Fundamental establece en el artículo 261 numeral 10 de la Constitución de la República del Ecuador, que: “El Estado central tendrá competencias exclusivas sobre:... El espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones...”

Por tanto, el cobro de la tasa por el uso del espacio aéreo que tenga relación con el régimen de comunicaciones y telecomunicaciones es de competencia exclusiva del Estado Central.

Con estas consideraciones, tras una lectura integral de las normas previamente indicadas, y en virtud del principio de constitucionalidad y legalidad, la Corte Constitucional colige que los gobiernos municipales están autorizados para regular tasas por la ocupación que se haga del suelo ante la instalación de estructuras ubicadas en la vía pública, tales como postes o tendidos de redes, siempre que, como se ha señalado, aquellos bienes se encuentren sobre el suelo, tal y como faculta la propia Constitución y bajo las circunstancias y en observancia de los límites que franquea el propio ordenamiento jurídico.

Bajo esta premisa, analizando el artículo 1 de la ordenanza sujeta del presente análisis constitucional (publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial N.º 147, del 19 de diciembre de 2013), si su objeto es “...regular, controlar y sancionar por la implantación de postes, cables y estructuras que forman parte de redes de comunicaciones de celulares, televisión, radio emisoras, radio ayuda fija, internet y otras de tipo comercial ...”, se evidencia que prima facie no se vulnera disposición constitucional alguna, dado que aquel objeto, previsto en el artículo 1 guardaría conformidad con las atribuciones de los gobiernos autónomos municipales; sin embargo también señala: “...fijación de las tasas correspondientes por la utilización u ocupación del espacio aéreo...”. Lo cual, como ya se señaló es competencia exclusiva del Estado central.

De igual forma, el artículo 11 señala que se pagará una tasa por “ocupación del espacio aéreo”.

En la misma línea, el artículo 12 de la ordenanza de la cual se realiza el presente análisis, se estableció la valorización de la tasa en función de cada tipo de bien que use el suelo. Dentro de esta lista, se encuentra el tendido de cables en los postes que, a su vez, también se encuentran gravados por la tasa.

En este orden, conforme quedó desarrollado en líneas previas, la Constitución faculta a los gobiernos municipales a expedir la normativa respectiva dentro de su circunscripción y su ámbito de competencia, siendo una de sus atribuciones ejercer el control del suelo y su ocupación. No obstante, en cuanto al cableado aéreo vinculado con transmisiones de redes de radiocomunicación, el gobierno municipal carece de sustento constitucional para emitir una reglamentación en aquel sentido, teniendo en cuenta el principio de constitucionalidad y legalidad antes señalado, y la prohibición expresa que consta en la Ley Orgánica de Telecomunicaciones. Como consecuencia, el establecimiento de una tasa sobre los cables “por ocupación de espacio aéreo”, cuando estén vinculados con transmisiones de redes de radiocomunicación o frecuencias del espectro radioeléctrico, como lo establecen las disposiciones examinadas, contraviene la Constitución de la República, por no ser materia susceptible de regulación por aquel nivel de gobierno, conforme lo expuesto.

En conclusión, por contravenir los artículos 264 numeral 2 y 301 de la Constitución de la República, de acuerdo a los principios de preservación del derecho, interpretación conforme y declaratoria de inconstitucionalidad como último recurso, consagrados en el artículo 76 numerales 4, 5 y 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, respectivamente, se declara la inconstitucionalidad de la frase “*espacio aéreo*”; de esta manera, respecto al artículo 1 y 12 inciso 7 de la ordenanza que consta en el segundo suplemento del Registro Oficial No. 147, del 19 de diciembre de 2013, al estar vinculado con transmisiones de redes de radiocomunicación o frecuencias del espectro radioeléctrico, se considera:

En el artículo 1 se declara la inconstitucionalidad de la frase “*espacio aéreo*”; y en relación al inciso 7 del artículo 12, se declara inconstitucional dicho inciso. Por consiguiente, el texto del artículo 1 será el siguiente:

**Art. 1. Objeto y Ámbito de Aplicación.-** Esta ordenanza tiene por objeto regular, controlar y sancionar por la implantación de postes, cables y estructuras que forman parte de redes de comunicaciones de celulares, televisión, radio emisoras, radio ayuda fija, internet y otras de tipo comercial, además de la fijación de las tasas correspondientes por la utilización u ocupación del suelo y subsuelo en el Cantón CHIMBO, a fin de cumplir con las condiciones de zonificación y reducción del impacto ambiental, sujetos a las determinaciones de las leyes, ordenanzas y demás normativas vigentes.

En relación al artículo 11, debido a que trata al espectro radioeléctrico, se lo tratará en el siguiente punto.

**b) Respeto de la competencia del gobierno autónomo descentralizado municipal del cantón Chimbo, para establecer mediante ordenanza una tasa por la utilización del espectro radioeléctrico (frecuencias y radiaciones no ionizadas)**

Una vez superado el aspecto referente al objeto de regulación de la ordenanza *sub* examine y dado que el fundamento de la acción es que las normas expedidas regulan aspectos relacionados con el espectro radioeléctrico, es fundamental referir qué se define como espectro radioeléctrico; al respecto, la Secretaría Nacional de Telecomunicaciones,<sup>7</sup> lo define como:

... un subconjunto de ondas electromagnéticas u ondas hertzianas fijadas convencionalmente por debajo de 3000 GHz, que se propagan por el espacio sin necesidad de una guía artificial.

A través del espectro radioeléctrico es posible brindar una variedad de servicios de telecomunicaciones que tienen una importancia creciente para el desarrollo económico de un país...

La Constitución, en su artículo 313, establece al espectro radioeléctrico como un sector estratégico, sobre el que el Estado se encarga de manera exclusiva de su desarrollo, planificación, control y regulación, a través de las entidades cuya competencia sea atribuida a través de la Constitución de la República o de la ley.

En este contexto, el artículo 261 numeral 10 de la Constitución, atribuye la siguiente competencia al Estado Central:

Art. 261.- El Estado central tendrá competencias exclusivas sobre:

10. El espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; puertos y aeropuertos.

En virtud de estos preceptos jurídicos, la Corte Constitucional, para el período de transición, mediante sentencia No. 006-09-SIC-CC<sup>8</sup>, ha establecido que:

(...) el espectro radioeléctrico no sólo debe ser considerado como un recurso natural (Art. 408), sino también como un sector estratégico (Art. 313 inciso tercero). Y ello resulta apenas lógico si consideramos su decisiva influencia económica, social, política y ambiental. Por otro lado, **la misma disposición constitucional (Artículo 313 inciso tercero), consagra a las telecomunicaciones, medio a través del cual se utiliza el espectro frecuencial radioeléctrico, como otro de los sectores estratégicos que deben ser administrados, regulados y controlados por el Estado.** Es decir, tanto el recurso natural que persiste sin la necesidad de la intervención humana, **el espectro radioeléctrico, como**

**el uso del mismo, las telecomunicaciones**, forman parte del sector estratégico estatal, y **como consecuencia de ello, forman parte de las competencias exclusivas del Estado central.** (...) Por consiguiente, debe quedar en claro que el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones resulta ser el medio a partir del cual se utiliza el recurso natural espectro radioeléctrico. (Resaltado no pertenece al texto.)

De igual forma, en sentencia N.º 001-12-SIC-CC del caso N.º 008-10-IC, la Corte Constitucional, para el período transición ejemplificó el caso referente a la gestión del espectro radioeléctrico de la siguiente manera:

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.

Además, mediante sentencia N.º 003-14-SIN-CC, del caso N.º 0014-13-IN y acumulados N.º 0023-13-IN y 0028-13-IN, la Corte Constitucional estableció que:

El desarrollo tecnológico ha determinado que las actividades de los medios de comunicación auditivos y audiovisuales se efectúen mediante el empleo del espectro radioeléctrico del país, que es considerado por la Norma Fundamental como un sector estratégico<sup>9</sup>.

...En este contexto, es evidente que la gestión del espectro radioeléctrico es de competencia y responsabilidad del estado, por lo que los criterios bajo los cuales debe administrarse este recurso deben responder a la mayor satisfacción de los derechos de las personas y al cumplimiento de los objetivos que plantea el régimen de desarrollo establecido en la propia Constitución...

Bajo aquellas consideraciones, esta Corte Constitucional reitera que la Constitución vigente prevé un Régimen de Competencias distribuido en distintos niveles de gobierno, siendo estos responsables de mantener estricto cumplimiento a los límites que la propia Constitución

<sup>7</sup> Definición de "espectro radioeléctrico", disponible en: <http://www.regulaciontelecomunicaciones.gob.ec/espectro-radioelectrico-2/>

<sup>8</sup> Corte Constitucional para el período de transición, Sentencia No. 006-09-SIC-CC, Caso No. 0012-08-IC.

<sup>9</sup> Constitución de la República. "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.

Los sectores estratégicos, de decisión y control exclusivo del Estado, son aquellos que por su trascendencia y magnitud tienen decisiva influencia económica, social, política o ambiental, y deberán orientarse al pleno desarrollo de los derechos y al interés social.

**Se consideran sectores estratégicos 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."

establece, a través del ejercicio de sus atribuciones dentro del marco constitucional. En relación al espectro radioeléctrico, la Constitución de la República es clara en determinar que el Estado central ejerce la administración, regulación y control exclusivo sobre éste, lo cual general la obligación ineludible para el resto de niveles de gobierno, de abstenerse de intervenir en aquella materia.

En el caso *sub judice*, el artículo 11 estableció que las empresas privadas o públicas “**pagarán por el uso de la emisión de frecuencias o señales por la ocupación de espacio aéreo:** Estructura o antena, frecuencia o señales, cable y postes.”

Así también, en el artículo 14, establecieron que toda frecuencia “está conformada de ondas de emisión de Radiación No Ionizada las mismas que se encuentran direccionadas entre las estructuras (Antenas, Torres, torretas, Etc.) **ocupando el espacio aéreo, por lo tanto esta frecuencias pagaran una tasa fija y permanente.**” (Resaltado no pertenece al texto)

De igual forma, en el ítem “**Frecuencias o señales de campo electromagnético**” del artículo 12 de la Ordenanza que regula la utilización u ocupación del espacio aéreo, suelo y subsuelo por parte de elementos de redes pertenecientes a operadoras que brindan servicios comerciales en el cantón Chimbo, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 147 de 19 de diciembre de 2013, establece el cobro de tasas por la utilización del espectro electromagnético, cuestión que, como se analizó, es contraria al artículo 261 numeral 10 de la Constitución de la República.

Analizando el texto de las normas impugnadas citado en los párrafos precedentes, se colige que el cuerpo colegiado municipal reguló el cobro de tasas por la utilización de ondas de radiación no ionizadas y frecuencias que conforman parte del espectro radioeléctrico, cuya gestión, regulación y control corresponde exclusivamente al Estado Central, invadiendo el ámbito de competencias de este nivel de gobierno y excediendo las atribuciones establecidas en la Constitución de la República, por lo que se evidencia que las normas señaladas son contrarias a la Constitución de la República, dado que inobservan el Régimen de Competencias y las atribuciones exclusivas del Estado Central, lo cual genera su incompatibilidad con el artículo 261 numeral 10 de la Constitución de la República.

Finalmente, se observa que en las citada ordenanza se prevé el cobro de tasas por uso de frecuencias, lo cual, como quedó señalado se encuentra proscrito por la Constitución de la República.

En este sentido, por contravenir el artículo 261 numeral 10 de la Constitución de la República, de acuerdo a los principios de preservación del derecho, interpretación conforme y declaratoria de inconstitucionalidad como último recurso, consagrados en el artículo 76 numerales 4, 5 y 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, respectivamente, se declara la inconstitucionalidad de la palabra “frecuencia” en el

artículo 12, y la inconstitucionalidad de los artículos 11 y 14 de la Ordenanza publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 147 de 19 de diciembre de 2013.

#### c) El establecimiento de tasas por el soterramiento de cables

El tercer punto a dilucidar, para determinar si existe observancia al texto constitucional, en la ordenanza que se analiza, es el tendido de cables que se encuentran soterrados, que, a su vez, también se encuentran gravados por la tasa.

Dentro del análisis del caso concreto se puede observar que el artículo 1 de la mentada ordenanza hace referencia a la regulación, control y sanción por la implantación entre otros de cables que forman parte de redes de comunicaciones de celulares, televisión, radio emisoras, radio ayuda fija, internet y otras de tipo comercial, adicionalmente regula la fijación de tasas por la utilización del subsuelo en el cantón Chimbo.

**Art. 1. Objeto y Ámbito de Aplicación.-** Esta ordenanza tiene por objeto regular, controlar y sancionar por la implantación de postes, cables y estructuras que forman parte de redes de comunicaciones de celulares, televisión, radio emisoras, radio ayuda fija, internet y otras de tipo comercial, además de la fijación de las tasas correspondientes por la utilización u ocupación del espacio aéreo, suelo y subsuelo en el Cantón CHIMBO, a fin de cumplir con las condiciones de zonificación y reducción del impacto ambiental, sujetos a las determinaciones de las leyes, ordenanzas y demás normativas vigentes. (Énfasis fuera del texto).

Conforme lo determina el artículo 4 de la Constitución forma parte del territorio inalienable, irreductible e inviolable del estado ecuatoriano el denominado subsuelo, en aquel sentido la ocupación del mismo implica una regulación dentro de las competencias exclusivas del Estado central, el cual no puede ser regulado por parte de la municipalidad, ante lo cual la frase “subsuelo” contenida en el artículo 1 de la ordenanza contradice el texto constitucional.

En cuanto a la regulación del tendido de cables además del artículo 1 de la mentada ordenanza, el artículo 12 establece el cobro de una tasa por parte de la municipalidad por cada metro lineal de cable tendido.

**Art. 12.- (...) Cables:** El tendido de cables que pertenezcan a las empresas públicas y privadas estarán sujetos a una tasa fija y permanente de \$0.01 dólares de los Estados Unidos de América diario por cada metro lineal de cable tendido, por ocupación de espacio aéreo, suelo y subsuelo.

Es necesario mencionar que el artículo 261 numeral 10 de la Carta Suprema otorga al Estado central las competencias exclusivas sobre el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones, consecuentemente su regulación es competencia exclusiva del mismo.

En el caso *sub examine* se puede establecer que la Ordenanza del Gobierno Municipal del cantón Chimbo, establece una tasa fija y permanente de \$ 0.01 dólares

americanos diarios por cada metro lineal de cable tendido, por ocupación de espacio aéreo, suelo y subsuelo; lo cual implica una regulación en cuanto a las comunicaciones y telecomunicaciones en aquel cantón, así como el establecimiento de un tributo por concepto de la regulación de estas actividades a través del denominado tendido de cables.

Esta Corte ha sido enfática al manifestar que la Constitución debe ser interpretada de manera sistemática, en aquel sentido el régimen competencial regulado en la Constitución debe ser observado por parte de todas las intuiciones y autoridades de manera obligatoria, evidenciándose que dentro de las atribuciones exclusivas que nuestro constituyente ha entregado al Estado Central se encuentra el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones, temática a la cual hace referencia al norma en análisis.

Aquello guarda concordancia con el artículo 313 de la Constitución por medio del cual “el Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos”, entre los cuales se destaca las telecomunicaciones.

Los sectores estratégicos, de decisión y control exclusivo del Estado, son aquellos que por su trascendencia y magnitud tienen decisiva influencia económica, social, política o ambiental, y deberán orientarse al pleno desarrollo de los derechos e interés social.<sup>10</sup>

En aquel sentido el establecimiento de valores a ser cancelados por concepto del tendido de cables dentro de un régimen que es de competencia exclusiva del Estado central por parte de la municipalidad, implica una inobservancia del régimen de competencias establecido en la Constitución de la República y por tanto deviene en una extralimitación por parte de la Municipalidad de Chimbo a través de la ordenanza objeto de análisis.

Conforme se ha destacado en líneas anteriores la regulación por el establecimiento de una tasa en el uso del subsuelo para el soterramiento de cables que tengan relación con el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones, corresponde únicamente al Estado Central.

En consecuencia, la regulación por el establecimiento de una tasa en el uso del subsuelo para el soterramiento de cables que tengan relación con el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones, no corresponde al gobierno autónomo descentralizado municipal del cantón Chimbo, sino únicamente al Estado Central.

Al respecto, se ha verificado que en la presente ordenanza, en su artículo 1, se establece el cobro de una tasa por el uso del subsuelo en materia de comunicaciones y telecomunicaciones, al señalar: “fijación de tasas correspondientes por la utilización u ocupación del... subsuelo...”

En consecuencia, en virtud de la competencia consagrada en el artículo 76 numerales 4, 5 y 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, respectivamente, se declara la inconstitucionalidad de la palabra “cables” y la frase “y subsuelo”, contenida en el artículo 1 de la ordenanza publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 147 de 19 de diciembre de 2013.

De igual forma, en el artículo 12 inciso 7 se ha establecido una tasa por el cable tendido por ocupación del subsuelo. Artículo respecto del cual, es menester mencionar que ya se declaró inconstitucional en el primer punto, en el cual se analizó el espacio aéreo.

**d) El respeto al texto constitucional por parte de la ordenanza sujeta análisis, emitida por el gobierno autónomo descentralizado municipal del cantón Chimbo, en relación a la determinación de conceptos en materia de comunicaciones y telecomunicaciones**

Al respecto, como ya se mencionó el artículo 425 inciso tercero de la Constitución de la República del Ecuador señala que: “La jerarquía normativa considerará, en lo que corresponda, el principio de competencia”; y respecto a la materia de comunicaciones y telecomunicaciones, la misma Norma Fundamental establece en el artículo 261 numeral 10 de la Constitución de la República del Ecuador, que: “El Estado central tendrá competencias exclusivas sobre:... El espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; puertos y aeropuertos.”

En esta línea el artículo 1 de la Ley Especial de Telecomunicaciones, expresa que los términos a utilizarse, así como sus definiciones, serán las constantes en la Ley Especial de Telecomunicaciones y a falta de ellas, los términos técnicos de telecomunicaciones no definidos en dicha ley, se utilizarán los significados establecidos por la Unión Internacional de Telecomunicaciones, esto, para no incurrir en contradicciones, por lo que también extralimita sus funciones respecto de establecer nuevas definiciones, acarreado una afectación a normas jerárquicamente superiores.

Consecuentemente, por el principio de competencia, el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Chimbo, no puede establecer nuevas definiciones, respecto al ámbito de comunicaciones y telecomunicaciones.

Situación que en el caso *sub judice*, se encuentra en los artículos 11 y 14 la ordenanza publicada en el segundo suplemento del registro oficial N.º 147 de 19 de diciembre de 2013, expedida por el gobierno autónomo municipal del cantón Chimbo.

En virtud de lo cual, por contravenir los artículos 425 inciso tercero y 261 numeral 10 de la Constitución de la República, de acuerdo al principio de competencia, y de conformidad con la potestad consagrada en el artículo 76 numerales 4, 5 y 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se señala que

<sup>10</sup> Cfr. Artículo 313, inciso segundo de la Constitución de la República del Ecuador.

son inconstitucionales los mencionados artículos. (Cabe mencionar que los mismos ya fueron tratados en el punto b).

**e) El respeto al texto constitucional por parte de la ordenanza sujeta de análisis, emitida por el gobierno autónomo descentralizado municipal del cantón Chimbo, sobre la determinación de tasas a las empresas públicas, en materia de comunicaciones y telecomunicaciones.**

Finalmente hay que referir que el artículo 226 de la Constitución de la República del Ecuador establece que:

Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución”, de igual forma el artículo 227 del mismo cuerpo normativo manifiesta: “La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de... coordinación....

Consecuentemente, las entidades del sector público, pueden realizar las competencias establecidas en la Constitución y la ley, coordinando acciones para el cumplimiento de los fines del Estado. Al respecto, el artículo 567 de COOTAD fue reformado por el artículo 57 de la Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de Organización Territorial Autónoma y Descentralizada, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 166, del martes 21 de enero de 2014, mismo que en su texto establece que: “Artículo 57.- Elimínese en el inciso segundo del artículo 567 las palabras (...) “públicas o” (...).”

En consecuencia, con la finalidad de cumplir con uno de los principios de la administración pública, establecidos en la Constitución de la República, el cual se constituye en la coordinación; los gobiernos autónomos descentralizados, no pueden establecer tasas para las **empresas públicas** que utilicen u ocupen el espacio público o la vía pública regional, provincial o municipal, para colocación de estructuras, postes y tendido de redes, situación que también debía ser tomada en cuenta por el gobierno autónomo descentralizado en la emisión de la ordenanza en análisis.

En el caso *sub judice*, la ordenanza objeto del presente análisis, publicada en el segundo suplemento del Registro Oficial N.º 147 de 19 de diciembre de 2013, en el artículo 12 inciso 7, expresa: “El tendido de cables que pertenezcan a las empresas públicas y privadas estarán sujetos a una tasa fija y permanente...”, y de igual forma el inciso 8 del mismo artículo señala “Las empresa privadas o públicas”.

Por tanto, por contravenir los artículos 226 y 227 de la Constitución de la República, de acuerdo al principio de coordinación, y de conformidad con la potestad consagrada en el artículo 76 numerales 4, 5 y 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, respectivamente, se declara:

La inconstitucionalidad de la frase “y públicas”, contenida en el inciso 7, y de la frase “o públicas” contenida en el inciso 8, del artículo 12 de la ordenanza publicada en el segundo suplemento del Registro Oficial N.º 147 de 19 de diciembre de 2013.

### III. DECISIÓN

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

#### SENTENCIA

1. Aceptar parcialmente la acción pública de inconstitucionalidad propuesta por el ingeniero Roberto Aspiazú Estrada, en su calidad de director ejecutivo de la Asociación de Empresas de Telecomunicaciones (ASETEL), en los siguientes términos:

1.1. En ejercicio de la facultad consagrada en el artículo 436 numerales 1, 2 y 3 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 76 numerales 4, 5 y 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en el artículo 1 de la Ordenanza publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial N.º 147, del 19 de diciembre de 2013, se declara:

La inconstitucionalidad de la palabra “*cables*”, las frases “*espacio aéreo*”; y, “*y subsuelo*”, por tanto el referido artículo constará vigente de la siguiente manera:

**Art. 1. Objeto y Ámbito de Aplicación.-** Esta ordenanza tiene por objeto regular, controlar y sancionar por la implantación de postes y estructuras que forman parte de redes de comunicaciones de celulares, televisión, radio emisoras, radio ayuda fija, internet y otras de tipo comercial, además de la fijación de las tasas correspondientes por la utilización u ocupación del suelo en el Cantón CHIMBO, a fin de cumplir con las condiciones de zonificación y reducción del impacto ambiental, sujetos a las determinaciones de las leyes, ordenanzas y demás normativas vigentes.

1.2. En ejercicio de la facultad consagrada en el artículo 436 numerales 1, 2 y 3 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 76 numerales 4, 5 y 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en el artículo 12 de la ordenanza publicada en el segundo suplemento del Registro Oficial No. 147, del 19 de diciembre de 2013, se declara:

1.2.1 En el segundo inciso, la inconstitucionalidad del ítem “Frecuencias señales de campo electromagnético.”

1.2.2 La inconstitucionalidad del séptimo inciso, ítem “cables”.

1.2.3 En el inciso octavo, la inconstitucionalidad de la frase “o públicas”; debiendo permanecer vigente aquel artículo, de la siguiente forma:

**Art. 12 Cobro de una Tasa.-** Las Operadoras de Servicios Comerciales deberán además acogerse a las siguientes tasas municipales establecidas mientras dure su instalación y funcionamiento en el área geográfica del Cantón CHIMBO.

- Estructuras Metálicas: Por cada estructura metálica de uso comercial de propiedad privada o pública instaladas en zonas urbanas o rurales dentro del cantón y otras, pagaran el 20% del RBU diario, por concepto de implantación de estructura; así como también las utilizadas para uso de comunicación a celulares o canales de televisión.
- Antenas: Por cada antena para radio ayuda fija y radioaficionado, estas pagarán el 7% del RBU diario por concepto de implantación de estructura.
- Por cada antena para radio emisoras comerciales, pagarán el 5% del RBU diario por concepto de implantación de estructura.
- Antenas parabólicas para recepción de la señal comercial de televisión satelital: pagaran el equivalente a \$ 0.40 dólares de los Estados Unidos de América, diarios por cada antena parabólica instalada en el área geográfica del cantón, inventario establecido por la municipalidad.
- Postes. Las empresas privadas pagaran una tasa fija y permanente de \$0.25 dólares de los Estados Unidos de América diarios por cada poste instalado, por ocupación de vía pública.

1.3. Se declara la inconstitucionalidad de los artículos 11 y 14 de la Ordenanza que regula la utilización u ocupación del espacio aéreo, suelo y subsuelo por parte de elementos de redes pertenecientes a operadoras que brindan servicios comerciales en el cantón Chimbo, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 147 de 19 de diciembre de 2013.

1.4. En ejercicio de la facultad consagrada en el artículo 436 numerales 1, 2 y 3 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 76 numerales 4, 5 y 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en el artículo 19 de la ordenanza publicada en el segundo suplemento del Registro Oficial No. 147, del 19 de diciembre de 2013, se declara:

La inconstitucionalidad del ítem “Cables: El tendido de cables que pertenezcan a las empresas

públicas y privadas estarán sujetos a una tasa fija y permanente de \$ 0.02 centavos de dólar americanos diario por cada metro lineal de cable tendido, por ocupación de espacio aéreo, suelo y subsuelo.”

2. El efecto de la declaratoria de inconstitucionalidad será aquel previsto en el artículo 95 primer inciso de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; es decir, produce efectos generales hacia el futuro a partir de su aprobación en el Pleno de la Corte Constitucional.

3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con nueve votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Sení Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, en sesión del 31 de marzo de 2015. Lo certifico.

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

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de junio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

**CASO Nro. 0009-13-IN**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el juez Patricio Pazmiño Freire, Presidente de la Corte Constitucional, el día jueves 30 de abril del dos mil quince.- Lo certifico.

f.) Jaime Pozo Chamorro, **Secretario General**.

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de junio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

**CASO N.º 0009-13-IN**

**PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Quito D.M., 03 de junio de 2015, las 15:30.- **VISTOS:** En relación a la causa N.º 0009-13-IN, acción pública de inconstitucionalidad planeada en contra de la Ordenanza que regula la implantación de estaciones radioeléctricas centrales fijas y de base de los servicios móvil terrestre de radio comunicaciones, y fijación de tasas correspondiente a la utilización u ocupación del espacio público o vía pública y el espacio aéreo en el cantón Chimbo, publicada en la Edición Especial del Registro Oficial No. 200 del 14 de octubre de 2011: Agréguese al proceso el escrito presentado el 06 de mayo del 2015 por el doctor Alexis Mera Giler, por los derechos que representa

del señor presidente constitucional de la República y en calidad de secretario general jurídico de la Presidencia de la República. En lo principal se realizan las siguientes consideraciones: **PRIMERO.-** El doctor Alexis Mera Giler, en su calidad anteriormente indicada, presentó pedido de aclaración de la sentencia N.º 007-15-SIN-CC, con fundamento en el artículo 94 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. El escrito manifiesta: “En el número 1.4 del acápite III, Decisión, señala: ‘1.4. En ejercicio de la facultad consagrada en el artículo 436 numerales 1, 2 y 3 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 76 numerales 4, 5 y 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en el artículo 19 de la ordenanza ... Pero de la revisión del texto de la Ordenanza, no aparece artículo 19 alguno, pues el último de los artículos es el número 18.’” Por lo cual considera que, de mantenerse la sentencia en la forma como se encuentra prevista, tal declaratoria de inconstitucionalidad sería “inaplicable”, ante la imposibilidad de determinar la norma afectada. La aclaración solicitada es respecto de cuál es la disposición a que se refiere tal declaratoria de inconstitucionalidad. **SEGUNDO.-** La Corte Constitucional del Ecuador es competente para conocer el pedido de aclaración de conformidad con el artículo 94 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que señala: “Aclaración y ampliación.- La persona demandante, el órgano emisor de la disposición demandada y aquellos quienes intervinieron en el proceso de su elaboración y expedición, podrán solicitar la aclaración o ampliación de la sentencia en el término de tres días a partir de su notificación y será resuelta dentro del término de ocho días a partir de su presentación.” De igual forma, el artículo 29 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de la Corte Constitucional determina: “Aclaración y/o ampliación.- De las sentencias y dictámenes adoptados por el Pleno de la Corte Constitucional se podrá solicitar aclaración y/o ampliación, en el término de tres días contados a partir de su notificación. Cuando se presentare un pedido de aclaración y/o ampliación, la jueza o juez que sustanció la causa elaborará el proyecto de providencia, en un término no mayor a cinco días, para conocimiento y resolución del Pleno”. **TERCERO.-** Conforme se desprende de la revisión integral del expediente, el Dr. Alexis Mera Giler, en la calidad indicada, ha comparecido dentro del proceso como tercero con interés; mas, de conformidad con el artículo 94 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, al no ser demandante, órgano emisor de la disposición demandada, ni haber intervenido en el proceso de elaboración y expedición de la Ordenanza en análisis, no se encuentra legitimado para solicitar aclaración de la sentencia N.º 007-15-SIN-CC, por lo que se niega su pedido por improcedente. **CUARTO.-** Mediante sentencia N.º 009-09-SIS-CC, dentro del caso N.º 0013-09-IS, la Corte Constitucional del Ecuador señaló que: “...es necesario considerar que toda sentencia constituye un conjunto sistémico, armónico, en el que la parte considerativa que debe contener la motivación de la sentencia, no es un aparte, aislado de la decisión...” **QUINTO.-** De la revisión integral de la sentencia se desprende que el numeral 1.4 del acápite III denominado “DECISIÓN” de la parte resolutoria de la sentencia menciona a un artículo que no fue objeto de análisis en su parte considerativa; en consecuencia, existió

un lapsus calami al incluir el referido numeral 1.4 en el acápite III de la sentencia N.º 007-15-SIN-CC, **SEXTO.-** El segundo artículo innumerado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de la Corte Constitucional que dispone: “La Corte Constitucional corregirá sus providencias en caso de existir error evidente ...” Con los argumentos expuestos, el Pleno de la Corte Constitucional **RESUELVE** corregir de oficio la sentencia N.º 007-15-SIN-CC y eliminar el numeral 1.4 del acápite III denominado “DECISIÓN”, el mismo que no fue objeto de análisis alguno en su parte considerativa y ordena que las partes estén en todo lo demás a lo resuelto en la sentencia. **NOTIFÍQUESE.-**

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

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

**RAZÓN.-** Siento por tal, que el auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional, con 5 votos a favor de los jueces Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Alfredo Ruiz Guzmán y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de los jueces, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Seni Pinoargote y Manuel Viteri Olvera, en sesión de 03 de junio de 2015. Lo certifico.

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

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de junio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

---

Quito, D.M., 29 de abril de 2015

**SENTENCIA N.º 014-15-SIN-CC**

**CASO N.º 0047-10-IN**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

Manuel Lucas Pucha Aguinzaca, en calidad de presidente y representante legal de la Cooperativa de Triciclos a Tracción Humana y Motorizada “Primero de Mayo”, presentó acción pública de inconstitucionalidad de actos normativos en contra de determinadas disposiciones del “Reglamento del Servicio de Transportación Terrestre Comercial de triciclos, mototaxis o similares”, contenido en la Resolución N.º 052-DIR-2010-CNNTTSV, expedido

por la Comisión Nacional de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial el 03 de marzo de 2010 y publicado en el Registro Oficial N.º 172 del 15 de abril de 2010.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, certificó el 07 de septiembre de 2010 que en referencia a la acción pública de inconstitucionalidad de actos normativos N.º 0047-10-IN, no se ha presentado otra solicitud con identidad de objeto y acción.

El 01 de diciembre de 2010, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, conformada por los jueces constitucionales Alfonso Luz Yunes, Patricio Herrera Betancourt y Patricio Pazmiño Freire, avocó conocimiento de la causa y admitió a trámite la acción pública de inconstitucionalidad de actos normativos N.º 0047-10-IN.

De conformidad con el sorteo efectuado en sesión ordinaria del Pleno de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, el 16 de diciembre de 2010, correspondió la sustanciación de la presente causa al juez constitucional, Manuel Viteri Olvera, quien mediante auto del 08 de febrero de 2011 avocó conocimiento.

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

En virtud del sorteo realizado ante el Pleno del Organismo, en sesión extraordinaria del martes 11 de diciembre de 2012, le correspondió sustanciar la presente causa a la jueza constitucional, María del Carmen Maldonado Sánchez, quien mediante providencia de 19 de marzo de 2015, avocó conocimiento.

#### **Normas cuya inconstitucionalidad se acusa**

Las disposiciones demandadas del “Reglamento del Servicio de Transportación Terrestre Comercial de tricimotos, mototaxis o similares”, contenido en la resolución N.º 052-DIR-2010-CNTTTSV, expedido por la Comisión Nacional de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial con fecha 03 de marzo de 2010 y publicado en el Registro Oficial N.º 172 de 15 de abril de 2010, son:

Art. 2.- DEFINICION.- Se considera como servicio de transportación comercial de tricimotos, mototaxis o similares, a aquellas unidades dotadas de tres ruedas con tracción a motor, incluidos en el transporte terrestre comercial de pasajeros como servicio alternativo-excepcional, y que trasladan personas de un lugar a otro mediante el pago de una tarifa establecida por la Comisión Nacional del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, en lugares donde sea segura y posible su prestación, sin afectar el transporte público o comercial.

Art. 7.- FINALIDAD DEL SERVICIO.- Este servicio que se lo realiza en automotores de tres ruedas, constituye una actividad de transportación de personas o grupos de personas, en lugares de las regiones Costa, Sierra, Oriente, Región

Insular o la distribución geográfica que la Constitución vigente establece, y que no afecten a otro tipo de transporte público o comercial establecido en la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial y, que sus estaciones y rutas por los sectores urbano-marginales, rurales y vías de segundo orden, estén debidamente aprobadas por la Comisión Nacional del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, Comisión de Tránsito del Guayas o comisiones provinciales en coordinación con los municipios.

Art. 11.- AMBITO.- En el servicio de transporte terrestre comercial de tricimotos, mototaxis o similares, su ámbito de operación será fijado y regulado por la Comisión Nacional de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, comisiones provinciales o la Comisión de Tránsito del Guayas en su respectiva jurisdicción, quienes serán los encargados de diseñar y determinar las estaciones y las rutas utilizadas para el efecto, considerando que este servicio no se realice en áreas de afluencia vehicular masiva, ni carreteras de primer orden, sino únicamente en los sectores destinados para su efecto, tomando en consideración siempre la seguridad de las personas.

Art. 12.- RUTAS.- Las rutas autorizadas por la Comisión Nacional de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, Comisión de Tránsito del Guayas, comisiones provinciales o por los municipios que tengan la competencia correspondiente, bajo ningún concepto interferirán con otras operadoras de transporte de distinta modalidad, ya que la naturaleza del servicio de tricimotos, mototaxis o similares se prestará en lugares donde no afecte el servicio de transporte público o comercial.

Art. 14.- RESPETO.- Es obligación de los conductores de estas unidades respetar las leyes, reglamentos y disposiciones de tránsito, teniendo facultad los organismos de tránsito de suspender o revocar los permisos de operación en caso de que no se respete el ámbito de operación de estas unidades.

Art. 43.- Los vehículos que brindan el servicio de transportación terrestre comercial de tricimotos, mototaxis o similares, además de las prohibiciones establecidas en la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, tienen prohibido:

a) Estacionarse frente a las salas de espectáculos públicos, deportivos y otros con la misma finalidad;...

f) Conducir por las vías no permitidas para este tipo de transporte.

#### **DISPOSICIONES GENERALES**

TERCERA.- A medida que las poblaciones vayan teniendo servicio de transporte público colectivo, la Comisión Nacional, las comisiones provinciales, la Comisión de Tránsito del Guayas, o los municipios que tengan la competencia en materia de transporte, tendrán la facultad de negar la renovación del permiso de operación de las operadoras de transporte de tricimotos, mototaxis o similares o de modificar el lugar de las estaciones y sus recorridos para mejorar la calidad del transporte.”

**Disposiciones constitucionales que se consideran vulneradas**

El legitimado activo señala que los artículos 2, 7, 11, 12, 14, 43 literales **a** y **f**, así como la Disposición General Tercera del “Reglamento del Servicio de Transportación Terrestre Comercial de tricimotos, mototaxis o similares”, publicado en el Registro Oficial N.º 172 del 15 de abril de 2010, contravienen las disposiciones constitucionales contenidas en los artículos 11 numerales 2 y 4, 66 numerales 4, 14 y 17, 147 numeral 13, y 226 de la Constitución de la República del Ecuador.

**Fundamentos planteados en la demanda**

Manuel Lucas Pucha Aguinzaca, en calidad de presidente y representante legal de la Cooperativa de Triciclos a Tracción Humana y Motorizada “Primero de Mayo”, interpuso acción de inconstitucionalidad en contra del “Reglamento del Servicio de Transportación Terrestre Comercial de tricimotos, mototaxis o similares”, publicado en el Registro Oficial N.º 172 del 15 de abril de 2010, pues afirma que dicho acto normativo vulnera los artículos 2, 7, 11, 12, 14 y 43 literales **a** y **f** de la Constitución de la República.

Asegura además, que el Directorio de la Comisión Nacional del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, dentro de sus competencias asignadas, no posee facultad reglamentaria para expedir tal acto, “facultad que la tiene el Presidente de la República de conformidad con el Art. 147.13 de la Carta Suprema por lo tanto, el Reglamento, es ilegítimo y sin validez alguna.” (sic).

Señala que la transportación es un servicio público destinado a satisfacer las necesidades de las personas, por ello, al establecerse en el referido reglamento la definición de tricimotos, mototaxis o similares como transporte comercial, se conduce a “errores que se traducen en violaciones a derechos fundamentales consagrados en la Constitución ecuatoriana”, pues a decir del accionante, la referida definición es “incompleta e inadecuada”.

Menciona también que el derecho a la igualdad se encuentra reconocido constitucionalmente en el artículo 11 numeral 2 de la Constitución ecuatoriana, y que al dicho derecho ser la base para el desarrollo de otros derechos, con la expedición del mencionado reglamento “éste derecho, el de igualdad de oportunidades está gravemente lesionado” (sic).

A decir del legitimado activo, el referido acto normativo es discriminatorio, pues “tiene por finalidad asegurar los ingresos de los transportistas en taxis y buses. Por lo tanto el mandato tiene doble finalidad; impedir que los transportistas de taxis y buses disminuyan en sus ingresos y que los MOTOTAXISTAS no ingresen a la ciudad” (sic). Ello, según afirma el accionante, genera desigualdad entre quienes prestan dichos servicios de transportación, así como también vulnera el derecho de los ciudadanos a elegir un transporte con tarifas diferenciadas.

Sobre el mismo punto, destaca que la medida de restricción establecida en el reglamento demandado no es idónea, pues los mototaxistas han realizado una fuerte inversión para poder prestar sus servicios, la cual difícilmente podría ser recuperada si sólo se les permite laborar en el sector rural. Afirma además, que dicha medida “no es idónea en razón de que un fragmento de la sociedad se queda sin el servicio”.

El legitimado activo, al hablar sobre el carácter desproporcionado que considera tiene el referido reglamento, señala:

...la disminución en los ingresos de los transportistas que prestan servicio público en las ciudades sería mínimo; pero, de no permitir el transporte de pasajeros en las ciudades a los mototaxistas; el perjuicio sería grave; pues, les conduciría a la quiebra; más allá de que por las rutas a los que se le obliga a transportar pasajeros; por la calidad y condición de los vehículos; que son aptos para rutas de poca velocidad y de buena calidad; es decir para las ciudades, para centros urbanos; obligarles a transitar por rutas de segunda categoría; se les está destinando a la destrucción de sus unidades; por lo tanto, la medida no es proporcional en el sentido estricto; en consecuencia es inconstitucional por el fondo.

De igual forma, el accionante se refiere al derecho a la igualdad formal, material y no discriminación, establecido en el artículo 66 numeral 4 de la Constitución de la República, mismo que considera es vulnerado con el reglamento demandado pues “afecta tanto a los ciudadanos que al ser transportados por vía de pésima calidad y en vehículos no apropiados para esos caminos; se pone en riesgo la vida de clientes, conductor y el patrimonio del mototaxista que devine lógicamente en perjuicio para toda su familia” (sic).

A decir del accionante, el referido reglamento los obliga a trabajar en “zonas inaccesibles, intransitables, a donde nadie quiere ir, en vehículos hechos para circular en plano y buenas vías, única forma de brindar seguridad y comodidad”.

**Pretensión concreta**

El accionante solicita que mediante sentencia se declare lo siguiente:

Que se declare la inconstitucionalidad por la forma de todo el Reglamento del Servicio de Transportación Terrestre Comercial de tricimotos, mototaxis o Similares; pues se viola el principio de reserva legal consagrado en el Art. 226 de la Constitución de la República.

Que se declare la inconstitucionalidad por el fondo de los Arts. 7, 11, 12, 14 y 24.c) y la Disposición General Tercera del Reglamento supra dicho y que fuera comunicado a través del Oficio Nro. 052-DIR-2010-CNTTTSV y que fuera publicado en el Registro Oficial Nro. 172 de jueves 15 de abril de 2010; pues en términos generales; viola el contenido esencial de los derechos; que en la concepción del estado Constitucional de

Derechos y Justicia; es, “la dignidad de la persona”; que no es otra cosa sino tomar a la persona en su sentido natural y social, como el valor superior y fin de la sociedad; es el deber del Estado. (sic)

### Contestación a la demanda

#### Comisión Nacional de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial:

Ricardo Foad Antón Khairalla, en su calidad de director ejecutivo de la Comisión Nacional de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, comparece mediante escrito presentado el 11 de enero de 2011, en el cual manifiesta que la institución a la cual representa sí tiene facultad reglamentaria para expedir el acto normativo cuya inconstitucionalidad se demanda en la presente acción, pues el artículo 392 de la Constitución de la República señala:

El Estado velará por los derechos de las personas en movilidad humana y ejercerá la rectoría de la política migratoria a través del órgano competente en coordinación con los distintos niveles de gobierno. El Estado diseñará, adoptará, ejecutará y evaluará políticas, planes, programas y proyectos, y coordinará la acción de sus organismos con la de otros Estados y organizaciones de la sociedad civil que trabajen en movilidad humana a nivel nacional e internacional. (énfasis añadido)

Con ello, señala que dentro de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial se establecen como objetivos de esta norma la organización, planificación, fomento, regulación, modernización y control del transporte terrestre, tránsito y seguridad vial, con el fin de proteger a las personas y bienes que se trasladan de un lugar a otro por la red vial del territorio ecuatoriano, consagrando a la organización como elemento fundamental para evitar la informalidad.

Menciona además que en el artículo 17 numeral 20 de la referida ley se establecen las funciones y atribuciones del Directorio de la Comisión Nacional de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, entre las cuales se encuentra el “Expedir los reglamentos necesarios para el cumplimiento de sus fines y objetivos”, razón por la cual, afirma que el referido organismo se encontraba plenamente facultado para expedir resoluciones que permitan regular u organizar la transportación, tal como lo hizo con la resolución N.º 052-DIR-2010-CNTTTSV, que contenía el “Reglamento del Servicio de Transportación Terrestre Comercial de tricimotos, mototaxis o similares”, cuya inconstitucionalidad argumenta el legitimado activo.

Sostiene que la Disposición General Segunda de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial establece que de forma excepcional se prestará el servicio de tricimotos, mototaxis o triciclos en lugares donde sea segura y posible dicha prestación, sin afectar al transporte público, señalando además que para operar un servicio de transporte se requerirá de un permiso de operación, el cual se otorgará únicamente a compañías y cooperativas autorizadas para tal objeto y que cumplan con los requisitos

y las características especiales de seguridad establecidas por la Comisión Nacional de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial.

Afirma además que la Constitución de la República garantiza la igualdad ante la ley y que por lo tanto en materia de transporte debe prevalecer la equidad, cuidando que funcione una sociedad en igualdad de condiciones, objetivo que persigue el ya mencionado reglamento. Por ello, asegura que los artículos 2, 7, 11, 12, 14 y 43 literales a y f del referido acto normativo, no transgreden derechos fundamentales, pues están contenidos en un acto normativo que busca precautelar la vida, confort y seguridad de los ciudadanos, anteponiendo el bienestar de la colectividad a los intereses particulares. Concluye asegurando que la pretensión del accionante, es un claro intento de “atentar contra la vida del ciudadano y de su derecho a la consecución del buen vivir”.

#### Procuraduría General del Estado

Martha Escobar Koziel, en su calidad de directora nacional de patrocinio y delegada del procurador general del Estado, comparece mediante escrito presentado el 03 de enero de 2011, en el cual manifiesta que de acuerdo al artículo 132 numeral 6 de la Constitución de la República del Ecuador, la Asamblea Nacional tiene la facultad de “expedir leyes para otorgar a los organismos públicos de control y regulación la facultad de la expedición de normas de carácter general en las materias propias de su competencia” (énfasis añadido).

Se refiere también al artículo 226 de la norma *ibidem*, en el cual se determina que las instituciones del Estado, organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos, así como las personas que actúen en virtud de una potestad estatal, solamente deben ejercer las competencias y facultades que les esta atribuidas en la Constitución y la ley.

Señala que el artículo 394 de la Constitución de la República determina que el Estado es el encargado de garantizar la libertad de transporte, debiendo así “promocionar el transporte público masivo, así como también la facultad que tiene de regular el transporte en general” (énfasis añadido).

Al referirse a las funciones y atribuciones que posee el Directorio de la Comisión Nacional de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, señala que las mismas se encuentran contenidas en el artículo 20 de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, vigente a la época, dentro de las cuales destacan las siguientes:

1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, los convenios internacionales suscritos por el Ecuador en materia de transporte terrestre, tránsito y seguridad vial, la presente Ley, sus reglamentos, y las políticas emanadas del Ministerio del Sector, precautelando el interés colectivo, de conformidad con los principios y objetivos establecidos en esta Ley;
2. Regular y controlar las actividades del transporte terrestre, tránsito y seguridad vial;

7. Aprobar las normas de regulación y control de los corredores viales de transporte y tránsito;

9. Aprobar la regulación de tarifas de los servicios de transporte terrestre, en sus diferentes clases de servicio, según condiciones de mercado;

17. Expedir los reglamentos necesarios para el cumplimiento de sus fines y objetivos;

23. En general, realizar todo acto que sea necesario para el mejor cumplimiento de los objetivos de esta Ley. (énfasis añadido)

Basándose en la normativa expuesta, afirma que la Comisión Nacional de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial se encuentra plenamente facultada para expedir normas reglamentarias en todo lo relacionado con la ley de la materia, por lo cual, considera que la afirmación del accionante sobre la facultad reglamentaria del referido organismo carece de asidero constitucional y legal, ya que en la expedición del acto normativo objeto de la presente acción de inconstitucionalidad ha primado el principio de legalidad, pues “la autoridad demandada ha actuado con estricto apego a este principio, como a la Ley tantas veces citada”.

Asegura además que el reglamento impugnado fue dictado en uso y atribución de una competencia dada por una ley orgánica para reglamentar aspectos relacionados con su competencia en materia de tránsito, transporte y para brindar seguridad vial, por lo cual, no existe inconstitucionalidad por el fondo.

Continuando con su exposición, al referirse a la inconstitucionalidad de fondo de los artículos 2, 7, 11, 12, y 43 literales **a** y **f**, señala que el artículo 394 de la Constitución de la República establece que el Estado debe promover el transporte público masivo y, en vista de que las tricimotos, mototaxis y similares no constan en dicha categoría, se ha establecido la excepción de que dichos medios de transporte terrestre “presten sus servicios en los lugares donde el transporte masivo no sea posible brindarlo, pero para ello deben sujetarse a las disposiciones de autoridad competente, en acatamiento de lo previsto por el artículo 83 numeral 1 de la Constitución”.

Afirma que “(...) el costo del transporte que no es masivo, tiene un alto costo para los usuarios, además de congestionar o caoizar (sic) las vías públicas, de manera principal en las ciudades grandes, además porque el transporte de tricimotos y otros, no garantizan en forma adecuada la seguridad de los usuarios (...)”; razón por la cual, asegura que la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas y servicios públicos deben estar orientadas a garantizar los derechos reconocidos constitucionalmente.

Señala además que si la Comisión Nacional de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial es la entidad competente para aprobar las operaciones de transporte en sus diferentes modalidades, a través de la expedición de

permisos de operación, lo es entonces también para revocar los mismos, acotando también que las prohibiciones establecidas en el referido reglamento están orientadas a precautelar la seguridad de las personas.

Por los argumentos expuestos, finaliza asegurando que el “Reglamento del Servicio de Transportación Terrestre Comercial de tricimotos, mototaxis o similares” no posee ninguna inconstitucionalidad, por lo que solicita desechar la presente acción.

## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### Competencia de la Corte Constitucional

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre las acciones públicas de inconstitucionalidad en contra de actos normativos de efectos generales, de conformidad con lo previsto en el artículo 436 numeral 2 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 75 numeral 1 literales **c** y **d**, y 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

### Naturaleza jurídica, alcances y efectos de la acción de inconstitucionalidad

El alcance de la acción pública de inconstitucionalidad se hace extensivo, entre otros, contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos o autoridades del Estado, así como contra actos administrativos con efectos generales emitidos por toda autoridad pública, de ahí que una de las características de este control es su carácter general respecto a las normas o actos administrativos imputados como inconstitucionales. Otra característica de esta forma de control es su carácter abstracto, por lo cual, el análisis de la alegada contradicción de una norma cuestionada frente al texto constitucional no está direccionado hacia una persona o grupo de personas en particular en un caso específico, sino que ha de entenderse como posible afectado a toda la colectividad, asegurándose de esta manera la supremacía de la Constitución de la República.

El Pleno de la Corte Constitucional de conformidad con lo dispuesto en el artículo 436 numeral 2 de la Constitución de la República, es competente para conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, por el fondo o por la forma, contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos y autoridades del Estado. La declaratoria de inconstitucionalidad tendrá como efecto la invalidez del acto normativo impugnado.

Por su parte, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 52 del 22 de octubre del 2009, trata de esta acción en el título III, respecto al “Control Abstracto de Constitucionalidad”. De manera particular, el artículo 74 señala:

El control abstracto de constitucionalidad tiene como finalidad garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento

jurídico a través de la identificación y la eliminación de las incompatibilidades normativas, por razones de fondo o de forma, entre normas constitucionales y las demás disposiciones que integran el sistema jurídico.

El control abstracto de constitucionalidad es aquel mecanismo mediante el cual el máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia efectúa un examen de las disposiciones jurídicas, a fin de determinar si estas se encuentran en armonía con el texto constitucional. Es decir, el control abstracto de constitucionalidad garantiza la coherencia y unidad normativa, pues toda norma de rango infraconstitucional debe guardar conformidad con los preceptos constitucionales y con los instrumentos internacionales que reconozcan derechos.

### Consideración previa

#### Configuración de unidad normativa

Dentro de los principios que rigen el control abstracto de constitucionalidad, el artículo 76 numeral 9 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional consagra la configuración de unidad normativa, que se produce, entre otras circunstancias, cuando la disposición acusada o su contenido se encuentran reproducidos en otros textos normativos no demandados y cuando no es posible producir un fallo sobre una disposición jurídica expresamente demandada, sin pronunciarse también sobre otra con la cual mantiene unidad. Al respecto, la Corte Constitucional, para el período de transición, estableció<sup>1</sup> que:

...el fallo podrá cobijar normas no demandadas que, sin embargo, conformen unidad normativa con aquellas otras que se declaren inconstitucionales. La unidad normativa se define a partir de la existencia de una relación lógica, necesaria, principal y objetiva entre las disposiciones que son objeto de la declaración de inconstitucionalidad y las que identifica la Corte, unidad que se conforma con el objeto de que el fallo de inconstitucionalidad que se profiera no vaya a ser inocuo.

Así mismo, la Corte Constitucional de Colombia ofrece una definición que coadyuvará en la delimitación del análisis que efectuará esta Corte en el caso *sub examine*. Así, la Magistratura colombiana, señaló<sup>2</sup>:

...cuando ella es necesaria para evitar que un fallo sea inocuo, o cuando ella es absolutamente indispensable para pronunciarse de fondo sobre un contenido normativo que ha sido demandado en debida forma por un ciudadano. En este último caso, es procedente que la sentencia integre la proposición normativa y se extienda a aquellos otros aspectos normativos que sean de forzoso análisis para que la Corporación pueda decidir de fondo el problema planteado...

En tal virtud, la unidad normativa constituye un principio que garantiza que el análisis sobre la constitucionalidad de una norma sea efectivo y surta efectos de manera integral dentro del ordenamiento jurídico, puesto que frente a determinadas circunstancias, como la reproducción de la norma acusada en otro cuerpo normativo no demandado, la Corte debe ampliar su examen a aquellas normas, garantizando la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico y la supremacía de la Constitución. En el caso *sub examine*, esta Corte Constitucional observa que con posterioridad a la emisión del “Reglamento del Servicio de Transportación Terrestre Comercial de tricimotos, mototaxis o similares”, publicado en el Registro Oficial N.º 172 del 15 de abril de 2010, que contienen las disposiciones demandadas, se expidió el “Reglamento del Servicio de Transportación Terrestre Comercial de tricimotos, mototaxis o similares”, publicado en la edición especial del Registro Oficial N.º 280 del 24 de abril de 2012, el cual reproduce en su totalidad el texto de las normas impugnadas.

En tal virtud, en función de haberse configurado la unidad normativa, la Corte Constitucional procederá a resolver la presente causa a partir del análisis del “Reglamento del Servicio de Transportación Terrestre Comercial de tricimotos, mototaxis o similares”, publicado en la edición especial del Registro Oficial N.º 280 del 24 de abril de 2012, es decir, respecto del último cuerpo normativo que prevé las mismas disposiciones demandadas.

#### Análisis de constitucionalidad por la forma

Corresponde a la Corte Constitucional analizar si el procedimiento de formación del acto normativo demandado cumplió el trámite respectivo en el marco constitucional.

El legitimado activo, al demandar la inconstitucionalidad del “Reglamento del Servicio de Transportación Terrestre Comercial de tricimotos, mototaxis o similares”, manifiesta como su argumento principal la falta de competencia del Directorio de la Comisión Nacional del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial para expedir el referido reglamento, pues considera que dicha facultad “la tiene el Presidente de la República de conformidad con el Art. 147.13 de la Carta Suprema por lo tanto, el Reglamento, es ilegítimo y sin validez alguna.” (sic). Así, advierte que la tramitación del acto normativo demandado vulneró lo previsto en los artículos 147 numeral 13 y 226 de la Constitución de la República.

Al respecto, el artículo 226 de la Constitución de la República del Ecuador, determina en forma clara que las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Siendo así, en el caso *sub examine* será necesario examinar cuáles son las competencias de la Comisión Nacional del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial y el alcance que tienen las mismas, para así poder determinar si el reglamento impugnado en la presente acción es compatible, desde el ámbito formal, con la Constitución de la República.

<sup>1</sup> Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición. Sentencia N.º 021-12-SIN-CC del 07 de junio de 2012, caso N.º 0063-09-IN.

<sup>2</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-320/97.

En primer lugar, es importante mencionar que la Constitución de la República, en el artículo 147 numeral 13 establece la facultad reglamentaria del Presidente de la República respecto a la aplicación de la ley, sin perjuicio de que el resto de entidades del sector público, conforme sus facultades constitucionales y legales, puedan emitir actos normativos generales a través de reglamentos.

Por otra parte la Constitución, en el artículo 394, expresamente reconoce la facultad del Estado para regular el transporte terrestre. Así, la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial<sup>3</sup>, en el artículo 1, establece su objeto de la siguiente manera:

Art. 1.- La presente Ley tiene por objeto la organización, planificación, fomento, regulación, modernización y control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, con el fin de proteger a las personas y bienes que se trasladan de un lugar a otro por la red vial del territorio ecuatoriano, y a las personas y lugares expuestos a las contingencias de dicho desplazamiento, contribuyendo al desarrollo socio-económico del país en aras de lograr el bienestar general de los ciudadanos.

Mientras que, en el artículo 3, dispone que “El Estado garantizará que la prestación del servicio de transporte público se ajuste a los principios de seguridad, eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, continuidad y calidad, con tarifas socialmente justas”.

Para cumplir con los objetivos mencionados, se estableció que la Comisión Nacional de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial será el ente encargado de la regulación y control del transporte terrestre, tránsito y seguridad vial en el país, con sujeción a las políticas emanadas del ministerio del sector<sup>4</sup>, para lo cual se determinó la conformación de un Directorio como el órgano rector de dicha institución. Siendo así, en el artículo 20 numeral 2 de la referida ley se determinaron las funciones y atribuciones del mencionado Directorio, dentro de las cuales se estableció el “regular y controlar las actividades del transporte terrestre, tránsito y seguridad vial”. Por ello, al ser las tricimotos, mototaxis o similares actividades de transporte terrestre<sup>5</sup>, deberán estar sujetas a las regulaciones emitidas por la mencionada institución y su Directorio.

<sup>3</sup> Registro Oficial, suplemento, N.º 398 del 07 de agosto de 2008. Última reforma del 31 de diciembre de 2014.

<sup>4</sup> Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, artículo 16.

<sup>5</sup> *Ibid.*, artículo 57.- “Se denomina servicio de transporte comercial el que se presta a terceras personas a cambio de una contraprestación económica, siempre que no sea servicio de transporte colectivo o masivo. Para operar un servicio comercial de transporte se requerirá de un permiso de operación, en los términos establecidos en la presente Ley y su Reglamento.

Dentro de esta clasificación, entre otros, se encuentran el servicio de transporte escolar e institucional, taxis, tricimotos, carga pesada, carga liviana, mixto, turístico y los demás que se prevean en el Reglamento, los cuales serán prestados únicamente por operadoras de transporte terrestre autorizadas para tal objeto y que cumplan con los requisitos y las características especiales de seguridad establecidas por la Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial...” (énfasis añadido)

Para el caso concreto, en la mencionada ley, en la Disposición General Segunda se determinó que en forma excepcional los denominados tricimotos, mototaxis o triciclos podrán prestar servicio comercial en lugares donde sea segura y posible su prestación, sin afectar el transporte público o comercial, siempre y cuando se sujeten a las restricciones de circulación determinadas por los órganos competentes y a las condiciones técnicas que para el efecto serán determinadas. Siendo así, la Comisión Nacional de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial en ejercicio pleno de sus facultades y competencias, expidió el “Reglamento del Servicio de Transportación Terrestre Comercial de tricimotos, mototaxis o similares”, con el objeto de “regular la actividad del servicio de transporte comercial denominado tricimotos, mototaxis o similares, así como también definir el ámbito de circulación”.

Cabe mencionar que la Constitución de la República, en su artículo 132 numeral 6, establece la reserva legal para otorgar a los organismos públicos de control y regulación la facultad de expedir normas de carácter general en las materias propias de su competencia. Dicho de otro modo, el legislador puede dotar de competencia normativa a ciertos organismos, para que en el marco de su competencia y materia, expidan normas generales.

Por lo expuesto, esta Corte Constitucional observa que la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial al momento en que se emitió la disposición demandada, facultaba a la Comisión Nacional de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial para emitir la regulación respecto a las actividades del transporte terrestre, tránsito y seguridad vial y, específicamente, para regular la actividad del servicio de transporte comercial denominado tricimotos, mototaxis o similares, así como también definir el ámbito de circulación, conforme la normativa previamente indicada, por lo que se ha dado pleno cumplimiento del principio de constitucionalidad y legalidad previsto en el artículo 226 de la Constitución de la República.

Vale indicar que la Comisión Nacional de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial fue sustituida por la Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, conforme consta en la reforma publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 415 del 29 de marzo de 2011, manteniendo este organismo, a través de su directorio, la facultad de establecer las regulaciones de carácter nacional en materia de transporte terrestre, tránsito y seguridad vial.

Bajo tales consideraciones, se evidencia que el “Reglamento del Servicio de Transportación Terrestre Comercial de tricimotos, mototaxis o similares”, publicado en el Registro Oficial N.º 172 del 15 de abril de 2010, así como el “Reglamento del Servicio de Transportación Terrestre Comercial de tricimotos, mototaxis o similares”, publicado en la edición especial del Registro Oficial N.º 280 del 24 de abril de 2012, fueron expedidos por autoridad competente siguiendo la regulación correspondiente, sin que se evidencie menoscabo al ordenamiento constitucional, por lo que se concluye que, en el ámbito formal, las disposiciones examinadas no vulneran la Constitución de la República.

### Análisis de constitucionalidad por el fondo

Esta Corte Constitucional, con el objetivo de determinar si el acto normativo demandado guarda compatibilidad con la Constitución de la República, de acuerdo a los argumentos presentados por el accionante, considerará el siguiente problema jurídico:

#### Determinación del problema jurídico

¿Los artículos 2, 7, 11, 12, 14, 43 literales a y f, y la Disposición General Tercera del “Reglamento del Servicio de Transportación Terrestre Comercial de tricimotos, mototaxis o similares”, publicado en la edición especial del Registro Oficial N.º 280 del 24 de abril de 2012, vulneran el derecho a la igualdad y no discriminación, establecido en el artículo 11 numeral 2 de la Constitución de la República?

#### Resolución del problema jurídico

**¿Los artículos 2, 7, 11, 12, 14, 43 literales a y f, y la Disposición General Tercera del “Reglamento del Servicio de Transportación Terrestre Comercial de tricimotos, mototaxis o similares”, publicado en la edición especial del Registro Oficial N.º 280 del 24 de abril de 2012, vulneran el derecho a la igualdad y no discriminación, establecido en el artículo 11 numeral 2 de la Constitución de la República?**

La igualdad formal y material se encuentran consagradas dentro del texto constitucional como un principio fundamental para el ejercicio de los derechos y como un derecho. El principio de igualdad se encuentra consagrado en el artículo 11 numeral 2 de la Constitución, el cual establece:

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

Asimismo, el artículo 66 numeral 4 de la norma *ibidem*, señala como derecho de las y los ciudadanos el “Derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación”.

La consagración del principio de igualdad fundamenta y determina la propia existencia y eficacia de los derechos constitucionales, motivo por el que se constituye como un elemento fundamental e inherente al Estado constitucional de derechos y justicia. Así ha sido reconocido por esta Corte Constitucional<sup>6</sup>, que en la sentencia N.º 117-13-SEP-CC ha expresado lo siguiente:

El derecho a la igualdad y la consecuente prohibición de realizar distinciones inconstitucionales constituye el pilar sobre el que se asienta la teoría de los derechos constitucionales, como base del Estado de derecho y por ende, su consecuente evolución: el Estado constitucional de derechos y justicia. Asimismo, forma parte del grupo de principios jurídicos reconocidos por todos los estados como mínimo de protección a los sujetos como presupuesto para la supervivencia de la raza humana, vinculante para todos los miembros de la Comunidad Internacional.

*Prima facie*, como se puede aseverar del texto constitucional, el derecho a la igualdad implica el reconocimiento pleno de la condición de persona y por ende, de titularidad de derechos a todos aquellos que gozan de la dignidad humana. En este contexto, el Estado debe dar un trato igual a dos personas que se encuentren ante una situación similar o idéntica y, por otra parte, evitar tratos diferenciados que generen privilegios a determinados individuos, vulnerando el ejercicio de los derechos de aquellos que se encuentran en desventaja.

Sin embargo, la dinámica de la sociedad ha permitido una evolución en cuanto a la forma cómo se concibe el derecho a la igualdad, pudiendo definirse que este se presenta a través de dos dimensiones, una de carácter formal y la otra de carácter material, mismas que han sido distinguidas por esta Corte Constitucional<sup>7</sup> de la siguiente manera:

La dimensión formal, se expresa por la misma Constitución en su artículo 11 numeral 2 primer inciso, cuando se la define como un principio de aplicación, en el siguiente enunciado: “Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades”. De acuerdo con la Norma Fundamental, entonces, la igualdad formal implica un trato idéntico a sujetos –individuales o colectivos– que se hallan en la misma situación.

La dimensión material, en cambio, se establece en el tercer inciso del numeral 2 del artículo 11 de la Constitución, al señalar: “El Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real a favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad”. Esta dimensión del derecho supone en cambio, que los sujetos se hallen en condiciones diferentes, por lo que requieran un trato distinto, que permita equiparar el estatus de garantía en el goce y ejercicio de sus derechos.

En este contexto, la comprensión de las dimensiones formal y material del derecho a la igualdad implican que el Estado, en el primero de los casos, adoptará un trato uniforme para todas las personas que se encuentran en una situación similar o paritaria y, en cambio, ante personas con características diferentes adoptará un trato diferenciado que procure equiparar la situación fáctica de los sujetos involucrados, a fin de que se permita el ejercicio pleno de sus derechos. Con respecto a este particular, la Corte Constitucional del Ecuador<sup>8</sup> se ha pronunciado en el siguiente sentido:

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N.º 117-13-SEP-CC del 11 de diciembre de 2013, caso N.º 0619-12.

<sup>8</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N.º 002-13-SEP-CC del 05 de marzo de 2013, caso N.º 1917-11.

...el concepto de igualdad no significará una igualdad de trato uniforme por parte del Estado, sino más bien un trato igual a situaciones idénticas, pero diferente entre otras situaciones; es decir, dentro del ordenamiento jurídico existen causas previamente establecidas en disposiciones legales que serán aplicables a situaciones concretas presentadas en un hecho fáctico y/o por actores sociales determinados.”

En el caso *sub examine*, el demandante funda su argumentación –respecto de la alegada inconstitucionalidad de las disposiciones normativas examinadas en la presente sentencia–, en que dichos enunciados contravienen el derecho a la igualdad toda vez que establecen un tratamiento diferenciado. En tal virtud, aquel argumento evidencia que la dimensión del derecho que el accionante considera contrariado es la formal, ya que manifiesta que no se ha actuado con uniformidad para todos los tipos de servicio de transporte, lo cual, en su criterio ha configurado un acto discriminatorio.

En este orden de ideas, la Corte Constitucional analizará las disposiciones acusadas, con el propósito de identificar si estas contravienen el derecho a la igualdad formal y no discriminación.

#### **Respecto de los artículos 2, 7, 11, 12 y la Disposición General Tercera del “Reglamento del Servicio de Transportación Terrestre Comercial de tricimotos, mototaxis o similares”**

La norma impugnada, en el artículo 2, brinda una descripción técnica de las características que poseen los vehículos considerados como tricimotos, mototaxis o similares, dentro de la cual especifican que los mismos son considerados como un “servicio alternativo-excepcional”, ello en virtud de lo establecido en la Disposición General Segunda de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, que determina de forma excepcional que los denominados tricimotos, mototaxis o triciclos podrán prestar servicio comercial en lugares donde sea segura y posible su prestación, sin afectar el transporte público o comercial, siempre y cuando se sujeten a las restricciones de circulación determinadas por los órganos competentes y a las condiciones técnicas que para el efecto se determinen.

Frente a ello, se destaca que el artículo 2 determina que los servicios de transporte como tricimotos, mototaxis o similares, al ser considerados como un servicio alternativo-excepcional debido a sus características y condiciones de prestación, no se encuentran dentro del servicio de transporte masivo. Por tal razón, al no formar parte de dicha clasificación, erróneamente afirma el accionante que se encuentra en una situación de desigualdad dentro de una situación idéntica, pues al poseer una categoría de servicio alternativo-excepcional, no se lo considera dentro de las reglamentaciones establecidas para los servicios de transporte masivo, así como tampoco puede ser objeto de la promoción prioritaria establecida constitucionalmente en el artículo 394, para el servicio de transporte público masivo.

Por su parte, de la lectura de los artículos 7, 11, 12 y la Disposición General Tercera del reglamento, se evidencia que en función de la diferenciación previamente enunciada, aquellas disposiciones determinan la finalidad, ámbito y rutas del servicio de transporte de tricimotos, mototaxis o similares, con particularidades que responden a su condición de servicio alternativo- excepcional, sin que para su establecimiento se hayan adoptado criterios similares con relación al servicio de transporte masivo, pues, conforme los artículos 7, 11, 12 y la Disposición General Tercera del reglamento, el servicio de tricimotos, mototaxis o similares está destinado para los sectores urbano-marginales, rurales y vías de segundo orden, donde su prestación es posible, sin afectar a otro tipo de transporte público o comercial masivo, así como tampoco al tránsito vehicular.

Conviene indicar que cualquier diferencia de trato no se convierte *per se* en una transgresión al derecho a la igualdad formal. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la opinión consultiva N.º OC-17/2002<sup>9</sup>, señaló que “no toda distinción de trato puede considerarse ofensiva, por sí misma, de la dignidad humana...sino que sólo cuando la distinción carece de justificación objetiva y razonable.”

En este sentido, se observa que la norma impugnada establece que este servicio de transporte sólo podrá funcionar en “lugares donde sea segura y posible su prestación”, aspecto que si bien establece un tratamiento diferenciado con relación al servicio de transporte masivo, justifica aquella distinción en un aspecto esencial, como es la seguridad de la prestación del servicio y que este sea prestado en lugares adecuados tomando en consideración los aspectos propios de este tipo de transporte.

Es decir, la norma impugnada si bien establece un trato desigual, la situación no es idéntica, puesto que el servicio de transporte masivo difiere sustancialmente del servicio de transporte alternativo-excepcional, debiendo señalar que la principal diferenciación que establece la norma tiene justificación objetiva y razonable en la seguridad de la prestación del servicio, bajo la premisa de que el interés general prevalece sobre el interés particular, lo cual no configura un trato discriminatorio.

Cabe mencionar que la clasificación de servicio alternativo-excepcional, no prohíbe que los vehículos como tricimotos, mototaxis o similares puedan prestar su servicio o su circulación, pues la autoridad competente, en ejercicio de su competencia y facultad reglamentaria, está estableciendo las condiciones para la prestación del servicio de dicho transporte en lugares donde sea segura y posible su prestación, sin afectar el transporte público o comercial, lo cual garantiza además que sectores de la población que no cuentan con servicio de transporte masivo, puedan acceder a este servicio alternativo, garantizando así su movilidad y seguridad.

<sup>9</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión consultiva N.º OC-17/2002 del 28 de agosto de 2002.

Lo dicho resulta concordante y se aplica de igual manera a lo establecido en la Disposición General Tercera del reglamento impugnado, pues en ella se contempla la posibilidad de negar la renovación del permiso de operación de tricimotos, mototaxis o similares, o de modificar el lugar de las estaciones y sus recorridos para mejorar la calidad del transporte, cuando las poblaciones vayan teniendo servicio de transporte público colectivo. Es decir, cuando las poblaciones rurales, urbano-marginales y vías de segundo orden, se desarrollen y se demande en ellas el uso de transporte público masivo, el servicio alternativo-excepcional de tricimotos, mototaxis o similares ya no será eficaz, por lo cual se deberá, de acuerdo a lo establecido en el artículo 394 de la Constitución de la República<sup>10</sup>, promover en forma prioritaria el transporte público masivo.

En conclusión, las normas impugnadas establecen las características y condiciones que posee este servicio de transporte alternativo- excepcional, que nada tienen que ver con los servicios de transporte masivo, razón por la cual los artículos 2, 7, 11, 12 y la Disposición General Tercera del “Reglamento del Servicio de Transportación Terrestre Comercial de tricimotos, mototaxis o similares”, no contravienen el derecho a la igualdad, ni el reglamento constituye un acto discriminatorio, al tenor de lo establecido en los artículos 11 numeral 2 y 66 numeral 4 de la Constitución de la República.

#### **Respecto del artículo 14 del “Reglamento del Servicio de Transportación Terrestre Comercial de tricimotos, mototaxis o similares”**

El artículo 14 del reglamento *in examine* reconoce la obligación que tienen los conductores de este servicio de transporte alternativo-excepcional de acatar las leyes, reglamentos y disposiciones de tránsito, cuya inobservancia podría generar la suspensión o revocatoria de los permisos de operaciones.

Al respecto, el numeral 1 del artículo 83 de la Constitución de la República establece el deber de todos los ecuatorianos de acatar y cumplir la Constitución, la ley y las decisiones legítimas de autoridad competente. En concordancia con ello, la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, en el numeral 1 del artículo 20, estableció que el Directorio de la Comisión Nacional del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial debe cumplir y hacer cumplir la Constitución, los convenios internacionales suscritos por el Ecuador en materia de transporte terrestre, tránsito y seguridad vial, la ley de la materia, sus reglamentos, y las políticas emanadas del ministerio del sector.

Siendo así, en el presente caso es claro que los conductores de tricimotos, mototaxis o similares, así como el resto de conductores de otro tipo de transporte terrestre, tienen la obligación de respetar las leyes, reglamentos y disposiciones de tránsito, sin distinción de ningún tipo, caso contrario, la autoridad competente en la materia y en estricto cumplimiento de la Constitución y la ley adoptará las medidas que las propias normas prevean, en plena observancia del debido proceso.

Dicho cumplimiento no puede, bajo ninguna circunstancia, ser excepcional, pues, tal como lo establece la Constitución en el numeral 2 del artículo 11, todos somos iguales, gozamos de los mismos derechos, deberes y oportunidades. En tal virtud, conviene señalar que todas las personas se encuentran con la obligación de acatar las disposiciones jurídicas y las dictadas por autoridad competente, siendo una consecuencia de su inobservancia, la aplicación de medidas que para el efecto prevea el propio ordenamiento jurídico a través de trámites que garanticen el debido proceso. De este modo, se evidencia que la disposición acusada garantiza el derecho a la igualdad, puesto que los conductores de este tipo de servicio, al igual que todos los demás conductores, tienen la obligación de acatar las normas que rigen el transporte terrestre.

En conclusión, el artículo 14 del “Reglamento del Servicio de Transportación Terrestre Comercial de tricimotos, mototaxis o similares”, no contravienen el derecho a la igualdad ni constituye un acto discriminatorio, al tenor de lo establecido en los artículos 11 numeral 2 y 66 numeral 4 de la Constitución de la República.

#### **Respecto del artículo 43 literales a y f, del “Reglamento del Servicio de Transportación Terrestre Comercial de tricimotos, mototaxis o similares”**

El artículo 43 del reglamento examinado hace referencia a las prohibiciones a las que están sujetos quienes brindan el servicio de transportación terrestre comercial de tricimotos, mototaxis o similares. En dicha norma se recalca que además de las prohibiciones establecidas en la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, existen otras establecidas de manera específica para quienes prestan el referido servicio, ello en razón de las características y condiciones excepcionales a las cuales están sujetos.

El literal f del artículo impugnado establece la prohibición de conducir por las vías no permitidas para este tipo de transporte. Sobre dicho punto cabe mencionar que la misma es concordante con la exposición realizada anteriormente en el tratamiento de los artículos 7, 11 y 12, en donde ya se dejó claro que el servicio de tricimotos, mototaxis o similares, solo podrá ser prestado en las estaciones o vías establecidas legalmente para el mismo, por lo cual, la referida prohibición resulta más que óptima y pertinente.

En cuanto a la prohibición establecida en el literal a, en la cual se determina que no está permitido estacionarse frente a las salas de espectáculos públicos, deportivos y otros con la misma finalidad, se debe indicar que el alcance de dicha

<sup>10</sup> Constitución de la República del Ecuador, artículo 394.- “El Estado garantizará la libertad de transporte terrestre, aéreo, marítimo y fluvial dentro del territorio nacional, sin privilegios de ninguna naturaleza. La promoción del transporte público masivo y la adopción de una política de tarifas diferenciadas de transporte serán prioritarias. El Estado regulará el transporte terrestre, aéreo y acuático y las actividades aeroportuarias y portuarias.”

prohibición no es generar una restricción o desigualdad a los conductores de tricimotos, mototaxis o similares, pues lo que se busca es precautelar la seguridad de las personas que concurren a dichos actos, con el fin de mantener libres las salidas en caso de un accidente o suceso de fuerza mayor que requiera evacuación inmediata.

La determinación de estas prohibiciones no genera desigualdad alguna para quienes prestan el servicio de tricimotos, mototaxis o similares, pues como ya se ha analizado, su alcance es concordante con las regulaciones de circulación establecidas por la autoridad competente para este tipo de transporte, así como con el objetivo de garantizar la seguridad de la colectividad.

En conclusión, los literales **a** y **f** del artículo 43 del “Reglamento del Servicio de Transportación Terrestre Comercial de tricimotos, mototaxis o similares”, no contravienen el derecho a la igualdad establecido en el artículo 11 numeral 2 de la Constitución de la República.

Se observa de esta manera que los artículos anteriormente analizados del “Reglamento del Servicio de Transportación Terrestre Comercial de tricimotos, mototaxis o similares” no producen desigualdad o discriminación de ningún tipo. Es decir, no resultan contrarios al derecho a la igualdad establecido en el artículo 11 numeral 2 y 66 numeral 4 de la Constitución de la República. Por lo tanto, esta Corte Constitucional no encuentra inconstitucionalidad alguna, en cuanto al fondo, en relación a los artículos 2, 7, 11, 12, 14, 43 literales **a** y **f**, y la Disposición General Tercera del “Reglamento del Servicio de Transportación Terrestre Comercial de tricimotos, mototaxis o similares”, publicado en la edición especial del Registro Oficial N.º 280 del 24 de abril de 2012, el mismo que, como quedó indicado, reproduce en su totalidad las disposiciones del “Reglamento del Servicio de Transportación Terrestre Comercial de tricimotos, mototaxis o similares”, publicado en el Registro Oficial N.º 172 del 15 de abril de 2010.

#### Consideraciones adicionales de la Corte Constitucional

Dentro de los principios que rigen el control abstracto de constitucionalidad, se encuentra la presunción de constitucionalidad, a partir de la cual se considera que las normas son constitucionales hasta que el máximo organismo de control constitucional desvirtúe dicha presunción, a base de un ejercicio hermenéutico y una carga argumentativa sólida que demuestre que las normas contravienen la Constitución. Adicionalmente, otro de los principios que debe observar este organismo al momento de examinar la conformidad de una norma con la Constitución, es el denominado *in dubio pro legislatore*, en virtud del cual, en caso de duda sobre la constitucionalidad de una norma, se optará por la su permanencia en el ordenamiento jurídico.

Es por tal motivo que dentro de los requisitos que deben contener las demandas de acciones de inconstitucionalidad, se encuentra la argumentación clara, cierta, específica y pertinente, que sustente la presunta inconstitucionalidad.

En el libelo de su demanda, la parte actora se limitó a manifestar que los artículos demandados restringen, además

del derecho a la igualdad, los derechos de libertad de tránsito y de trabajo, previstos en el artículo 66 numerales 14 y 17, respectivamente.

Al respecto, esta Corte ha manifestado<sup>11</sup> que:

Es permisible que los derechos constitucionales se encuentren limitados en actos normativos de carácter general, en cuanto dicha limitación se justifique en la necesidad de proteger o preservar no solo otros derechos constitucionales, sino también otros bienes constitucionalmente protegidos.

En este sentido, se observa que los derechos de libertad previamente enunciados no son absolutos y que, conforme la fundamentación desarrollada en la presente sentencia, se ha establecido un marco de regulación que precautela determinados bienes constitucionales que sustentan adecuadamente aquella limitación. Así, en virtud de las razones expuestas a lo largo de la presente sentencia, teniendo en cuenta que el reglamento examinado establece un marco de normas tendientes a regular adecuadamente la actividad de este sector de transporte, alternativo y excepcional, en observancia de las particularidades del mismo y conforme la atribución del Estado para regular el transporte terrestre, se concluye que la limitación es razonable y necesaria, precautelando la prestación de un servicio seguro y acorde a las necesidades de las personas, teniendo presente que conforme el artículo 394 de la Constitución de la República, “**La promoción del transporte público masivo** y la adopción de una política de tarifas diferenciadas de transporte serán prioritarias” (énfasis añadido).

Mientras que, respecto a la libertad de trabajo, no se evidencia ninguna vulneración, puesto que precisamente se regula aquella actividad para garantizar una adecuada prestación del servicio, sin que esto implique menoscabo alguno de derechos.

### III. DECISIÓN

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

#### SENTENCIA

1. Negar la acción pública de inconstitucionalidad presentada.
  2. Disponer el archivo de la causa.
  3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.
- f.) Patricio Pazmiño Freire, **PRESIDENTE**.
- f.) Jaime Pozo Chamorro, **SECRETARIO GENERAL**.

<sup>11</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N.º 003-14-SIN-CC del 17 de septiembre del 2014, casos N.º 0014-13-IN y acumulados N.º 0023-13-IN y N.º 0028-13-IN.

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con seis votos de las señoras juezas y señores jueces: Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de los jueces Antonio Gagliardo Loor, Wendy Molina Andrade y Manuel Viteri Olvera, en sesión de 29 de abril de 2015. Lo certifico.

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

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de junio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

**CASO Nro. 0047-10-IN**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el juez Patricio Pazmiño Freire, Presidente de la Corte Constitucional, el día miércoles 27 de mayo del dos mil quince.- Lo certifico.

f.) Jaime Pozo Chamorro, **Secretario General.**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de junio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 28 de enero de 2015

**SENTENCIA N.º 015-15-SEP-CC**

**CASO N.º 1857-11-EP**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

El señor Antonio Pazmiño Ycaza en calidad de director regional 1 de la Procuraduría General del Estado, y los señores Jimmy Jairala Valleza y José Correa Solórzano en calidad de prefecto y procurador síndico del Gobierno Provincial del Guayas, respectivamente; presentaron acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia del 18 de marzo de 2011, dictada por la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dentro de la acción de protección N.º 531-2010.

La Secretaría General de la Corte Constitucional certificó de conformidad con lo establecido en el segundo inciso del artículo 17 del Reglamento de Sustanciación de Procesos

de Competencia de la Corte Constitucional, que en referencia a la acción N.º 1857-11-EP, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

Mediante providencia del 9 de diciembre de 2011, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, integrada por la entonces jueza constitucional Nina Pacari Vega y por los jueces constitucionales Alfonso Luz Yunes y Patricio Pazmiño, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 1857-11-EP.

Por medio de la providencia del 28 de marzo de 2012, la jueza constitucional Nina Pacari Vega en calidad de jueza sustanciadora, avocó conocimiento de la acción signada con el N.º 1857-11-EP.

De conformidad con lo establecido en los artículos 25 y 27 del Régimen de Transición de la Constitución de la República, el 6 de noviembre de 2012, ante la Asamblea Nacional, fueron posesionados los jueces y juezas de la Primera Corte Constitucional.

Mediante providencia de 12 de noviembre de 2014 a las 14h30 el juez constitucional, Alfredo Ruiz Guzmán en su calidad de juez sustanciador, en virtud del sorteo efectuado por el Pleno del Organismo en sesión extraordinaria del 03 de enero de 2013, avocó conocimiento de la causa N.º 1857-11-EP.

**De la solicitud y sus argumentos**

Manifiestan los legitimados activos que nueve ex trabajadores tercerizados del Consejo Provincial del Guayas presentaron una acción de protección en contra del ex director regional del trabajo del Guayas, a fin de que tenga lugar el cobro de la multa de \$ 4000 USD que fuere determinada en el acta de juzgamiento N.º 13 del 27 de junio de 2008, de la Dirección Provincial del Trabajo del Guayas, en razón de que el entonces Gobierno Provincial del Guayas no dio cumplimiento a lo dispuesto en el Mandato Constituyente N.º 8 en lo referente a la disposición transitoria primera.

Indican que la referida acción de protección fue conocida y resuelta de manera inconstitucional por el Juzgado Quinto del Trabajo del Guayas, por cuanto, mediante sentencia del 17 de junio de 2010, dispuso el pago del valor de la multa antes mencionada a los trabajadores que presentaron la acción de protección, así como también a aproximadamente trescientas personas por su comparecencia como *amicus curiae* en el proceso referido.

A su vez consideran que bajo el razonamiento jurídico empleado en la decisión de primera instancia los jueces constitucionales se encontrarían facultados para mediante acción de protección ordenar como medida de reparación integral el pago de una multa establecida en el Mandato Constituyente N.º 8.

Ante la decisión adoptada por el Juzgado Quinto del Trabajo del Guayas, el Gobierno Provincial del Guayas y la Dirección Regional 1 de la Procuraduría General del Estado presentaron recurso de apelación.

En este contexto, indican que el 31 de agosto de 2010, la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas avocó conocimiento del proceso en cuestión para posteriormente, mediante sentencia del 18 de marzo de 2011, desechar el recurso de apelación presentado y confirmar la sentencia subida en grado.

Manifiestan también que mediante providencia del 13 de octubre de 2010, la judicatura en cuestión, dentro de lo que esta denominó como incidente de daños y perjuicios, condenó al pago al Gobierno Provincial del Guayas de \$ 12, 825.54 USD en favor de los trabajadores, por concepto de daños y perjuicios, así como también procedió a fijar los honorarios profesionales de la abogada patrocinadora de los ex trabajadores.

En este orden, consideran que ha existido un abuso del derecho al beneficiar económicamente a los abogados patrocinadores de los accionantes de la acción de protección por cuanto se condenó al pago de sus honorarios profesionales.

Ponen a su vez en conocimiento que el juez décimo tercero de garantías penales del Guayas a las 11h50, el 22 de noviembre de 2010, dentro del juicio N.º 301-2010, conoció por sorteo la causa en cuestión y procedió a declarar sin valor procesal todo lo actuado por el juez temporal quinto de trabajo del Guayas y a su vez, en virtud de lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que el proceso sea conocido por el Tribunal Distrital N.º 2 de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil.

Que las decisiones jurisdiccionales referidas no sólo son equivocadas sino que también son arbitrarias, toda vez que las mismas no cuentan con ningún sustento sea constitucional o legal.

Finalmente, señalan que ha existido una interpretación equivocada en lo referente al alcance de las potestades conferidas a las autoridades jurisdiccionales en el marco de la reparación integral.

#### **Identificación de los derechos presuntamente vulnerados por la decisión judicial**

Consideran los legitimados activos que los derechos constitucionales vulnerados son los contenidos en los artículos 75 –derecho a la tutela judicial–, 76 –derecho al debido proceso– y 82 –derecho a la seguridad jurídica– de la Constitución de la República.

#### **Pretensión concreta**

En atención a lo mencionado solicitan los legitimados activos que se “[...] deje sin efecto la sentencia de mayoría de segunda instancia expedida por los integrantes de la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, con fecha 18 de marzo de 2011; notificada el 21 de los mismos mes y año, dentro de la Acción de Protección No. 531-2010”.

Así como también:

Disponer que el Consejo de la Judicatura adopte una sanción ejemplar administrativa y disciplinaria, encaminada a examinar la conducta de los jueces: Abogado Vicente León Castro, Juez Temporal Quinto de Trabajo del Guayas; Abogados Inés Rizzo Pastor y Vicente Salazar Neira, Jueza Interina y Conjuez respectivamente, de la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, de conformidad con el Código Orgánico de la Función Judicial [...].

#### **Decisión judicial impugnada**

#### **Sentencia del 18 de marzo de 2011, dictada por la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia del Guayas**

**NOVENO.-** Los recurrentes desde la presentación de su acción han afirmado que el Director Regional de Trabajo, no garantizó el derecho del trabajador, que consta en la misma Constitución así como también el derecho de igualdad, al debido proceso, y a la no discriminación, por lo que en conclusión el accionado ha violado el derecho al debido procedimiento administrativo y la seguridad jurídica, base sobre la cual se construye el Estado Constitucional de derecho (social y democrático), lo que hace posible el ejercicio de los derechos constitucionales en forma ordenada, estricta y eficaz [...] los suscritos Jueces consideramos que el silencio administrativo de alguna u otra manera expedido por la autoridad administrativa accionada violan los derechos constitucionales establecidos en la norma suprema y que los accionantes a través de su abogado patrocinador han alegado durante toda su intervención en la audiencia pública, así como lo expuesto en la presente acción **DÉCIMO.-** El artículo 426 de la Constitución de la República del Ecuador: Todas las personas, autoridades e institucionales están sujetas a la Constitución.- Las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, aplicarán directamente las normas constitucionales y las previstas en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos siempre que sean más favorables a las establecidas en la Constitución, aunque las partes no las invoquen expresamente. Los derechos consagrados en la Constitución y los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos serán de inmediato cumplimiento y aplicación. No podrá alegarse falta de ley o desconocimiento de las normas para justificar la vulneración de los derechos y garantías establecidos en la Constitución, para desechar la acción interpuesta en su defensa, ni para negar el reconocimiento de tales derechos. Asimismo el Art. 427 de la norma suprema invocada establece que las normas constitucionales se interpretarán por el tenor literal que más se ajuste a la Constitución en su integralidad. En caso duda, se interpretarán 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, razón por la que habiendo justificado los accionante [...], que la institución accionada en este caso la Dirección Regional de Trabajo, ha violado de sus derechos, garantizados y consagrados en la Constitución de la República del Ecuador y en los tratados internacionales de derechos humanos, esta Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas “HACIENDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN

Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA”, desecha el recurso de apelación interpuesto por los accionados y confirma en todas sus partes la sentencia recurrida.- En aplicación del artículo 86 numeral 5 de la Constitución de la República, una vez ejecutoriada esta resolución la Secretaria Relatora de la Sala, remita copia certificada a la Corte Constitucional para los fines previstos en la indicada norma. Publíquese y notifíquese.

#### De la contestación y sus argumentos

#### Jueces de la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas

Comparecen mediante escrito que obra de fojas 35 a 37 los abogados Jorge Jaramillo Jaramillo e Inés Rizzo Pastor en calidad de jueces de la Segunda Sala de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, señalando que:

En lo que respecta al primer compareciente, señala que no intervino en el conocimiento de la acción de protección resuelta por la judicatura en cuestión, toda vez que se excusó del conocimiento de la causa en razón del parentesco con el abogado del Departamento Legal de la Prefectura del Guayas.

En lo referente a la abogada Inés Rizzo Pastor, indica que en razón a que el expediente original se encuentra en este Organismo y al no existir copia del mismo en la Secretaría, se remite a lo actuado por la Sala dentro del referido juicio, así como también indican que su actuación fue apegada a la Ley.

Por medio del escrito constante de fojas 54 a 56 interviene el abogado Vicente Salazar Neira en calidad de conjuer de la judicatura en cuestión, manifestando principalmente que las peticiones de los accionantes no se encuentran debidamente fundamentadas en derecho por lo que carecen de sustento jurídico, así como también que la acción es equivocada tanto en el fondo como en la forma, por lo cual deberá ser desechada.

Comparece el doctor Zoilo Jacinto López Rebolledo, mediante escrito conforme obra de fojas 57 a 58 del expediente constitucional, señalando que la sentencia dictada por la Sala fue de mayoría y que su voto fue salvado así como también que aceptó el recurso de apelación declarando como improcedente la acción de protección presentada.

#### Terceros interesados

Mediante escrito constante de fojas 39 a 52 del expediente constitucional, el abogado Luis Freile Pérez en calidad de representante de los trabajadores del Consejo Provincial del Guayas, manifiesta en lo principal lo siguiente:

Que la acción extraordinaria de protección signada con el N.º 1857-11-EP fue inadecuadamente admitida, toda vez que la misma no guarda conformidad con lo establecido en el artículo 94 de la Constitución de la República.

Manifiesta que la presente acción es utilizada por los legitimados activos como un recurso de tercera instancia

para de esta manera, evitar que se ejecute la sentencia de segunda instancia.

## II. CONSIDERACIONES Y FUDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### Competencia

La Corte Constitucional, es competente para conocer y resolver sobre las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 63 y 191 numeral 2 literal d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

### Naturaleza de la acción extraordinaria de protección

La acción extraordinaria de protección propende de conformidad con lo establecido tanto en la Constitución de la República así como en la jurisprudencia de este Organismo, que las vulneraciones de derechos constitucionales no queden en la impunidad, razón por la cual, mediante esta garantía, se permite que las sentencias, autos y resoluciones firmes y ejecutoriadas puedan ser objeto de revisión por parte del más alto órgano de control de constitucionalidad, la Corte Constitucional.

### Análisis constitucional

De las consideraciones anotadas y con la finalidad de resolver la presente acción extraordinaria de protección, esta Corte Constitucional establece los siguientes problemas jurídicos:

1. La sentencia del 18 de marzo de 2011, dictada por la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dentro de la causa N.º 531-2010, ¿vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación?
2. La decisión objeto de la presente acción extraordinaria de protección, ¿vulnera el derecho a la seguridad jurídica previsto en el artículo 82 de la Constitución de la República?

### Argumentación de los problemas jurídicos

1. **La sentencia del 18 de marzo de 2011, dictada por la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dentro de la causa N.º 531-2010, ¿vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación?**

El artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República señala:

Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de

hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.

En consonancia con lo prescrito en el texto constitucional, este Organismo en su sentencia N.º 010-14-SEP-CC, dictada dentro del caso N.º 1250-11-EP, señaló que: “[...] la motivación tiene condiciones mínimas a saber: debe ser razonable, lógica y comprensible; así como también mostrar la conexión entre los enunciados normativos y los deseos de solucionar los conflictos, lo que a su vez implica oportunidad, adecuación y conveniencia de los enunciados normativos utilizados”.

En lo que respecta al contenido de los parámetros antes referidos, el Pleno de la Corte Constitucional en su sentencia N.º 017-14-SEP-CC, dictada dentro de la causa N.º 0401-13-EP, señaló: “[...] Una decisión razonable es aquella fundada en los principios constitucionales. La decisión lógica, por su lado, implica coherencia entre las premisas y la conclusión, así como entre ésta y la decisión. Una decisión comprensible, por último debe gozar de claridad en el lenguaje, con miras a su fiscalización por parte del gran auditorio social, más allá de las partes en conflicto”.

En lo que respecta al parámetro de razonabilidad, se observa principalmente que la judicatura en cuestión radicó su competencia en debida forma en lo previsto en el artículo 86 numeral 3 segundo inciso de la Constitución de la República así como también, en virtud del sorteo de ley respectivo.

Continuando con el análisis del requisito en cuestión y toda vez que el mismo no se agota en el señalamiento de las disposiciones normativas en que funda la autoridad su decisión, sino también en que estas guarden la debida relación con la naturaleza de la garantía jurisdiccional puesta a su conocimiento –siendo en el caso sub examine, acción de protección–.

En este orden, obra en el considerando quinto que la judicatura en cuestión hace referencia a lo establecido en el artículo 88 de la Constitución de la República así como también a lo prescrito en los artículos 40 y 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

De lo mencionado en párrafos precedentes se observa con claridad que la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia del Guayas hace referencia, en debida forma, a disposiciones normativas referentes a la garantía jurisdiccional puesta en su conocimiento y por tal, coherentes con la misma, por lo que este Organismo concluye que ha tenido lugar la observancia del requisito de razonabilidad.

En lo que respecta al parámetro de lógica, es decir aquel requisito relacionado no solo con la coherencia que debe existir entre las premisas con la conclusión final, sino también con la carga argumentativa que debe existir por parte de la autoridad en los razonamientos, afirmaciones y finalmente en la decisión que vaya a adoptar, se observa lo siguiente:

Que la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas en su considerando séptimo, señaló que para que pueda presentarse una acción de protección deben concurrir tres elementos esenciales: “a) Que exista un acto u omisión ilegítimo de autoridad pública no judicial; b) Que el acto u omisión viole uno o más de los derechos contenidos en la Constitución o instrumento Internacional de Protección de Derechos Humanos, vigente; y c) Que haya causado un daño grave e irreparable, del cual esta acción constitucional reúne estos tres elementos”.

De lo transcrito, se evidencia que la judicatura en cuestión sin que medie desarrollo alguno respecto de lo que a su juicio considera que debe tener lugar para que se pueda presentar una acción de protección y sin que medie argumentación alguna, procedió a concluir que la garantía en cuestión reunía los referidos elementos.

De igual manera en el mismo considerando, la Segunda Sala afirmó:

El objetivo principal de la Acción de Protección, en lo sustancial se circunscribe al otorgamiento de la tutela judicial efectiva que permite a los Jueces Constitucionales adoptar medidas de suspensión o reparación tendientes a cesar o remediar de manera inmediata un acto u omisión ilegítimo atribuible a una Autoridad de la Administración Pública que haya causado un daño grave o irreparable, que se viole derechos fundamentales de las personas, constantes en la Constitución o instrumentos internacionales de protección de Derechos Humanos ratificados por el Ecuador, lo que no acontece en el caso que nos ocupa. [...] NOVENO [...] en conclusión el accionado ha violado el derecho al debido procedimiento administrativo y la seguridad jurídica [...].

De lo transcrito, se observa la siguiente imprecisión relativa al objeto de la acción de protección, confundiéndola con el extinto amparo constitucional, toda vez que la autoridad jurisdiccional establece que el mismo “[...] se circunscribe al otorgamiento de la tutela judicial efectiva [...]”, cuando el artículo 88 de la Constitución de la República expresamente, señala que el objeto de la acción de protección es el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución.

A su vez de lo mencionado en párrafos precedentes, se evidencia la existencia de una contradicción, por cuanto inicialmente la autoridad procedió a señalar que los requisitos que deben concurrir para la presentación de una acción de protección “[...] no acontecen en el caso que nos ocupa” y posteriormente, concluye en el considerando noveno que “[...] el accionado ha violado el derecho al debido procedimiento administrativo y la seguridad jurídica [...]”, no es coherente entonces que en un primer momento la autoridad determine que los parámetros previstos para la presentación de una acción de protección dentro de los cuales se encuentra la existencia de vulneraciones a derechos constitucionales y más adelante concluir que si existió una vulneración de derechos.

Continuando con el análisis de la decisión recurrida se observa que la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil y

Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia del Guayas en el considerando octavo, manifestó: “En el presente caso como se trata de los derechos de los trabajadores, es evidéntísimo que la única vía adecuada, eficaz y rápida, sencilla y ágil: es la acción de protección”. De lo citado, se evidencia que la Sala en cuestión procedió sin que medie argumentación alguna más que la consideración de que por ser “[...] derechos de los trabajadores” a concluir que la vía “[...] adecuada, eficaz y rápida, sencilla y ágil: es la acción de protección”.

En este orden y una vez que este Organismo ha determinado la existencia no solo de contradicciones existentes entre las premisas así como también la ausencia de una debida argumentación en las conclusiones realizadas por la referida judicatura y toda vez que para que tenga lugar la observancia del requisito de la lógica es necesario la existencia no solo de la coherencia entre las premisas con la conclusión, sino también la presencia de una fundamentación correcta, se concluye que ha tenido lugar un incumplimiento al requisito sujeto a análisis.

En lo referente al requisito de comprensibilidad, relacionado con la claridad del lenguaje empleado por parte de la autoridad jurisdiccional, así como también vinculado con la manera en que esta realiza la exposición de sus ideas, la Corte determina que ante la existencia de imprecisiones así como también de contradicciones en el contenido de la decisión conforme quedó demostrado en párrafos precedentes y la falta de claridad en la exposición de ideas, así, por ejemplo la contenida en el considerando octavo: “[...] No se puede entonces circunscribir la acción de reclamo sólo a la interposición de un recurso de apelación ante una Sala de lo Contencioso Administrativo, cuando la Constitución expresamente concede la elegibilidad de la otra vía, esto, es la acción constitucional de protección”, ha tenido lugar una inobservancia al parámetro sujeto a análisis.

Finalmente y en virtud de la interdependencia existente entre los parámetros de razonabilidad, lógica y comprensibilidad, este Organismo en atención a lo manifestado en párrafos precedentes, concluye que al haberse determinado la observancia del primer requisito y el incumplimiento de los dos restantes por parte de la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas mediante su sentencia del 18 de marzo de 2011, se vulneró el derecho al debido proceso en su garantía de motivación, previsto en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República.

Junto con lo mencionado en párrafos precedentes, este Organismo estima necesario hacer énfasis en la obligación constitucional que tiene toda autoridad de motivar en debida forma sus resoluciones, sin que esto bajo ningún concepto implique que la misma agote su razonamiento en la transcripción de determinados hechos así como también de ciertas disposiciones normativas para posteriormente llegar a una conclusión, sino que debe inexcusablemente dotar de una debida argumentación a sus razonamientos y conclusiones.

Finalmente, se considera pertinente resaltar lo manifestado por el Pleno de la Corte Constitucional en su sentencia N.º 0016-13-SEP-CC, dentro del caso N.º 1000-12-EP, respecto de que: “[...] los conflictos que pudieren generarse respecto a la aplicación errónea o mala interpretación de las disposiciones normativas infraconstitucionales no puede ser objeto de análisis por parte de la justicia constitucional vía garantías jurisdiccionales de los derechos, puesto que para ello existen los intérpretes normativos competentes”.

## **2. La decisión objeto de la presente acción extraordinaria de protección, ¿vulnera el derecho a la seguridad jurídica previsto en el artículo 82 de la Constitución de la República?**

El artículo 82 de la Constitución de la República determina que se ha de entender por derecho a la seguridad jurídica: “Art. 82.- El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”.

En este sentido y en el marco de la observancia al ordenamiento jurídico y con la finalidad misma de garantizar el respeto al derecho a la seguridad jurídica, se estima pertinente hacer referencia a lo prescrito en el artículo 76 numeral 1 de la Constitución de la República, el cual establece que: “1.- Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes”.

De lo manifestado, se evidencia claramente que la autoridad jurisdiccional se encuentra en la obligación constitucional de adoptar sus resoluciones no solo en atención a las disposiciones normativas de naturaleza constitucional sino también en aquellas de una naturaleza inferior.

En este orden de ideas, el Pleno de la Corte Constitucional estableció dentro de su jurisprudencia vinculante<sup>1</sup> que la acción de protección no procede respecto de asuntos de mera legalidad, para los cuales existen vías judiciales ordinarias previstas para la reclamación de los derechos.

En armonía con lo establecido en la decisión referida, este Organismo en su sentencia N.º 0016-13-SEP-CC del 16 de mayo de 2013, dictada dentro del caso N.º 1000-12-EP, fijó las reglas de cumplimiento obligatorio para las juezas y jueces constitucionales, estableciendo en lo pertinente que la competencia de la autoridad judicial en materia de garantías jurisdiccionales se concreta única y exclusivamente en la vulneración de derechos constitucionales más no en aquellos problemas derivados de antinomias infraconstitucionales o ya sea, respecto de impugnaciones relacionadas con las actuaciones de la administración pública que comporten la inobservancia o contravención de normas de naturaleza legal.

En este contexto, se estima pertinente señalar que la decisión objeto de la presente acción extraordinaria de protección

<sup>1</sup> Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 001-10-PJO-CC, caso N.º 0999-09-JP.

tiene como antecedente inmediato la decisión adoptada por el abogado Vicente León Castro, el 17 de junio de 2010, en calidad de juez quinto de trabajo del Guayas, dentro de la acción de protección signada con el N.º AP 301-2010, decisión que resolvió:

ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, el suscrito Juez Quinto Temporal de Trabajo del Guayas, acepta la acción de protección propuesta en contra de la Dirección Regional del Trabajo y dispone que el valor de \$ 1.248.000,00 que se encuentra depositado en dicha dependencia sea entregado a cada uno de los trabajadores en el monto de \$4.000,00 para cada uno, conforme lo dispuso el mandato 8 y el acta de Juzgamiento dictada por el Abg. Eduardo Cabrera Cabrera el 27 de junio del 2008, a las 12h01, cuyo derecho se declara en este fallo, por lo que en el término improrrogable de 48 horas deberá transferir dicha suma a la cuenta que mantiene este Juzgado en el Banco Nacional de Fomento para su posterior entrega personal a cada uno de los beneficiario, a fin que cada uno y los que lo hicieron como Amicus Curiae, cobren el valor de la multa.- NOTIFÍQUESE.

Continuando con el análisis del caso *sub judice*, el artículo 88 de la Constitución de la República establece entre otros aspectos, que la acción de protección podrá presentarse cuando exista una vulneración a derechos constitucionales.

Al respecto, el artículo 42 numeral 5 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, hace referencia a la improcedencia de la acción de protección, estableciendo que esta no procede: “[...] Cuando la pretensión del accionante sea la declaración de un derecho”, particular que encuentra su sentido en razón de que los derechos que son protegidos por esta garantía se encuentran reconocidos, ya sea en la Constitución de la República o en los instrumentos internacionales, por lo que es claro que las juezas y jueces constitucionales se encuentran en el deber de garantizar el respeto y el ejercicio de estos derechos más no el de declararlos.

Ahora bien, de lo manifestado, se desprende con claridad que la Segunda Sala de lo Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas se encontraba en la obligación de analizar si la conducta de la autoridad de instancia se enmarcó dentro de las disposiciones normativas y jurisprudenciales previstas para el conocimiento y resolución de la acción de protección puesta en conocimiento en virtud del recurso de apelación interpuesto.

En este contexto, obra en el considerando tercero de la decisión objeto de la presente acción extraordinaria de protección, las transcripciones realizadas por la judicatura en cuestión de la acción de protección presentada por los señores Daniel Antonio Arroyo Lozano, Ángel Leovigildo Navarro Salvador y Wilfrido Cristóbal Flores Vecilla, desprendiéndose de su contenido la intencionalidad de los accionantes de que mediante sentencia, el juzgador disponga el pago inmediato de la multa establecida por la Dirección Regional de Trabajo de Guayaquil de conformidad con lo establecido en el Mandato Constituyente N.º 8.

A su vez, de la revisión del expediente, se observa que dicho particular fue recogido dentro del considerando cuarto de la decisión de instancia, ya que el juzgador señaló que el objeto central de la acción de protección puesta en su conocimiento, no es otro que el de “[...] ordenar el pago de un valor que ya fue dispuesto [...]”.

Al respecto, este Organismo manifiesta que bajo ningún concepto la garantía jurisdiccional de acción de protección puede convertirse en un mecanismo de ejecución de valores no pagados por determinada autoridad, siendo en el presente caso el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial del Guayas; toda vez, que el ordenamiento prevé la existencia de mecanismos jurídicos para que tal pretensión tenga lugar y por cuanto, se estaría contrariando al objeto de la misma, previsto en el artículo 88 de la Constitución de la República: “Art. 88.- La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución [...]”.

En este orden de ideas, esta Corte concluye que la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, al haber desechado el recurso de apelación interpuesto por los accionantes y confirmado la sentencia del 17 de junio de 2010, dictada por el abogado Vicente León Castro en calidad de juez quinto de trabajo del Guayas, vulneró el derecho de la seguridad jurídica previsto en el artículo 82 de la Constitución de la República por cuanto con su fallo contribuyó a la desnaturalización de la acción de protección que conforme lo manifestado no es otro que garantizar el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y no el de declarar derechos, como en efecto lo hizo y peor aún, en instrumentar a la referida garantía en un mecanismo de pago de valores no pagados por determinada institución.

### III. DECISIÓN

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

#### SENTENCIA

1. Declarar la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación previsto en el artículo 76 numeral 7 literal I y del derecho a la seguridad jurídica contemplado en el artículo 82 de la Constitución de la República.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección presentada.
3. Como medidas de reparación integral, se dispone lo siguiente:
  - 3.1 Dejar sin efecto la sentencia dictada por la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, el 18 de marzo de 2011, dentro del recurso de apelación presentado en contra de la sentencia dictada por el Juzgado

Quinto del Trabajo del Guayas, el 17 de junio de 2010, en la acción de protección signada con el N.º AP 301-2010.

3.2 Dejar sin efecto la sentencia dictada por el juzgado quinto del Trabajo del Guayas el 17 de junio de 2010, dentro de la acción de protección signada con el número AP 301-2010.

3.3 Se dispone el archivo de los procesos de instancia y apelación.

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

f.) Wendy Molina Andrade, **PRESIDENTA (E)**.

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

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con seis votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote y Wendy Molina Andrade, sin contar con la presencia de los jueces María del Carmen Maldonado Sánchez, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, en sesión del 28 de enero del 2015. Lo certifico.

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

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de junio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

**CASO Nro. 1857-11-EP**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la jueza Wendy Molina Andrade, suscribió la presente sentencia el día jueves 12 de febrero del 2015, en calidad de presidenta (e) de la Corte Constitucional, al momento de expedirse la misma.- Lo certifico.

f.) Jaime Pozo Chamorro, **Secretario General**.

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de junio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

**Caso N.º 1857-11-EP**

**PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Quito, D. M., 27 de mayo de 2015, las 14:10.- **VISTOS:** Agréguese al expediente N° 1857-11-EP, los escritos presentados el 20 y 28 de febrero del 2015 por Francisco Falquez Cobo, en calidad de director regional 1 de la Procuraduría General del Estado, mediante el cual solicita ampliar la sentencia N° 015-15--SEP-CC dictada el 28 de enero del 2015. En lo principal atendiendo lo solicitado se **CONSIDERA: PRIMERA.-** El Pleno de la Corte Constitucional es competente para atender el recurso horizontal interpuesto, de conformidad con lo

dispuesto en el artículo 94 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y artículo 29 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional. **SEGUNDA.-** De conformidad con lo previsto en el artículo 162 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional “Las sentencias y dictámenes constitucionales son de inmediato cumplimiento, sin perjuicio de la interposición de los recursos de aclaración o ampliación, y sin perjuicio de su modulación”. Por tanto, se reitera que las decisiones constitucionales no pueden ser objeto de modificación o reforma, sin embargo, cabe la posibilidad de que éstas sean ampliadas o aclaradas, en razón de la interposición de los recursos correspondientes, con lo cual la Corte Constitucional garantiza el derecho de petición de las partes. **TERCERA.-** Conforme se desprende de los escritos presentados por el director regional 1 de la Procuraduría General del Estado, que en lo principal manifiesta: “el Pleno de la Corte Constitucional olvido resolver varios puntos de la petición concreta que se encuentra en el número 10 de la citada acción extraordinaria de protección” y que en el pedido de ampliación de sentencia el Pleno también: “debe pronunciarse sobre la relevancia constitucional del caso concreto, en cuanto a la institución del Amicus Curiae, por cuanto no solo fue mal interpretado por los jueces cuestionados, sino que existió un abuso que desnaturalizó la institución (...). Por lo que solicita con fundamento en el artículo 29 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de la Corte Constitucional ampliar la sentencia N° 015-15-SEP-CC, dictada el 28 de enero de 2015. **CUARTA.-** Al respecto, la Corte Constitucional ha reiterado que la petición de ampliación de una decisión tiene lugar cuando en ella no se hubieren resuelto todos los puntos sometidos a consideración de la Corte. En el presente caso, el Pleno de la Corte Constitucional mediante sentencia N° 015-15-SEP-CC, de 28 de enero del 2015, dentro de la causa N° 1857-11-EP, aceptó la acción extraordinaria de protección presentada por el prefecto y procurador síndico del Gobierno Provincial del Guayas y el director regional 1 de la Procuraduría General del Estado, declarando la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación previsto en el artículo 76 numeral 7 literal 1 y del derecho a la seguridad jurídica contemplado en el artículo 82 de la Constitución de la República. Como medida de reparación, dejó sin efecto la sentencia dictada el 18 de marzo de 2011, por la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dentro del recurso de apelación presentado contra la sentencia dictada por el Juzgado Quinto del Trabajo del Guayas, de 17 de junio de 2010, dentro de la acción de protección N° AP301-2010. **QUINTA.-** Una vez revisados los requerimientos expuestos por el Director Regional 1 de la Procuraduría General del Estado, esta Corte procede a aclarar las formulaciones propuestas en los siguientes términos: 1) Respecto a la solicitud de ampliación que la Corte Constitucional no se pronunció sobre la petición N° 10 de la acción extraordinaria de protección, es de advertir que la misma contiene peticiones adicionales a la pretensión concreta resuelta en la sentencia. No obstante esta Corte reitera que las sentencias constitucionales deben ser interpretadas y analizadas de manera integral, por lo que son vinculantes en todas sus partes, lo cual

incluye en el caso sub lite la exhortación para que el Consejo de la Judicatura inicie una investigación del accionar de los jueces de la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas y el Juez Temporal Quinto de Trabajo del Guayas. 2) En cuanto a la solicitud de que la Corte Constitucional debe pronunciarse sobre la función procesal que cumple la institución del amicus curiae, se le recuerda al peticionario lo dispuesto en el artículo 440 de la Constitución de la República que establece: “Las sentencias y los autos de la Corte Constitucional tendrán el carácter de definitivos e inapelables”; en consecuencia esta Corte mediante el presente auto no debe pronunciarse sobre lo requerido por el peticionario. De esta forma queda absuelto el requerimiento de aclaración solicitado. **NOTIFÍQUESE.-**

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

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

**RAZÓN.-** Siento por tal, que el auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional, con 6 votos a favor de los jueces Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Wendy Molina Andrade, Alfredo Ruiz Guzmán, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de los jueces Antonio Gagliardo Loo, Tatiana Ordeñana Sierra y Ruth Seni Pinoargote, en sesión de 27 de mayo de 2015. Lo certifico.

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

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de junio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

---

Quito, D.M., 29 de abril de 2015

**SENTENCIA N.º 032-15-SIS-CC**

**Caso N.º 0039-11-IS**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

El señor Oscar Eddison Ruiz Vera, en calidad de procurador común de 108 accionantes, con fecha 07 de marzo de 2011 presentó acción de incumplimiento de sentencia en contra del Consejo Nacional de Educación Superior (CONESUP) y de la Universidad Nacional de Loja, sustentado en lo establecido en el artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, certificó el 31 de marzo de 2011 que la acción N.º 0039-11-IS “tiene relación con los casos N.º 0023-08-TC, N.º 0029-09-IS, N.º 0038-09-IS, mismos que se encuentran resueltos y N.º 0034-10-IS, N.º 0041-10-IS y N.º 0056-10-IS, mismos que se encuentran en trámite.”.

Mediante auto del 20 de junio de 2012, el ex juez constitucional Edgar Zárate avocó conocimiento de la causa y solicitó el informe correspondiente al presidente del CONESUP, así como al representante legal de la Universidad Nacional de Loja, sobre el incumplimiento de sentencia que se demanda, para lo cual se concedió el término de veinte días.

El 06 de noviembre de 2012, se posesionaron ante el Pleno de la Asamblea Nacional los jueces de la primera Corte Constitucional del Ecuador, de conformidad a lo establecido en los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República.

Habiéndose realizado el sorteo de las causas que se encontraban en conocimiento de la Corte Constitucional, para el período de transición, conforme el artículo 195 y la Disposición Transitoria Octava de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, correspondió la sustanciación del presente caso a la jueza constitucional María del Carmen Maldonado Sánchez, quien mediante auto del 19 de noviembre de 2014, avocó conocimiento de la causa N.º 0039-11-IS.

**Decisión judicial cuyo cumplimiento se demanda**

La decisión judicial cuyo incumplimiento se alega es la sentencia dictada el 16 de enero de 2009 por la Corte Constitucional, para el período de transición, en el caso N.º 0023-08-TC, la misma que en su parte pertinente, señala:

**RESUELVE:**

1. Declarar la inconstitucionalidad, por el fondo, de la Resolución RCP.S9.No. 119.06 expedida por el Consejo Nacional de Educación Superior, CONESUP, en sesión No. 09 del 27 de julio de 2006.
2. En consecuencia, se dispone que el Consejo Nacional de Educación Superior, CONESUP, proceda al registro de los títulos de doctor en Filosofía y doctor en Jurisprudencia, obtenidos en universidades legalmente autorizadas y reconocidas, antes de la vigencia de la actual Ley Orgánica de Educación Superior, publicada en el Registro Oficial Nro. 77 de 15 de mayo de 2000, que se hayan otorgado y de los que se otorgaren, al amparo del inciso segundo de la disposición transitoria vigésima segunda de esta misma Ley, como títulos de cuarto nivel, sin que esto signifique, en ningún caso, que dichos títulos sean equivalentes a los títulos de doctorado denominado “PhD”, otorgados de acuerdo con las normas y parámetros internacionales (Convenio de Bolonia).
3. Lo establecido en el numeral anterior no es aplicable a los títulos expedidos por universidades que se encuentren en procesos de intervención o investigación por parte del CONESUP, hasta tanto se defina su situación, de conformidad con la Constitución y la Ley.

4. Disponer la publicación de la presente Resolución en el Registro Oficial.- Notifíquese.

#### **Antecedentes del caso**

Los señores Mario Guillermo Leguizamo Torres y otros, presentaron demanda de inconstitucionalidad por el fondo de la resolución RCP.S.9 N.° 119.06, dictada por el Consejo Nacional de Educación Superior (CONESUP), en sesión N.° 09 del 27 de julio de 2006.

La Corte Constitucional, para el período de transición, mediante resolución N.° 0023-2008-TC del 16 de enero de 2009, declaró la inconstitucionalidad por el fondo de la resolución impugnada y dispuso que se registren los títulos de doctor en Filosofía y Jurisprudencia obtenidos en universidades legalmente autorizadas y reconocidas antes de la vigencia de la actual Ley Orgánica de Educación Superior, publicada en el Registro Oficial N.° 77 del 15 de mayo de 2000, como títulos de cuarto nivel sin que estos sean equivalentes a los títulos de doctorado denominado PhD.

Finalmente, Oscar Eddison Ruiz Vera, en calidad de procurador común de 107 profesionales graduados en la Universidad Nacional de Loja, presentó acción de incumplimiento de sentencia ante la Corte Constitucional en contra del CONESUP y de la referida institución de educación superior, porque según su criterio se ha incumplido la resolución N.° 0023-2008-TC del 16 de enero de 2009.

#### **Argumentos planteados en la demanda**

El legitimado activo, en calidad de procurador común de los profesionales accionantes, manifiesta que la Corte Constitucional, para el período de transición, mediante sentencia declaró la inconstitucionalidad por el fondo de la resolución RCP.S.9 N.° 119.06, expedida por el CONESUP en sesión de fecha 27 de julio del 2006, por la cual se dejó sin efecto la resolución RCP.S.17 N.° 338.04, emitida por el mismo organismo en sesión del 27 de octubre del 2004, en la que el CONESUP reconoció como títulos de cuarto nivel los de doctor en Jurisprudencia y Filosofía de las Universidades legalmente reconocidas por el referido organismo.

Afirma que el entonces CONESUP y la Universidad Nacional de Loja se niegan a cumplir con la sentencia, pues no les han otorgado sus títulos como doctores en Filosofía “aduciendo que nosotros hemos obtenido el título en el Área de Educación, Arte y la Comunicación”. Añade además que ha incumplido con registrar los títulos académicos obtenidos por los accionantes.

Señala que al no disponer del título de cuarto nivel, no pueden ser calificados para el ascenso de categoría, situación que les causa graves perjuicios profesionales y económicos.

A decir del accionante, lo ocurrido es un acto discriminatorio, en el cual se ha visto violentado su derecho a la defensa.

#### **Pretensión concreta**

De manera específica, el accionante solicita que mediante sentencia la Corte Constitucional disponga:

Que el CONSEJO DE EDUCACIÓN SUPERIOR PROVISIONAL,...PROCEDA AL REGISTRO DE LOS TITULOS DE DOCTOR OTORGADOS POR LAS FACULTADES DE FILOSOFIA, COMO CUARTO NIVEL, DE ACUERDO CON LOS REGISTROS QUE CONSTA EN EL ANTERIOR CONESUP...QUE SE DISPONGA QUE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA, CUMPLA CON REMITIR LA INFORMACIÓN CORRESPONDIENTE PARA PROCEDER AL REGISTRO RESPECTIVO, ANTE EL CONSEJO SUPERIOR DE EDUCACIÓN... (sic)

#### **Contestación a la demanda.-**

##### **Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT)**

René Ramírez Gallegos, en su calidad de secretario nacional de educación superior, ciencia, tecnología e innovación, mediante escrito presentado el 18 de julio de 2012, manifiesta que de acuerdo a lo establecido por el artículo 226 de la Constitución de la República, las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley.

Indica que la SENESCYT es el órgano encargado de ejercer la rectoría de la política pública de educación superior y coordinar acciones entre la Función Ejecutiva y las instituciones del Sistema de Educación Superior, mientras que el Consejo de Educación Superior (CES) es el organismo encargado de la planificación, regulación y coordinación interna del Sistema de Educación Superior y, de acuerdo a la Ley Orgánica de Educación Superior, es el organismo que reemplaza al CONESUP.

Afirma además que la Disposición Primera del Régimen de Transición de la Ley Orgánica de Educación Superior, al hacer referencia a la conformación de un Consejo de Educación Superior Provisional con funciones exclusivas relacionadas con la certificación de documentos, indica que dicho Consejo es el que desempeñará las labores de certificación de documentos.

Además, dentro del contenido del escrito presentado, señala:

...el actor ha demandado al Secretario Temporal del Consejo de Educación Superior Provisional, cargo que nunca existió y órgano que ya no existe, por tanto no ejerzo la representación legal del mismo, así como tampoco ejerció el señor doctor Manuel Baldeón ex Secretario de la SENESCYT, pues el Consejo de Educación Superior Provisional se encontraba presidido por la doctora Cecilia Paredes. Adicionalmente debo señalar que actualmente soy Secretario Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, institución distinta e independiente del Consejo de Educación Superior Provisional y del actual Consejo de Educación Superior.

Ante ello, finaliza indicando que la SENESCYT no es la institución demandada y que sus competencias se encuentran definidas expresamente en la Ley Orgánica de Educación Superior, sin embargo, se le ha remitido la demanda y el auto de avoco de la presente causa.

#### **Comparecencia de terceros interesados**

##### **Universidad Nacional de Loja**

Gustavo Villacís Rivas, en su calidad de rector de la Universidad Nacional de Loja, comparece mediante escrito presentado el 27 de julio de 2012, manifestando que la institución de educación superior que representa cumplió con remitir y registrar la información académica de la mayoría de los accionantes al CONESUP y que muestra de ello es que dicha información consta en la página web de la SENESCYT. Sin embargo, afirma que existe inconsistencias y actitud dolosa por parte de los accionantes, ya que dentro de dicho grupo existen personas que no han obtenido su título en la referida universidad, sino en instituciones como la Escuela Politécnica Superior de Chimborazo o en la Universidad Técnica Particular de Loja.

A decir del compareciente, en el numeral dos de la parte resolutive de la sentencia N.º 0023-08-TC, cuyo cumplimiento se reclama, se dispone una obligación de hacer únicamente para el CONESUP y no para la Universidad Nacional de Loja; por tanto, a la institución de educación superior que representa, no se le puede demandar su cumplimiento.

Indica además que la demanda está dirigida contra el Consejo de Educación Superior Provisional, organismo que ya no existe, pues ya se encuentra conformado el Consejo de Educación Superior definitivo y entre sus facultades no consta el registrar o reconocer títulos, como lo demandan los accionantes, lo cual hace que su demanda sea improcedente.

##### **Audiencia pública**

Mediante providencia del 19 de noviembre de 2014, la jueza constitucional, María del Carmen Maldonado Sánchez, de conformidad con lo establecido en el artículo 14 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, convocó a las partes a ser oídas en audiencia pública, misma que se llevó a cabo el día 27 de noviembre de 2014, a partir de las 10:30, contando con la participación del doctor Oscar Eddison Ruiz Vera, en calidad de procurador común de los accionantes; el abogado José García Cevallos, en representación del Consejo de Educación Superior (CES); el abogado Rodrigo Durango Cordero, en representación de la Procuraduría General del Estado; y el doctor Rodrigo Vivas Martínez, en representación de la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT).

Continuando con la sustanciación de la presente causa, la jueza constitucional ponente mediante providencia del 01 de diciembre de 2014, de conformidad con el artículo 84 inciso cuarto del Reglamento de Sustanciación de Procesos

de Competencia de la Corte Constitucional, así como con el artículo 164 numeral 2 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, solicitó a la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT), como institución responsable de “Diseñar, implementar, administrar y coordinar el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador” y del registro de los títulos obtenidos en universidades legalmente autorizadas y reconocidas, presente informe de cumplimiento de la resolución N.º 0023-2008-TC del 16 de enero de 2009, dictada por la Corte Constitucional, para el período de transición, en el término de quince días.

En tal razón, la referida institución mediante escrito ingresado el 05 de diciembre de 2014, solicitó “se extienda el término concedido para la presentación del informe de cumplimiento requerido”. Frente a ello, la jueza constitucional sustanciadora mediante providencia del 11 de diciembre de 2014, concedió la prórroga solicitada señalando que toda información adicional que se requiera deberá ser consultada por la solicitante directamente en el expediente que reposa en el despacho de la referida jueza. Finalmente, mediante escrito ingresado el 15 de enero de 2015, la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación SENESCYT, presentó el informe solicitado, detallando el estado de los títulos de los accionantes.

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

### **Competencia de la Corte**

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente causa de incumplimiento de sentencia, de conformidad con el artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República y artículos 162 a 164 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

### **Naturaleza jurídica de la acción de incumplimiento de sentencia constitucional**

La Corte Constitucional, de conformidad con el artículo 436 numeral 9 de la Constitución, tiene entre otras competencias el “Conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales”, esto como parte de la amplia esfera del control constitucional que esta Corte ejerce. En este sentido, cuando una sentencia de naturaleza constitucional no se haya cumplido de manera efectiva e integral, la Corte a través de los mecanismos que la Constitución determina podrá ordenar y hacer ejecutar el cumplimiento de las sentencias emitidas en procesos de garantías judiciales de derechos constitucionales y para ello adoptará todas las medidas que considere pertinentes.

Así las cosas, la naturaleza jurídica de la acción de incumplimiento de sentencia constitucional es la de lograr que la sentencia o resolución constitucional ejecutoriada (expedidas por la Corte Constitucional y por los juzgadores de las garantías jurisdiccionales de derechos constitucionales), cuya ejecución se encuentra a cargo

del órgano de justicia constitucional correspondiente (es decir, de la Corte Constitucional de sus propias sentencias y de los juzgadores ordinarios de las sentencias dictadas en los procesos de garantías jurisdiccionales de derechos constitucionales), alcance a través de los medios y medidas judiciales adecuados y pertinentes (entre ellos las prevenciones legales y el auxilio de la fuerza policial) el cumplimiento efectivo por parte del destinatario del cumplimiento de un mandato constitucional.

#### Determinación de los problemas jurídicos

Para resolver el alegado incumplimiento de sentencia, materia de esta acción, esta Corte Constitucional estima necesario plantear y resolver los siguientes problemas jurídicos:

1. ¿Es competente la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT), para dar cumplimiento a la resolución N.° 0023-2008-TC del 16 de enero de 2009, emitida por la Corte Constitucional, para el período de transición?
2. ¿Se ha dado cumplimiento a la resolución N.° 0023-2008-TC del 16 de enero de 2009, emitida por la Corte Constitucional, para el período de transición?

#### Resolución de los problemas jurídicos

1. **¿Es competente la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT), para dar cumplimiento a la resolución N.° 0023-2008-TC del 16 de enero de 2009, emitida por la Corte Constitucional, para el período de transición?**

Los accionantes demandan el cumplimiento de la resolución N.° 0023-2008-TC, expedida por el Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, el 16 de enero de 2009, en la cual se disponía al Consejo Nacional de Educación Superior (CONESUP) realizar el registro de sus títulos obtenidos como doctores en la Universidad Nacional de Loja, con su equivalencia de cuarto nivel, para lo cual, en el numeral 2, señalaba:

...que el Consejo Nacional de Educación Superior, CONESUP, proceda al registro de los títulos de doctor en Filosofía y doctor en Jurisprudencia, obtenidos en universidades legalmente autorizadas y reconocidas, antes de la vigencia de la actual Ley Orgánica de Educación Superior, publicada en el Registro Oficial Nro. 77 de 15 de mayo de 2000, que se hayan otorgado y de los que se otorgaren, al amparo del inciso segundo de la disposición transitoria vigésima segunda de esta misma Ley, como títulos de cuarto nivel, sin que esto signifique, en ningún caso, que dichos títulos sean equivalentes a los títulos de doctorado denominado "PhD", otorgados de acuerdo con las normas y parámetros internacionales (Convenio de Bolonia). (sic) (énfasis añadido)

Del texto transcrito se puede colegir que, la sentencia impugnada obligaba al Consejo Nacional de Educación

Superior (CONESUP) el cumplimiento de lo dispuesto en el referido numeral, sin embargo, cabe aclarar que a partir del 12 de octubre de 2010 entró en vigencia la Ley Orgánica de Educación Superior, misma que suprimió el Consejo Nacional de Educación Superior (CONESUP) y atribuyó a la SENESCYT, en el artículo 183 literal e, el diseño, implementación, administración y coordinación del Sistema Nacional de Información de Educación Superior del Ecuador (SNIESE), así como el registro de los títulos otorgados por las instituciones de educación superior, atribución que a la época de presentación de la demanda era competencia del Consejo Nacional de Educación Superior (CONESUP).

Es importante mencionar que tal responsabilidad ya ha sido abordada por esta Corte Constitucional en la sentencia N.° 013-14-SIS-CC<sup>1</sup>, mediante la cual se reconoció que dicha institución poseía la calidad de entidad subrogante del ex CONESUP, y por ello, resolvió que en el referido caso, la mencionada institución había dado cumplimiento a la resolución N.° 0023-2008-TC de la Corte Constitucional, para el período de transición, emitida el 16 de enero de 2009.

Con lo expuesto se concluye que la SENESCYT es la entidad responsable del cumplimiento de la resolución N.° 0023-2008-TC emitida el 16 de enero de 2009 por la Corte Constitucional, para el período de transición.

2. **¿Se ha dado cumplimiento a la resolución N.° 0023-2008-TC del 16 de enero de 2009, emitida por la Corte Constitucional, para el período de transición?**

Una vez determinada cuál es la entidad competente para dar cumplimiento a la resolución impugnada, corresponde analizar si la SENESCYT, efectuó dicho cumplimiento, para lo cual será necesario contrastar las disposiciones establecidas en dicha resolución por la Corte Constitucional, para el período de transición, con los elementos fácticos constantes en la sustanciación y los argumentos presentados por los accionantes.

De la sentencia cuyo cumplimiento se demanda queda claramente establecida la obligación de registrar los títulos de doctor en Filosofía o doctor en Jurisprudencia como títulos de cuarto nivel, siempre que los mismos hayan sido otorgados por las correspondientes facultades de Filosofía y de Jurisprudencia de las universidades que se encuentren legalmente autorizadas y reconocidas antes de la vigencia de la Ley Orgánica de Educación Superior, publicada en el Registro Oficial N.° 77 del 15 de mayo de 2000, con la aclaración de que dichos títulos no serán equivalentes a los títulos de doctorado denominado PhD.

Siendo así, en el caso *sub examine*, de la documentación enviada por la SENESCYT (constante a foja 325, reverso, del expediente), es posible verificar que de los 108 títulos pertenecientes a los accionantes,

<sup>1</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N.° 013-14-SIS-CC, caso N.° 0056-10-IS.

...64 títulos de 'Doctor', otorgados por la Universidad Nacional de Loja, cumplen con el requisito establecido en la sentencia No. 023-2008-TC, en tal virtud los mismos se encuentran registrados en el SNIESE como títulos de cuarto nivel, con la siguiente observación: "No equivalente al título de doctorado 'PhD', según Resolución No. 0023-2008-TC del Tribunal Constitucional"...

Por otro lado, en la misma foja 325, reverso, se detalla que:

...21 títulos de 'Doctor' fueron otorgados por la Universidad Nacional de Loja, los cuales no cumplen con los requisitos establecidos en la mencionada sentencia, por cuanto sus estudios los realizaron posteriormente a la resolución de fecha 16 de septiembre de 2002, mediante la cual la Universidad Nacional de Loja cambió la estructura académica-administrativa, eliminando las Facultades y la organización del accionar institucional en cinco Áreas Académico-Administrativas, en tal razón los mismos se encuentran registrados en el SNIESE como títulos de tercer nivel...

Adicional a ello, en las ya mencionadas fojas, se incluye que:

...07 títulos de 'Doctor', fueron otorgados por la Escuela Superior Politécnica de Chimborazo a través de la Facultad de Ciencias; así mismo, 05 títulos de 'Doctor', fueron otorgados por la Universidad Técnica Particular de Loja a través de la Facultad de Ciencias, en tal virtud estos 12 títulos no cumplen con las condiciones establecidas en la citada sentencia al no corresponder a las Facultades de Filosofía y/o Jurisprudencia los programas, en tal razón los mismos se encuentran registrados en el SNIESE como títulos de tercer nivel...

En relación al título perteneciente a la señora Ángela Carmen Vélez Sarmiento, a foja 326 del expediente el referido informe indica que su título otorgado por la Universidad Nacional de Loja, corresponde a licenciada en Ciencias de la Educación; por lo que, "se evidenció que no se encuentra registrado el título en el SNIESE".

Finalmente, en la documentación adjuntada a foja 338 del expediente, se constata que respecto de los 10 títulos restantes, estos "cumplen con lo establecido en la referida sentencia. En tal sentido, se procedió a realizar el cambio en el SNIESE, encontrándose (sic) al momento ya registrados como títulos de cuarto nivel".

Como es posible observar, de los 108 títulos pertenecientes a los accionantes, la SENESCYT ha cumplido con el registro de aquellos que cumplen con el requisito establecido en la resolución N.º 023-2008-TC, es decir, de registrar los títulos de doctor en Filosofía o doctor en Jurisprudencia como títulos de cuarto nivel, siempre que los mismos hayan sido otorgados por las correspondientes facultades de Filosofía y de Jurisprudencia de las universidades que se encuentren legalmente autorizadas y reconocidas, y que hayan sido obtenidos antes de la vigencia de la Ley Orgánica de Educación Superior publicada en el Registro Oficial N.º 77 del 15 de mayo de 2000, con la aclaración de que dichos títulos no serán equivalentes a los títulos de doctorado denominado

"PhD", y que a la vez, ha descartado de dicho registro a aquellos títulos que no cumplen con el mencionado requisito.

En conclusión, esta Corte Constitucional determina que no existe incumplimiento de la resolución N.º 0023-2008-TC dictada por la Corte Constitucional, para el período de transición, el 16 de enero de 2009, toda vez que la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT) ha dado cabal cumplimiento a lo dispuesto en la sentencia.

### **III. DECISIÓN**

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

### **SENTENCIA**

1. Declarar que no existe incumplimiento de la resolución N.º 0023-2008-TC de la Corte Constitucional, para el período de transición, dictada el 16 de enero de 2009.

2. Negar la acción de incumplimiento de sentencia planteada.

3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con seis votos de las señoras juezas y señores jueces: Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Sení Pinoargote y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de los jueces Antonio Gagliardo Loor, Wendy Molina Andrade y Manuel Viteri Olvera, en sesión de 29 de abril de 2015. Lo certifico.

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

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de junio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

### **CASO Nro. 0039-11-IS**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el juez Patricio Pazmiño Freire, Presidente de la Corte Constitucional, el día miércoles 27 de mayo del dos mil quince.- Lo certifico.

f.) Jaime Pozo Chamorro, **Secretario General**.

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de junio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 13 de mayo de 2015

**SENTENCIA N.º 034-15-SIS-CC**

**CASO N.º 0004-11-IS**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

El 11 de enero de 2011, Mónica Elizabeth Reyes Cabrera, por sus propios y personales derechos, presentó acción de incumplimiento de la sentencia dictada el 25 de octubre de 2010, por el Juzgado Segundo de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Santa Elena, dentro de la acción de protección N.º 332-2010.

El 11 de enero de 2011, la Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, certificó, que en referencia a la acción de incumplimiento de sentencia N.º 0004-11-IS, no se presentó otra solicitud con identidad de objeto y acción.

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

De conformidad con el sorteo de causas efectuado por el Pleno del Organismo, en sesión de 03 de enero de 2013, correspondió la sustanciación del presente caso a la jueza constitucional María del Carmen Maldonado Sánchez, quien mediante auto del 24 de marzo de 2015, avocó conocimiento.

**Decisión judicial cuyo cumplimiento se demanda**

La decisión judicial cuyo incumplimiento se alega, es la sentencia dictada el 25 de octubre de 2010, por el Juzgado Segundo de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Santa Elena, dentro de la acción de protección N.º 332-2010, la misma que en su parte pertinente, señala:

**QUINTO:** En consecuencia, por las consideraciones que anteceden, el suscrito Juez Segundo de la Segundo de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena ‘**ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA**’ declara la vulneración de los derechos constitucionales de la accionante, y la violación de los artículos 33, 75, 82, 276.2, 325, 327 y 331 de la Constitución de la República, en la forma expuesta en esta sentencia y, por tanto, resuelve: **ADMITIR** la demanda de acción de protección presentada por MÓNICA ELIZABETH REYES CABRERA en contra de VICENTE PAUL BORBOR MITE, CARLOS JULIO GUEVARA ALARCÓN y CESAR PATRICIO MANTILLA ANDRADE, en sus calidades de Alcalde, Procurador Síndico y Jefe de Recursos Humanos de la Ilustre Municipalidad de Salinas; y, en consecuencia se

ordena que se reintegre inmediatamente a su puesto de trabajo a MÓNICA ELIZABETH REYES CABRERA, disponiéndose el pago de los valores adeudados a más de los no percibidos desde la fecha de su separación hasta el reintegro efectivo a su lugar de trabajo (...).

**Antecedentes del caso**

Desde el mes de enero del 2008 y mediante la suscripción de contratos de servicios ocasionales en forma anual, Mónica Elizabeth Reyes Cabrera se desempeñaba como administradora de la Biblioteca Comunitaria de la parroquia Santa Rosa, perteneciente a la Municipalidad de Salinas.

Mediante oficio N.º 073 JUARHs-2009 del 21 de septiembre de 2009, suscrito por el tecnólogo Cesar Patricio Mantilla Andrade, jefe de la Unidad Administrativa de Recursos Humanos del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Salinas, se le comunicó que “(...) ha sido cesado (sic) de sus funciones amparado en lo señalado en el literal E del Artículo 48 de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones”.

Frente a ello, la hoy accionante presentó acción de protección, misma que fue conocida por el juez Segundo de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Santa Elena, en la cual el referido juez mediante sentencia dictada el 25 de octubre de 2010, admitió la demanda presentada y dispuso su restitución inmediata, así como “(...) el pago de los valores adeudados a más de los no percibidos desde la fecha de su separación hasta el reintegro efectivo a su lugar de trabajo (...)”.

El 09 de noviembre de 2010, fue reintegrada a su puesto de trabajo; posteriormente, mediante memorando N.º 030-JUARHs-2011, de 04 de enero de 2011, se le comunicó la imposibilidad de contar con sus servicios como empleada eventual.

**Argumentos planteados en la demanda**

La accionante en su demanda presentada el 11 de enero de 2011, afirma que la sentencia dictada el 25 de octubre de 2010, por el Juzgado Segundo de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Santa Elena, dentro de la acción de protección N.º 332-2010, no ha sido cumplida por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Salinas; pues, asegura, que a pesar de su reintegro laboral, se la ha separado nuevamente de la institución y que además, “(...) hasta la presente fecha no se me ha pagado **los valores que me adeuda la Municipalidad de Salinas desde antes de mi separación, ni los no percibidos por concepto de sueldos desde la fecha de mi separación hasta la fecha de mi reintegro a mi puesto de trabajo**”.

A decir de la legitimada activa, al haber sido separada nuevamente de sus funciones en enero del 2011, se ha incumplido con la referida sentencia, pues asegura que los accionados “(...) **simularon un supuesto cumplimiento de la resolución, lo que no era tal, sino que aparentaron durante un mes y medio cumplir, para preparar un**

**incumplimiento**, en base a una errónea y malintencionada interpretación muy subjetiva del artículo 58 de la Ley Orgánica de Servicio Público, despedirme”.

Afirma además que su estabilidad laboral en dicha municipalidad, se había garantizado hace varios años mediante la suscripción de contratos laborales anuales, lo cual convertía a su relación laboral en permanente y que la sentencia cuyo cumplimiento demanda, fue confirmada en su totalidad por la Sala Única de la Corte Provincial de Santa Elena, por lo que el incumplimiento de dicha sentencia solo prueba la mala fe de los accionados, más aún, cuando no le han pagado los valores ordenados.

#### **Pretensión concreta**

De manera específica la accionante solicita que mediante sentencia, la Corte Constitucional disponga:

“(…) de conformidad a lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 86 de la Constitución, ordenen la **DESTITUCIÓN DE LOS ACCIONADOS** y hagan efectiva la **sentencia incumplida, para lograr la reparación integral de los daños causados a la solicitante, esto es la RESTITUCIÓN INMEDIATA A MI PUESTO DE TRABAJO**, así como el pago de los valores que se me adeudan desde antes de mi primera separación, los valores causados por sueldos no percibidos durante mi primera separación y los valores que por concepto de sueldos se causaren mientras esté por segunda vez ilegalmente separada de mi puesto de trabajo”.

#### **Contestación a la demanda**

##### **Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Salinas**

Mediante escrito presentado el 18 de julio de 2012 a las 16h25, comparecen los abogados Vicente Paúl Borbor Mite, Carlos Julio Guevara Alarcón y la economista Margarita Panchana Panchana en sus calidades de alcalde, procurador síndico y jefa administrativa de talento humano del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Salinas, respectivamente.

En el referido escrito manifiestan que han dado cabal cumplimiento a lo dispuesto en la sentencia dictada el 25 de octubre de 2010, por el Juzgado Segundo de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Santa Elena, dentro de la acción de protección N.º 332-2010, seguida en su contra por Mónica Elizabeth Reyes Cabrera; aseguran que dicho cumplimiento puede ser verificado a través de la documentación que adjuntan al escrito, lo cual, consiste, entre otros, en el oficio N.º 645-JUARs-2010 del 09 de noviembre de 2010, dirigido a la accionante, en el cual se le notificó su reintegro laboral, que cuenta con el recibido de la accionante; memorando N.º 1995-JUARHs-2010 del 09 de noviembre de 2010, dirigido al director financiero de la institución, en el cual se adjunta el rol de liquidación de pagos de la accionante; comprobante de los valores cancelados a esta, por la suma de \$7.167,79 USD correspondiente a pago de “(…) sueldos desde el mes de octubre de 2009 (sic) hasta el mes de noviembre de 2010, más aporte individual al IESS, décimo tercer

sueldo, fondos de reserva y décimo cuarto sueldo (...)”; comprobante de pago de sueldos anteriores por la suma de \$2.723,78 USD. Con ello, los demandados afirman que con dichas cancelaciones se acredita no adeudar nada a la accionante.

Mencionan que la sentencia no disponía que se le otorgara a la accionante un nombramiento definitivo y que al continuar prestando sus servicios como empleada eventual, mediante memorando N.º 030-JUARHs-2011 del 04 de enero de 2011, fue notificada con la imposibilidad de seguir contando con sus servicios, lo cual, a decir de los demandados, no constituye incumplimiento de la sentencia objeto de la presente acción.

Aclaran además, que dicha decisión fue tomada en base al análisis realizado por el procurador síndico municipal en relación a varios servidores municipales, entre los cuales se encontraba la accionante, donde se indicaba que “(…) la provisión de la disponibilidad presupuestaria, así como la disponibilidad económica y el cumplimiento de los perfiles requeridos por la ley, no se cumple con el personal ahí enlistado, además de que sus contratos han fenecido por el Ministerio de la Ley, con lo que se cumple con la cláusulas novena, décima, décima primera y décima segunda de los contratos suscritos con los empleados eventuales (...)”; con ello, concluyen que existió una terminación debidamente motivada de los referidos contratos de servicios ocasionales entre los cuales se encontraba el de la accionante.

#### **Comparecencia de terceros interesados**

##### **Procuraduría General del Estado**

El abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, mediante escrito ingresado el 27 de junio de 2012 a las 08h54, se limita a señalar casilla constitucional para futuras notificaciones.

#### **Audiencia pública**

Mediante providencia del 24 de marzo de 2015, la jueza constitucional María del Carmen Maldonado Sánchez, de conformidad con lo establecido en el artículo 14 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, convocó a las partes a ser escuchadas en audiencia pública, misma que se llevó a cabo el 31 de marzo de 2015 a partir de las 09h45, contando con la participación del abogado Alejandro Suárez, quien compareció en representación del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Salinas; en lo principal, el legitimado pasivo ratificó lo manifestado en la contestación a la demanda, indicando que se había dado cumplimiento a la sentencia dictada el 25 de octubre de 2010, por el Juzgado Segundo de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Santa Elena, dentro de la acción de protección N.º 332-2010, pues afirmó que la accionante había sido reintegrada a su puesto de trabajo y que se le habían cancelado los valores dispuestos en la referida sentencia, para lo cual manifiesta que junto a la contestación a la demanda, se ha enviado la documentación pertinente que permite comprobar tal afirmación.

Cabe mencionar, que a pesar de haber sido legal y debidamente notificada en el casillero constitucional N.º 0465, conforme consta en el expediente en la guía de casilleros constitucionales del 25 de marzo de 2015, la accionante no asistió a la presente diligencia.

## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### Competencia de la Corte

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente causa de incumplimiento de sentencia de conformidad con el artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República y artículos 162 a 164 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

### Naturaleza jurídica de la acción de incumplimiento de sentencia constitucional

En el actual marco jurídico del Estado, el máximo órgano de justicia constitucional es un ente activo frente a incumplimientos de decisiones de la jurisdicción constitucional, por lo que la garantía constitucional de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales constituye un mecanismo jurídico-procesal idóneo, ágil y efectivo para hacer cumplir dichas decisiones jurisdiccionales.

El artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República atribuye la competencia exclusiva y excluyente de la Corte Constitucional para conocer, sustanciar, resolver y sancionar el incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales y así asegurar la materialización de una correcta administración de la justicia constitucional y de la tutela de los derechos.

En este sentido, esta Corte ha señalado reiteradamente que la titularidad de un derecho constitucional no solo significa que una norma del derecho positivo lo reconozca o que implique la posibilidad de acceder a un órgano jurisdiccional a entablar un proceso judicial y obtener una sentencia en forma oportuna; sino que, el verdadero ejercicio de ese derecho se materializará en la medida en que los fallos dictados se cumplan de forma inmediata, integral y efectiva; pues, mientras la decisión judicial no se ejecute, los derechos de acceso a la justicia, a la tutela judicial efectiva y la seguridad jurídica en la realidad no tendrían vigencia en tal virtud, acciones como del caso *sub júdice* resultan imprescindibles para la concreción de los derechos y garantías constitucionales.

### Determinación y resolución del problema jurídico

Para resolver el presunto incumplimiento de sentencia, materia de esta acción, la Corte Constitucional estima necesario plantear y resolver el siguiente problema jurídico:

**¿Se ha dado cumplimiento a la sentencia dictada el 25 de octubre de 2010, por el Juzgado Segundo de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Santa Elena, dentro de la acción de protección N.º 332-2010?**

La Constitución de la República del Ecuador en su artículo 436 numeral 9, ha establecido como una de las atribuciones de esta Corte conocer y sancionar el incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales, ello, con el propósito de asegurar el efectivo cumplimiento de los derechos y la correcta ejecución de la justicia constitucional. Siendo así, en el caso *sub examine* se debe analizar si se ha dado cumplimiento a la sentencia dictada el 25 de octubre de 2010, por el Juzgado Segundo de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Santa Elena, dentro de la acción de protección N.º 332-2010 en la cual, se disponía que: “(...) se reintegre inmediatamente a su puesto de trabajo a MÓNICA ELIZABETH REYES CABRERA, disponiéndose el pago de los valores adeudados a más de los no percibidos desde la fecha de su separación hasta el reintegro efectivo a su lugar de trabajo (...)”.

Como se puede observar, la referida sentencia establecía dos disposiciones que debían ser cumplidas: la primera, el reintegro laboral de la accionante y la segunda, el pago de los valores adeudados a más de los no percibidos desde la fecha de su separación hasta el reintegro efectivo a su lugar de trabajo. Frente a ello, para poder afirmar que ha existido cumplimiento de la mencionada sentencia, será necesario analizar si ambas disposiciones han sido ya cumplidas.

### Respecto del reintegro laboral de la accionante

Conforme consta en el texto de la demanda presentada, la propia legitimada activa afirma que fue reintegrada a su puesto de trabajo el 09 de noviembre de 2010, situación que es posible comprobar a través del memorando N.º ASJU-1909-2010, que consta a fojas 65 del expediente constitucional, suscrito por el entonces procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Salinas en el cual, se ordena el cumplimiento de la referida sentencia; asimismo, a fojas 66 del expediente constitucional, consta el escrito firmado por el entonces jefe de la Unidad Administrativa de Recursos Humanos de la referida Institución en el cual, se ordena notificar a la accionante con su reintegro y proceder con la elaboración del respectivo contrato; de igual manera, a fojas 67 del expediente en mención, consta el oficio N.º 645-JUARs-2010 del 09 de noviembre de 2010, dirigido a la accionante, en el cual se le comunica que dando cumplimiento a la referida sentencia, se le notifica el reintegro a su puesto de trabajo, cabe mencionar que dicho oficio cuenta con la fe de recepción de la legitimada activa con fecha 12 de noviembre de 2010; a fojas 68 del expediente constitucional, se encuentra también el memorando N.º 1996-JUARHs-2010 del 09 de noviembre de 2010, firmado por el entonces jefe de la Unidad Administrativa de Recursos Humanos de la referida Institución en el cual, se le comunica a la accionante que “(...) se ha dado cumplimiento con la resolución dictada por El Juzgado Segundo de la Familia Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Santa Elena, de fecha 25 de Octubre de 2010 (...)” y por lo tanto, se le solicita que se ponga a órdenes de su superior, en dicho memorando también se cuenta con la fe de recepción de la legitimada activa con fecha 12 de noviembre de 2010.

Con la existencia de tales documentos, además del reconocimiento de la legitimada activa sobre su efectivo reintegro laboral, mal se podría afirmar que dicha

disposición ha sido incumplida por parte del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Salinas, pues, se ha cumplido con el reintegro laboral de la accionante al puesto de trabajo que venía desempeñando antes de su separación, bajo la misma modalidad y conforme la normativa que rige los contratos ocasionales.

#### Respecto del pago de los valores adeudados

Se debe mencionar que la accionante en el escrito de su demanda, presentado el 11 de enero de 2011, afirmó que "(...) hasta la presente fecha no se me ha pagado los valores que me adeuda la Municipalidad de Salinas desde antes de mi separación, ni los no percibidos por concepto de sueldos desde la fecha de mi separación hasta la fecha de mi reintegro a mi puesto de trabajo".

Sobre ello, se establece que en el escrito presentado por la accionante el 23 de febrero de 2011, que consta a fojas 14 del expediente constitucional, la misma reconoce que el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Salinas, ha cumplido con "el pago de los valores que por concepto de sueldos dejé de percibir durante el tiempo que estuve ilegalmente separada de mi puesto de trabajo"; adicionalmente, a fojas 69 del expediente, consta el memorando N.º 1995-JUARHS-2010 del 09 de noviembre de 2010, el cual se refiere a la liquidación de pagos de la accionante, en los adjuntos presentados con el referido memorando, constantes a fojas 70, 71 y 72, se puede constatar el detalle del rol de pagos de los meses de octubre de 2009 a noviembre de 2010, por la cifra total de \$7.167,99 pago que corresponde al tiempo que la accionante dejó de trabajar en la referida Institución; por otro lado, en los mismos documentos, se encuentra el detalle de las transferencias efectuadas a la accionante por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Salinas, desde octubre de 2009 a octubre de 2011, incluyéndose ya los sueldos percibidos desde la fecha de su reintegro laboral en noviembre de 2010.

Como se puede observar, el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Salinas ha cumplido con el pago de los valores adeudados a más de los no percibidos desde la fecha de la separación laboral de la accionante hasta el reintegro efectivo a su lugar de trabajo; cabe recalcar que en dicho pago constan también los valores correspondientes al período de su reintegro laboral desde noviembre de 2010 hasta enero de 2011, cuando mediante memorando N.º 030-JUARHS-2011 del 04 de enero de 2011, que consta a fojas 76 del expediente constitucional, se le informó sobre la imposibilidad de contar con sus servicios, sin embargo, de lo cual, fue nuevamente integrada a su lugar de trabajo en el mes de abril de 2011, conforme consta a fojas 26 del expediente en el memorando N.º 318-JUARHS-2011 del 18 de abril de 2011, tiempo en el cual también se le cancelaron todos los valores correspondientes.

Con lo expuesto, no queda duda alguna de que el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Salinas ha dado cabal cumplimiento a la sentencia dictada el 25 de octubre de 2010, por el Juzgado Segundo de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Santa Elena, dentro de la

acción de protección N.º 332-2010, pues ha cumplido con el reintegro laboral de la accionante, así como con el pago de los valores ordenados en la referida sentencia.

En conclusión, esta Corte Constitucional determina que no existe incumplimiento de la sentencia dictada el 25 de octubre de 2010, por el Juzgado Segundo de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Santa Elena, dentro de la acción de protección N.º 332-2010.

### III. DECISIÓN

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

#### SENTENCIA

1. Declarar que no existe incumplimiento de la sentencia dictada el 25 de octubre de 2010, por el Juzgado Segundo de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Santa Elena, dentro de la acción de protección N.º 332-2010.
2. Negar la acción de incumplimiento de sentencia planteada.
3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con siete votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loo, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de los jueces constitucionales Ruth Seni Pinoargote y Manuel Viteri Olvera, en sesión del 13 de mayo de 2015. Lo certifico.

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

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de junio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

#### CASO Nro. 0004-11-IS

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el juez Patricio Pazmiño Freire, Presidente de la Corte Constitucional, el día lunes 01 de junio del dos mil quince.- Lo certifico.

f.) Jaime Pozo Chamorro, **Secretario General**.

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de junio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 13 de mayo de 2015

**SENTENCIA N.º 036-15-SIS-CC**

**CASO N.º 0034-12-IS**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

El 5 de junio de 2012, el señor Jairo Valverde Cabezas, por sus propios derechos, presentó demanda de acción de incumplimiento de la Resolución N.º 0349-2007-RA, dictada el 19 de noviembre de 2008, por la Segunda Sala de la Corte Constitucional, para el período de transición, en contra del comandante general y el director nacional financiero de la Policía Nacional del Ecuador, y el procurador general del Estado.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, el 5 de julio del 2012, certificó que la acción constitucional N.º 0034-12-IS, tiene relación con el caso N.º 0349-07-RA, sustanciado ante la Segunda Sala de la Corte Constitucional, para el período de transición, el cual se encuentra resuelto.

El 6 de noviembre de 2012, se posesionaron ante el Pleno de la Asamblea Nacional, los jueces de la Primera Corte Constitucional, integrada conforme lo dispuesto en los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República.

En sesión del Pleno del Organismo, de 3 de enero de 2013, se efectuó el sorteo de la causa, correspondiéndole la tramitación de la misma a la jueza constitucional Tatiana Ordeñana Sierra. Para el efecto, la Secretaría General de la Corte Constitucional, mediante memorando N.º 021-CCE-SG-SUS-2013 del 11 de enero de 2013, remitió el expediente N.º 0034-12-IS, al despacho de la jueza sustanciadora.

Mediante providencia dictada el 8 de mayo de 2014, la jueza constitucional Tatiana Ordeñana Sierra avocó conocimiento de la causa y dispuso que se notifique con el contenido de la demanda de acción de incumplimiento de sentencia y dictámenes constitucionales N.º 0034-12-IS, al juez primero de lo civil y mercantil de Esmeraldas, al comandante general y al director nacional financiero de la Policía Nacional del Ecuador, con la finalidad de que en el plazo de 5 días, presenten un informe de descargo debidamente motivado sobre los argumentos que fundamentan la demanda; así también, se convocó a las partes para la celebración de la audiencia pública el 24 de marzo de 2015 a las 11h00, la misma que se llevó a cabo, conforme la razón sentada por la actuario del despacho a foja 124 del expediente constitucional.

**Antecedentes fácticos**

El 6 de diciembre de 2006, mediante resolución del Tribunal de Disciplina de la Policía Nacional del Ecuador, luego de un proceso disciplinario, dispuso la sanción de destitución o baja de las filas policiales al señor Jairo Cabezas Valverde.

En tal virtud, el señor Jairo Valverde Cabezas interpuso amparo constitucional, el mismo que fue resuelto mediante la sentencia dictada el 13 de febrero de 2007, por el juez primero de lo civil de Esmeraldas, quien rechazó la acción propuesta. Ante la citada decisión, el legitimado activo presentó recurso de apelación, el cual fue conocido por la Segunda Sala de la Corte Constitucional, para el período de transición, la misma que mediante la Resolución N.º 0349-2007-RA, resolvió "(...) 1.- Revocar la decisión del Juez Primero de lo Civil de Esmeraldas; y en consecuencia, conceder el amparo solicitado; 2.- Disponer el inmediato reintegro a las filas policiales del señor Jairo Valverde Cabezas, con todos los derechos que corresponde de acuerdo a su rango; y al pago de las remuneraciones dejadas de percibir (...)".

Posteriormente, el 3 de agosto de 2010, el accionante, mediante escrito presentado ante el juez primero de lo civil de Esmeraldas en calidad de autoridad ejecutora de la sentencia, solicitó que mediante oficio se conmine a la institución demandada, que cancele los valores ordenados en la resolución constitucional antes referida, correspondientes al periodo del 6 de diciembre de 2006 al 1 de julio de 2009, lapso por el cual fue separado de las filas de la Policía Nacional del Ecuador, previo a su reincorporación.

En este sentido, el comandante general y el director nacional financiero de la Policía Nacional del Ecuador, argumentaron que efectivamente el legitimado fue reincorporado a la institución, pero en cuanto a los valores adeudados, al no constar en la resolución un detalle de los mismos en forma pormenorizada, no era posible su cumplimiento.

Ante tales alegaciones, el señor Jairo Valverde Cabezas, el 17 de enero de 2012, solicitó al juez de ejecución, nombre un perito contable para que determine los valores que le corresponden según lo ordenado en la resolución constitucional, petición que fue negada.

Por lo expuesto, al no haberse dado cumplimiento al pago de las remuneraciones señaladas en la sentencia constitucional, el legitimado activo presentó, el 5 de junio de 2012, acción de incumplimiento de la resolución N.º 0349-2007-RA, ante la Corte Constitucional del Ecuador.

**De la solicitud y sus argumentos**

El señor Jairo Valverde Cabezas, por sus propios derechos, presentó, el 5 de junio de 2012, demanda de acción de incumplimiento de la Resolución N.º 0349-2007-RA, dictada el 19 de noviembre de 2008, por la Segunda Sala de la Corte Constitucional, para el período de transición, que ordenaba su reintegro a las filas policiales, con todos los derechos que corresponde de acuerdo a su rango y al pago de las remuneraciones dejadas de percibir.

En lo principal, el accionante alega textualmente lo siguiente: "(...) Se me reincorpore a las filas policiales, pero hasta el momento no se me ha cancelado los haberes dejados de percibir durante el tiempo que me encontré fuera

de la institución, incluso el Juez Primero de Esmeraldas requirió el pago correspondiente; y, este fue negado por el Director Nacional Financiero de la Policía Nacional (...).

#### **Pretensión concreta**

En virtud de lo expuesto, el accionante textualmente solicita que: "(...) luego del trámite correspondiente, en sentencia, ordenen el inmediato cumplimiento de la resolución constitucional de la Segunda Sala del Tribunal Constitucional, es decir se me cancelen los haberes y demás beneficios sociales dejados de percibir durante el tiempo que estuve fuera de la Institución Policial (...)."

#### **Decisión judicial cuyo incumplimiento se demanda**

La decisión judicial cuyo incumplimiento se demanda corresponde a la resolución emitida el 19 de noviembre de 2008, por la Segunda Sala de la Corte Constitucional, para el período de transición, que en su parte pertinente señaló:

(...) NOVENA.-Por lo demás, si bien el recurrente en su petición concreta solicita la "declaratoria de inconstitucionalidad del acto", atribución que corresponde conocer directamente al Tribunal Constitucional; es claro y no existe la menor duda de que la demanda conlleva una verdadera acción de amparo, misma que no solo se fundamenta el artículo 95 de la Constitución y 46 y siguientes de la Ley de Control Constitucional, sino que también, ha sido formulada ante el Juez de instancia, para posteriormente y mediante apelación, ser conocida por este Tribunal. Motivo por el cual, tal apreciación, se la desestima por carecer de fundamento jurídico válido. Por lo expuesto, la Segunda Sala, en uso de sus atribuciones legales y constitucionales de 1998,

#### **RESUELVE**

1. - Revocar la decisión del Juez Primero de lo Civil de Esmeraldas; y en consecuencia, conceder el amparo solicitado; 2.- Disponer el inmediato reintegro a las filas policiales del señor Jairo Valverde Cabezas, con todos los derechos que corresponde de acuerdo a su rango; y al pago de las remuneraciones dejadas de percibir; y, 3.- Devolver el expediente.- (...).

#### **Contestación y argumentos**

##### **Comandancia General de la Policía Nacional**

A foja 107 del expediente constitucional, comparece mediante escrito presentado el 2 de julio de 2014, el coronel de policía, Fabián Salas Duarte, en calidad de director nacional de asesoría jurídica de la Policía Nacional y delegado judicial del ministro del Interior, señalando casillero constitucional para futuras notificaciones.

##### **Procuraduría General del Estado**

A foja 104 del expediente constitucional, comparece el abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de Patrocinio de la Procuraduría General del Estado, quien señala para futuras notificaciones la casilla constitucional N.º 18.

#### **Audiencia pública**

Conforme lo dispuso la jueza constitucional Tatiana Ordeñana Sierra, mediante providencia dictada el 3 de marzo de 2015, se convocó a las partes procesales para ser escuchadas en audiencia pública el 24 de marzo de 2015 a las 11h00. A foja 124 del expediente constitucional consta la razón actuarial, en virtud de la cual se indica que en la diligencia intervino el abogado Marco Vinicio Villarreal Rodríguez en representación del señor Jairo Valverde Cabezas en calidad de legitimado activo; el abogado Fabián Salas Duarte en representación de la Comandancia General de la Policía Nacional del Ecuador, en calidad de legitimado pasivo y, el doctor Máximo Jaramillo, juez de la Unidad Judicial de Esmeraldas en calidad de tercero interesado.

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

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

El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre el incumplimiento de sentencias constitucionales de conformidad con lo previsto en el artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República en concordancia con lo dispuesto en el Título VI de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y el artículo 84 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

#### **Legitimación activa**

El señor Jairo Valverde Cabezas, por sus propios derechos, se encuentra legitimado para solicitar el incumplimiento de sentencia, de conformidad con lo establecido en el artículo 439 de la Constitución de la República, que dice: "Las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadano o ciudadana individual o colectivamente" en concordancia con lo dispuesto en los artículos 9 literal a y 164 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

#### **Análisis constitucional**

##### **Naturaleza de la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales**

La acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales, prevista en el numeral 9 del artículo 436 de la Constitución de la República, tiene como finalidad remediar las consecuencias del incumplimiento de dictámenes constitucionales o sentencias dictadas por los jueces constitucionales, para lo cual, la Corte Constitucional, en caso de demostrarse el incumplimiento total o parcial de la sentencia o dictamen alegado por el accionante, puede aplicar una serie de mecanismos previstos en la Constitución y la ley, hasta que la reparación del derecho sea satisfecha e incluso, se apliquen las sanciones correspondientes a la autoridad que incumplió el mandato al que estaba obligado.

En este sentido, la Corte Constitucional, para el período de transición, en la sentencia N.º 008-09-SIS-CC, publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 54 el 6 de octubre de 2009, ha manifestado lo siguiente:

(...) Esta Corte deja en claro que a partir de la activación de un incumplimiento de resoluciones, sentencias o dictámenes constitucionales, no se podrá pretender que el juez constitucional analice nuevamente el fondo de un asunto ya dilucidado previamente; por el contrario, su análisis se circunscribe en la ejecución de aquella sentencia o resolución ya expedida por el juez competente. No obstante, resulta evidente que el incumplimiento de sentencias o resoluciones, o a su vez el cumplimiento extemporáneo de las mismas, puede traer consigo una serie de violaciones a derechos constitucionales, por lo que la reparación integral al derecho conculcado se torna en una necesidad. Y es que la reparación integral a derechos constitucionales vulnerados, no sólo que es una opción para el juez constitucional, sino un deber y obligación, lo que evidentemente resulta ser piedra angular de un Estado garantista, constitucional, que vela por el ejercicio pleno de los derechos reconocidos en la Constitución y aun aquellos naturales inherentes a la condición de persona humana (...).

Por ello, para tutelar, proteger y remediar los efectos que producen los retardos del incumplimiento de sentencias y dictámenes dictados en un proceso de garantías jurisdiccionales, se incorporó esta acción, cuya labor se centra en verificar que se cumpla con las sentencias dictadas por los jueces constitucionales, atendiendo al principio de tutela judicial efectiva.

Por lo tanto, esta acción constituye una garantía para el ejercicio efectivo de los derechos de las personas y un adecuado acceso a la defensa de los afectados, pues es necesario dotar de eficacia a las sentencias y dictámenes constitucionales buscando la reparación integral del derecho vulnerado; es decir, el objetivo final de esta acción radica en el cumplimiento de todos los actos conducentes a la aplicación de la sentencia.

En este sentido, el alcance de la acción consiste en dar protección a los ciudadanos, contra eventuales actos violatorios de sus derechos, en los que las autoridades conminadas al cumplimiento de una sentencia dictada en un proceso de garantías constitucionales, no han cumplido con lo ordenado o lo han hecho parcialmente, de tal forma que la reparación realizada no satisfaga la reparación del derecho violado.

#### **Determinación del problema jurídico**

Con las consideraciones anotadas y los elementos fácticos que se desprenden de la demanda de acción de incumplimiento de sentencias o dictámenes constitucionales, la Corte Constitucional sistematizará el análisis del caso concreto a partir de la formulación y solución del siguiente problema jurídico:

La Comandancia General y la Dirección Nacional Financiera de la Policía Nacional del Ecuador

¿incumplieron la Resolución N.º 0349-2007-RA, dictada el 19 de noviembre de 2008, por la Segunda Sala de la Corte Constitucional, para el período de transición?

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

**La Comandancia General y la Dirección Nacional Financiera de la Policía Nacional del Ecuador ¿incumplieron la Resolución N.º 0349-2007-RA, dictada el 19 de noviembre de 2008, por la Segunda Sala de la Corte Constitucional, para el período de transición?**

Previo a la resolución del problema jurídico planteado, este máximo organismo de interpretación, control y justicia en materia constitucional, considera necesario realizar algunas puntualizaciones.

Dentro de un proceso judicial, las personas intervinientes en el mismo, gozan de ciertas garantías, entre las cuales se encuentra la tutela judicial efectiva de sus derechos, reconocido en el artículo 75 de la Constitución de la República<sup>1</sup>.

Sobre este derecho de protección, la Corte ha establecido previamente que:

(...) el derecho a la tutela efectiva, imparcial y expedita de los derechos de las personas tiene relación con el derecho de acceso a los órganos jurisdiccionales para que, luego de un proceso que observe las garantías mínimas establecidas en la Constitución y la ley, se haga justicia; por tanto, se puede afirmar que su contenido es amplio y en éste se diferencian tres momentos: el primero relacionado con el acceso a la justicia, el segundo con el desarrollo del proceso en un tiempo razonable, y el tercero que tiene relación con la ejecución de la sentencia, esto es, acceso a la jurisdicción, debido proceso y eficacia de la sentencia (...)<sup>2</sup>.

Conforme a lo anterior, el derecho a la tutela judicial efectiva se sustenta bajo la observancia de tres parámetros fundamentales: primero, el derecho a acceder gratuitamente a los órganos jurisdiccionales; segundo, que estos, cumplan procedimientos mínimos, guiados por las garantías del debido proceso, obteniendo una resolución fundada en derecho y debidamente motivada que brinde certeza de justicia y finalmente, que esa resolución sea eficaz en relación a su ejecución efectiva.

Sobre el último parámetro, relacionado con la resolución judicial y su ejecución, en toda decisión en la que se determine la violación de un derecho constitucional, los jueces deben especificar las medidas de reparación que

<sup>1</sup> Constitución de la República del Ecuador, artículo 75: "Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley."

<sup>2</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N.º 030-SCN-CC, Caso N.º 0056-10-CN

deberán ser adoptadas para volver las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho, incluyendo la subsanación del daño causado.

En tal virtud, los jueces encargados de tutelar los derechos de los ciudadanos, dotados de jurisdicción, es decir, el poder de administrar justicia, consistente en la potestad pública de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado<sup>3</sup>, luego de emitir una decisión judicial, tienen la facultad, a través de los mecanismos que el ordenamiento jurídico les confiere, de exigir que las partes intervinientes en un proceso cumplan con lo ordenado. Esta garantía, en los procesos constitucionales en los que se determinen vulneraciones de derechos constitucionales, debe ser respetada, una vez que, al no ejecutarse integralmente una sentencia, a su vez, no se materializa una verdadera reparación integral de derechos.

La reparación integral constituye un derecho constitucional que se efectiviza cuando se remedia el daño material e inmaterial causado por una vulneración de derechos constitucionales<sup>4</sup>. Asimismo, la reparación integral es un principio orientador, internacionalmente reconocido y aceptado como norma consuetudinaria que opera para resarcir consecuencias de la vulneración de derechos<sup>5</sup>. Es así que tanto la Constitución de la República como la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establecen la obligación del juez a declarar la reparación cuando se conculquen derechos<sup>6</sup>; dicha reparación debe alcanzar en mayor medida la *restitutio in integrum* restituyendo, compensando o indemnizando para reparar material e inmaterialmente el daño ocasionado<sup>7</sup>.

<sup>3</sup> Código de Procedimiento Civil, Artículo 1.- “La jurisdicción, esto es, el poder de administrar justicia, consiste en la potestad pública de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado en una materia determinada, potestad que corresponde a los tribunales y jueces establecidos por las leyes”.

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 0804-14-SEP-CC, caso N.º 0804-12-EP

<sup>5</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Blake v. Guatemala, sentencia de reparaciones y costas de 22 de enero de 1999, párr. 31.

<sup>6</sup> Constitución de la República de Ecuador, artículo 11.- “El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: 9. El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución.” Así también, Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional Artículo. 18.- “En caso de declararse la vulneración de derechos se ordenará la reparación integral por el daño material e inmaterial. La reparación integral procurará que la persona o personas titulares del derecho violado gocen y disfruten el derecho de la manera más adecuada posible y que se restablezca a la situación anterior a la violación. La reparación podrá incluir, entre otras formas, la restitución del derecho, la compensación económica o patrimonial, la rehabilitación, la satisfacción, las garantías de que el hecho no se repita, la obligación de remitir a la autoridad competente para investigar y sancionar, las medidas de reconocimiento, las disculpas públicas, la prestación de servicios públicos, la atención de salud (...)”.

<sup>7</sup> Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Suarez Rosero v. Ecuador, sentencia fondo, del 12 de noviembre de 1997, párr. 108. Caso Loyza Tamayo v. Perú, sentencia fondo, del 27 de noviembre de 1998, párrs. 123-124.

Ahora bien, en el caso *sub judice*, queda establecido que la Segunda Sala de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, luego de evidenciar una vulneración de derechos constitucionales, ordenó en sentencia una debida reparación integral material, incluyendo el pago de haberes laborales y restitución al puesto de trabajo, la cual surge como consecuencia de dejar sin efecto un acto administrativo que vulneraba derechos constitucionales.

En cuanto a la restitución al puesto de trabajo al señor Jairo Valverde Cabezas, esta Corte efectivamente, constata que la institución policial cumplió con esa parte de la resolución constitucional, ya que dentro del expediente el mismo accionante, mediante escritos que obran a fojas 67 y 71, sostiene que fue reintegrado a dicha institución, a tal punto que únicamente solicita al juez primero de lo Civil de Esmeraldas conmine al pago de las remuneraciones dejadas de percibir, comprendidas en el periodo de tiempo entre el 6 de diciembre de 2006, al 1 de junio de 2009, siendo este el lapso durante el cual estuvo fuera de la institución policial sin percibir remuneraciones.

En este sentido, el juez de ejecución, acogiendo el pedido del legitimado activo, mediante providencia, dispuso oficiar al jefe financiero de la Comandancia General de la Policía Nacional del Ecuador, a fin de que este dé cumplimiento al pago inmediato de los valores que le correspondían, según lo ordenado en la resolución constitucional referida.

Ante la citada disposición, el director nacional financiero de la Policía Nacional, mediante oficio del 13 de enero de 2012, dio a conocer que a través de la Resolución N.º 2009-015-CG-IB-PAL del 6 de mayo de 2009, publicada en la Orden General N.º 092 del 18 de mayo de 2009, se le reincorporó al señor Jairo Valverde Cabezas a la institución policial. En cuanto a la compensación económica, alegó que esta, al no estar pormenorizada en la resolución constitucional no es posible su cumplimiento.

En tal virtud, el señor Jairo Valverde Cabezas solicitó al juez primero de lo civil de Esmeraldas, nombre un perito contable a fin de que realice una liquidación de los haberes dejados de percibir, con el fin de que la entidad demandada conozca con exactitud los valores que tenía que cubrir. A lo que el juez, mediante providencia dictada el 19 de enero de 2012, negó lo solicitado por considerarlo improcedente, sin que del expediente se observen otros actos procesales tendientes a ejecutar íntegramente lo ordenando en la resolución constitucional.

En este punto, es necesario señalar en base a los hechos expuestos que la Policía Nacional del Ecuador, si bien reintegró al legitimado activo a su puesto de trabajo, no adoptó las medidas administrativas y financieras pertinentes a fin de cumplir con la reparación material ordenada por el juez constitucional para que se realice efectivamente, el pago de las remuneraciones y demás beneficios legales no percibidos por el señor Jairo Valverde Cabezas, pues únicamente alegó que por no estar determinados dichos valores en la sentencia, no podían cumplir con esa obligación.

Dicho incumplimiento en el pago fue ratificado en la audiencia pública celebrada en la presente causa, una vez que el abogado representante del comandante general de la Policía Nacional del Ecuador, no alegó el cumplimiento íntegro de la sentencia, en especial, en relación al pago de las remuneraciones señaladas en sentencia, sino, por el contrario, determinó como supuesta justificación, el que la demanda de acción de incumplimiento, a su juicio, debió haber sido propuesta en contra del Ministerio del Interior, puesto que a partir del año 2011, esta cartera de estado pasó a asumir la representación legal, judicial y extrajudicial de la Policía Nacional, argumento que no es pertinente en la presente causa, pues la obligación de cumplir la sentencia recaía sobre el comandante general de la Policía Nacional del Ecuador y el director nacional financiero de la Policía Nacional del Ecuador, una vez que al momento de presentación de la acción de amparo constitucional, ellos fungían como representantes legales de dicha institución, siendo ellos los encargados de acatar la orden judicial, pues no se puede desatender, en base a argumentos injustificados, una resolución constitucional de obligatorio cumplimiento, hecho sancionado por la ley<sup>8</sup>.

Así también, es evidente la conducta negligente del juez primero de lo civil de Esmeraldas, encargado de ejecutar la sentencia, quien, pese a la solicitud del accionante para que ordene a la institución policial el cumplimiento íntegro de la sentencia constitucional, teniendo todos los mecanismos que la ley le confiere<sup>9</sup>, no realizó acto alguno con el fin de que se ejecute la misma, desatendiendo al señor Jairo Valverde Cabezas de una tutela judicial efectiva de sus derechos.

Por lo expuesto, esta Corte evidencia que existe un incumplimiento parcial de la Resolución N.º 0349-2007-RA, dictada el 19 de noviembre de 2008, por la Segunda Sala de la Corte Constitucional, para el período de transición, pues tanto el juez de ejecución, como la Comandancia General y la Dirección Nacional Financiera de la Policía Nacional del Ecuador, no adoptaron las medidas necesarias para el efectivo cumplimiento de la

misma. Consecuentemente la inacción impidió la ejecución integral de la sentencia constitucional y la consecuente reparación de los derechos reconocidos como vulnerados en la acción de amparo constitucional.

### III. DECISIÓN

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

#### SENTENCIA

1. Declarar el incumplimiento parcial de la Resolución N.º 0349-2007-RA, dictada el 19 de noviembre de 2008, por la Segunda Sala de la Corte Constitucional, para el período de transición, en lo concerniente al pago de remuneraciones dejadas de percibir desde que el accionante fue separado de su cargo hasta su reincorporación al mismo.
  2. Aceptar la acción de incumplimiento planteada.
  3. En virtud de las atribuciones previstas en el artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República, se dispone que el ministro del Interior como máxima autoridad, el comandante general de la Policía Nacional y el director nacional financiero, cumplan con lo señalado en el numeral 1 de la presente sentencia, bajo las prevenciones establecidas en el artículo 86 numeral 4 de la Constitución de la República.
  4. La reparación económica que corresponde al señor Jairo Valverde Cabezas se la determinará en la vía contencioso administrativa, de conformidad con el artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y la regla jurisprudencial dictada por la Corte Constitucional en la sentencia N.º 004-13-SAN-CC, dentro del caso N.º 0015-10-AN, aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, el 13 de junio del 2013. En consecuencia, se dispone al juez primero de lo civil de Esmeraldas remita el expediente al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, debiendo informar a esta Corte en el término de 30 días desde la notificación de la presente sentencia, acerca del cumplimiento de la decisión emanada por este organismo.
  5. El Tribunal Contencioso Administrativo que por sorteo conozca el caso, deberá informar a esta Corte cada 15 días sobre la ejecución del proceso.
  6. El ministro del Interior como máxima autoridad, el comandante general y el director nacional financiero de la Policía Nacional, dentro del término de 30 días contados a partir de la notificación de esta sentencia, deberán presentar a esta Corte un informe pormenorizado sobre el cumplimiento de la misma.
  7. Notifíquese, publíquese y cúmplase.
- f.) Patricio Pazmiño Freire, **PRESIDENTE**.
- f.) Jaime Pozo Chamorro, **SECRETARIO GENERAL**.

<sup>8</sup> Constitución de la República del Ecuador, Artículo 86.- "Las garantías jurisdiccionales se regirán, en general, por las siguientes disposiciones: 4. Si la sentencia o resolución no se cumple por parte de servidoras o servidores públicos, la jueza o juez ordenará su destitución del cargo o empleo, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal a que haya lugar."

<sup>9</sup> Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, artículo 21.- "La jueza o juez deberá emplear todos los medios que sean adecuados y pertinentes para que se ejecute la sentencia o el acuerdo reparatorio, incluso podrá disponer la intervención de la Policía Nacional. Durante esta fase de cumplimiento, la jueza o juez podrá expedir autos para ejecutar integralmente la sentencia e incluso podrá evaluar el impacto de las medidas de reparación en las víctimas y sus familiares; de ser necesario, podrá modificar las medidas. La jueza o juez podrá delegar el seguimiento del cumplimiento de la sentencia o acuerdo reparatorio a la Defensoría del Pueblo o a otra instancia estatal, nacional o local, de protección de derechos. Estos podrán deducir las acciones que sean necesarias para cumplir la delegación. La Defensoría del Pueblo o la instancia delegada deberá informar periódicamente a la jueza o juez sobre el cumplimiento de la sentencia o acuerdo reparatorio. El caso se archivará sólo cuando se haya ejecutado integralmente la sentencia o el acuerdo reparatorio."

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con siete votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de los jueces Ruth Seni Pinoargote y Manuel Viteri Olvera, en sesión de 13 de mayo de 2015. Lo certifico.

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

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de junio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

**CASO Nro. 0034-12-IS**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el juez Patricio Pazmiño Freire, Presidente de la Corte Constitucional, el día miércoles 27 de mayo del dos mil quince.- Lo certifico.

f.) Jaime Pozo Chamorro, **Secretario General.**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de junio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

---

Quito, D. M., 20 de mayo de 2015

**SENTENCIA N.° 038-15-SIS-CC**

**CASO N.° 0014-14-IS**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

La doctora Irene Magdalena Ricaurte Marín, apoderada del señor Luis Narváez Ricaurte, presentó acción de incumplimiento de sentencia de amparo constitucional, expedida por los jueces de la Primera Sala del Tribunal Constitucional, el 23 de octubre de 2003, dentro del caso N.° 0519-2003-RA.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, el 09 de abril de 2014, certificó que esta acción tiene relación con el caso N.° 0519-03-RA. (Fojas 71 del expediente).

Con memorando N.° 217-CCE-SG-SUS-2014 del 29 de abril de 2014, la Secretaría General de la Corte Constitucional, de conformidad con el sorteo realizado

por el Pleno de la Corte, remitió el presente caso al juez constitucional Antonio Gagliardo Loor para la sustanciación del mismo.

Mediante auto expedido el 03 de marzo de 2015 a las 10h15, el juez sustanciador avocó conocimiento de la causa N.° 0014-14-IS y dispuso que se notifique con la demanda planteada y dicho auto, al ministro de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, a los miembros de la Comisión Calificadora de Personal del Servicio Exterior, al procurador general del Estado, a los jueces de la Segunda Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo N.° 1 de Quito, a fin de que en el término de cinco días remitan a la Corte Constitucional un informe con la debida motivación sobre las razones del incumplimiento que se demanda.

**Demanda y sus argumentos**

La demandante indica que las autoridades del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana se niegan a dar cumplimiento integral de la Resolución N.° 0519-2003-RA del 23 de octubre de 2003, expedida por los jueces de la Primera Sala del Tribunal Constitucional, que resolvió confirmar la decisión de los jueces de la Segunda Sala del Tribunal Distrital N.° 1 de lo Contencioso Administrativo de Quito, ordenando a los legitimados pasivos, reincorporar al doctor Luis Narváez Ricaurte en el servicio exterior ecuatoriano en la sexta categoría (tercer secretario) de la carrera diplomática.

Indica la legitimada activa, que mediante acción de personal N.° 000270 del 02 de abril de 1993, se nombró a su poderdante como canciller 2, al haber ocupado el sexto puesto dentro de dicha categoría en el concurso de oposición y merecimientos convocado el 09 de marzo de 1993. Asimismo, mediante acción de personal N.° 000260 del 03 de abril de 1996, se le designó a su mandante, doctor Luis Narváez Ricaurte, en calidad de canciller 1, al haber ocupado el quinto puesto en el concurso de oposición y merecimientos, convocado el 23 de febrero de 1996.

Posteriormente, con Acuerdo Ministerial N.° 000372 del 14 de noviembre de 1997, su poderdante, doctor Narváez Ricaurte, fue designado en la sexta categoría de la carrera diplomática para que desempeñe las funciones de tercer secretario en la Embajada del Ecuador en la República Popular China.

Señala la demandante, que mediante correo electrónico N.° 489 SA/DGRH del 30 de mayo de 2001, se le informó del contenido del Acuerdo Ministerial N.° 181 y la acción de personal N.° 442 del 30 de mayo de 2001, mediante los cuales se dan por terminadas las funciones que venía ejerciendo en la Embajada del Ecuador en la República Popular China en su condición de tercer secretario de la carrera diplomática del servicio exterior. Que, esa anómala actuación de las autoridades del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, deviene la afectación de derechos constitucionales del doctor Luis Narváez Ricaurte, pues, se opone al acto administrativo emanado de la máxima autoridad de la Cancillería, pretendiendo mediante el memorando N.° 125-GM/2003 del 18 de

marzo del 2003 –acto administrativo de inferior jerarquía– designar a su poderdante, como funcionario, en el rango de primer secretario del servicio exterior, de la cuota política.

Dice que la expedición del acto administrativo *ut supra* afectó la estabilidad laboral del funcionario de carrera diplomática; por tal razón, presentó la demanda de amparo constitucional, solicitando la suspensión definitiva del memorando N.º 125-GM/2003 del 18 de marzo del 2003, la misma que fue aceptada a favor de su poderdante.

Aduce que la actitud de las autoridades del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, al no acatar integralmente lo dispuesto por los jueces del ex Tribunal Constitucional, y seguir sosteniendo hasta la fecha en forma sistemática, a pesar de existir una resolución clara y expresa en el sentido de que su poderdante, doctor Luis Narváez Ricaurte, es funcionario diplomático de carrera y no pertenece a la cuota política como sostiene el Ministerio, lo que ocasiona que su poderdante no sea sujeto de calificación y ascenso a los que tiene derecho.

Que, las autoridades de menor rango del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, persisten en incumplir con los derechos inherentes a los funcionarios de carrera, específicamente, los referentes a la calificación y ascenso de los mismos, hasta la fecha, incumpliendo integralmente lo dispuesto por el Tribunal Constitucional en la Resolución N.º 0519-2003-RA del 23 de octubre de 2003, y lo dispuesto por el ex ministro de Relaciones Exteriores, embajador Francisco Carrión Mena, mediante Acuerdo Ministerial N.º 00066 del 22 de febrero de 2006, no obstante se sigue sosteniendo que su poderdante es funcionario de la cuota política.

Menciona que hasta la presente fecha (2014), su mandante debió haber sido ascendido de la sexta categoría a la quinta en el año 2001; de la quinta categoría a la cuarta en el año 2004; de la cuarta categoría a la tercera en el año 2007; de la tercera categoría a la segunda en el año 2010, y en dicha categoría mantenerse por cinco años, para ser considerado para el ascenso a la primera categoría en el año 2015, según se prevé en el Reglamento de Calificaciones del Personal Diplomático. Que, al haber sido excluido en los procesos de promoción y ascenso por los funcionarios de la Comisión Calificadora del Personal del Servicio Exterior, han afectado sus derechos constitucionales al doctor Luis Narváez Ricaurte.

#### **Petición concreta**

Con los antecedentes expuestos, la legitimada activa solicita: **i.** Que esta Corte Constitucional disponga al ministro de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, el cumplimiento de la sentencia dictada por los jueces de la Primera Sala del Tribunal Constitucional, caso N.º 0519-2003-RA del 23 de octubre de 2003. **ii.** Dejar sin efecto la resolución sin fecha y sin notificación a las partes N.º 000710-A, emitida por la Comisión Calificadora del Personal del Servicio Exterior. **iii.** Se deje sin efecto todo lo actuado por la Comisión Calificadora del Personal que esté en contra de los derechos del doctor Luis Narváez Ricaurte. **iv.** Se ordene el ascenso a la segunda categoría (ministro del

servicio exterior) dentro de la carrera diplomática y de esa manera, se subsane y repare la vulneración de los principios y normas contenidas en la Constitución y la ley.

#### **Texto de la sentencia cuyo cumplimiento se demanda**

En lo principal, la sentencia emitida por los jueces de la Primera Sala del Tribunal Constitucional, dentro de la acción de amparo constitucional N.º 0519-2003-RA, expresa lo siguiente:

(...) **OCTAVA.-** La decisión de la señora Ministra de Relaciones Exteriores, de designar al Dr. Narváez en el cargo de Primer Secretario del Servicio Exterior, con cargo a la cuota política, significa el desconocimiento de su status de funcionario de carrera, colocándole en una situación de inestabilidad inminente, pues, la naturaleza de las funciones con cargo a la cuota política, a no dudarlo es de carácter temporal, contrastando con la estabilidad que ampara a los servidores del sector público, prevista en el artículo 124 de la Constitución, cuando establece como excepción la libre remoción de los mismos, disposición que ha sido inobservada por la autoridad, lesionando el derecho contenido en la misma, al igual que se lesiona la intangibilidad de derecho de los trabajadores, consagrada en el artículo 35, numeral 3 de la Constitución.

**NOVENA.-** Las consecuencias de la situación en que se coloca al accionante, como efecto de la decisión de la señora Ministra de Relaciones Exteriores, son la de perder su puesto de trabajo, en el momento que cambien las condiciones políticas que determinaron su ubicación, lo cual, a no dudarlo, le causa daño grave.

Por las consideraciones que anteceden, la Primera Sala, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales,

#### **RESUELVE**

1. Confirmar lo resuelto por la mayoría del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Quito, Segunda Sala, consecuentemente, conceder el amparo solicitado, y dejar sin efecto el memorando impugnado, así como la decisión adoptada de designar al accionante, funcionario, como parte de la cuota política.
2. Devolver el expediente al inferior, para el cumplimiento de los fines de ley. NOTIFIQUESE Y PUBLÍQUESE (sic).

#### **De la contestación y sus argumentos**

##### **Ministro de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana**

A fojas 90 a 94 del expediente consta el informe remitido a esta Corte, por el economista Ricardo Armando Patiño Aroca, ministro de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, que lo principal manifiesta: "(...) se deje sin efecto la presente Acción de Incumplimiento, por ser inconstitucional, ya que se ha dado cumplimiento conforme a lo dispuesto en las diferentes instancias judiciales tal como se justifica con los diferentes Acuerdos Ministeriales que obra dentro del proceso como también con las Acciones de Personal que se adjunta al presente informe".

### Procuraduría General del Estado

El abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, mediante escrito ingresado el 10 de marzo de 2015 a las 14h04, en lo principal, se limita a señalar la casilla constitucional N.º 018 para recibir notificaciones.

### Jueces de la Segunda Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo N.º 1 de Quito

En lo principal, en el informe remitido a esta Corte Constitucional, exponen lo siguiente: “En la etapa de ejecución de la resolución se encuentra que la entidad accionada ha dado cumplimiento a la misma, mediante Acuerdo Ministerial No. 00066 de 22 de febrero de 2006, designándose al actor en la escala de Tercer Secretario del Servicio Exterior, designación respecto de la cual el accionante hizo saber su conformidad en escrito de 8 de marzo de 2006, lo cual mereció la emisión del auto de 20 de marzo de 2006, ordenando el archivo del proceso”.

## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### Competencia de la Corte

La Corte Constitucional es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales, de conformidad con lo previsto en el artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 162 al 165 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y de acuerdo con el artículo 3 numeral 11 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

### Legitimación activa

El artículo 9 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, dice: “Las acciones para hacer efectivas las garantías jurisdiccionales previstas en la Constitución y esta ley, podrá ser ejercidas: a) Por cualquier persona, comunidad, pueblo, nacionalidad o colectivo, vulnerada o amenazada en uno o más de sus derechos constitucionales, quien actuará por sí misma o a través de representante o apoderado”. La doctora Irene Magdalena Ricaurte Marín en su calidad de apoderada de Luis Narváez Ricaurte, en virtud de la cláusula primera, literal **m, ii**, del Poder otorgado el 16 de diciembre de 2009 en la Notaría Décimo Séptima del cantón Quito, fojas 34 a 38 del expediente constitucional, se encuentra facultada para solicitar-reclamar el incumplimiento de sentencia de amparo constitucional, toda vez que, su poderdante, fue legitimado activo en la causa N.º 0519-2003-RA, cuya decisión es ahora materia de esta acción. Por lo tanto, asiste la legitimación activa de la compareciente en esta acción constitucional.

### Naturaleza y objeto de la acción de incumplimiento

El artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República, confiere la atribución a la Corte Constitucional de conocer y sancionar el incumplimiento de las

sentencias y dictámenes constitucionales. En tal virtud, se ha incorporado este mecanismo jurídico a favor de las personas, comunidad, pueblo, nacionalidad o colectivo, para garantizar que las decisiones constitucionales sean materializadas. De esta manera, tanto la tutela de los derechos como el proceso judicial, solo finalizarán con la ejecución integral de la sentencia o resolución, tal como se menciona en la parte final del numeral 3 del artículo 86 *ibídem*. Por lo tanto, le corresponde a esta Magistratura Constitucional verificar el cumplimiento o incumplimiento de la sentencia en firme y en caso de constatar un incumplimiento, dispondrá la ejecución inmediata de la misma, en base a lo dispuesto por el juez constitucional, siempre y cuando dicha decisión sea conforme a lo dispuesto por la Constitución de la República y a la ley que rige la materia. En este sentido, coadyuva ostensiblemente con la protección y goce de los derechos constitucionales de las personas, ante posibles vulneraciones de los mismos por parte de quienes están en la obligación constitucional y legal de dar cumplimiento a las sentencias emitidas en materia de garantías jurisdiccionales.

Es oportuno considerar que esta garantía jurisdiccional de incumplimiento, únicamente, se limita a hacer cumplir el o los derechos jurisdiccionales adoptados por el juez constitucional en su sentencia, por lo tanto, la Corte no puede examinar los hechos fácticos o jurídicos del asunto ya resuelto, circunstancias que han sido advertidas por este Organismo en la sentencia N.º 034-12-SIS-CC, caso N.º 0046-09-IS, expedida el 24 de julio del 2012, de la siguiente manera:

(...) Esta Corte deja claro que a partir de la activación de una acción de incumplimiento de resoluciones, sentencias o dictámenes constitucionales, no se podrá pretender que el juez constitucional analice nuevamente el fondo de un asunto ya dilucidado previamente; por el contrario, la acción de incumplimiento de sentencias constitucionales se circunscribe en la ejecución de aquella sentencia o resolución ya expedida por el juez competente<sup>1</sup>.

Conforme el criterio precedente, queda dilucidado que mediante la acción de incumplimiento, no se puede entrar a analizar el asunto que fue materia del amparo constitucional, por cuanto el mismo fue examinado y resuelto en su momento por los jueces con competencia para ello y porque además, en el ordenamiento jurídico constitucional existen otras garantías jurisdiccionales idóneas para examinar si en las decisiones emitidas en dicha materia, se ha vulnerado o no algún derecho constitucional.

### Determinación del problema jurídico

El ministro de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana y la presidenta de la Comisión Calificadora del Personal del Servicio Exterior ¿han incumplido con lo ordenado en la sentencia dictada dentro de la acción de amparo N.º 0519-2003-RA, por los jueces de la Primera Sala del Tribunal Constitucional, el 23 de octubre de 2003?

<sup>1</sup> Corte Constitucional del Ecuador, para el periodo de transición, sentencia N.º 034-12-SIS-CC, caso N.º 0046-09-IS.

**Resolución del problema jurídico**

**El ministro de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana y la presidenta de la Comisión Calificadora del Personal del Servicio Exterior ¿han incumplido con lo ordenado en la sentencia dictada dentro de la acción de amparo N.º 0519-2003-RA, por los jueces de la Primera Sala del Tribunal Constitucional, el 23 de octubre de 2003?**

De fojas 10 a 14 del expediente constitucional obra la decisión judicial de la Primera Sala del Tribunal Constitucional, dentro de la causa N.º 0519-2003-RA, que dispone lo siguiente:

Por las consideraciones que anteceden, la Primera Sala, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales,

**RESUELVE**

1. Confirmar lo resuelto por la mayoría del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Quito, Segunda Sala, consecuentemente, conceder el amparo solicitado, y dejar sin efecto el memorando impugnado, así como la decisión adoptada de designar al accionante, funcionario, como parte de la cuota política.
2. Devolver el expediente al inferior, para el cumplimiento de los fines de ley. NOTIFÍQUESE Y PUBLÍQUESE”.

En la demanda de acción de incumplimiento constante a fojas 42 a 70 del proceso, la accionante señala que:

(...) las autoridades del ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, niegan a dar cumplimiento integral de la Resolución No. 0519-2003-RA de 23 de octubre de 2003, expedida por los jueces de la Primera Sala del Tribunal Constitucional, que resolvió confirmar la decisión de los jueces de Segunda Sala del Tribunal Distrital No. 1 de lo Contencioso Administrativo de Quito, ordenando a los legitimados pasivos, reincorporar al doctor Luis Narváez Ricaurte en el servicio exterior ecuatoriano en la sexta categoría (Tercer Secretario) de la carrera diplomática. Que, la actitud de las autoridades del ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, al no acatar integralmente lo dispuesto por los jueces del ex Tribunal Constitucional, y seguir sosteniendo hasta la fecha en forma sistemática, a pesar de existir una Resolución clara y expresa en el sentido de que su poderdante doctor Luis Narváez Ricaurte, es funcionario diplomático de carrera y no pertenece a la cuota política como sostiene el ministerio, le ocasiona que su poderdante no sea sujeto de calificación y ascenso a los que tiene derecho ( ).

Con las premisas expuestas, le corresponde a esta Corte verificar si existen circunstancias conducentes al incumplimiento de la sentencia en referencia.

De los documentos y recaudos procesales que constan en el expediente constitucional se establece lo siguiente:

De fojas 16 y 17, constan las providencias de ejecución expedidas por los jueces de la Segunda Sala del Tribunal Distrital N.º 1 de lo Contencioso Administrativo, que dicen:

a. **TRIBUNAL DISTRITAL No. 1 DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.- SEGUNDA SALA.-** Quito, 30 de agosto de 2005.- Las 09h00.- **VISTOS:** Proveyendo la petición que antecede y no existiendo constancia en autos de que se haya dado cumplimiento al auto de 2 de mayo del 2005, por última vez y bajo prevenciones legales, se requiere al Ministro de Relaciones Exteriores cumpla con la resolución ejecutoriada del Tribunal Constitucional, bajo pena de incurrir en desacato y las sanciones penales del caso.- Notifíquese (...).”.

b. **TRIBUNAL DISTRITAL No. 1 DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.- SEGUNDA SALA.-** Quito, 15 de febrero del 2006.- las 09h00.- **VISTOS:** (...). En lo principal, de conformidad a la resolución expedida por el Superior, la cual es materia de esta ejecución que aceptó el recurso de amparo constitucional propuesto por el ciudadano Luis Narváez Ricaurte, reconociendo, en su parte considerativa, la calidad de servidor de carrera del Servicio Exterior, en el área diplomática, pues de modo claro, la resolución se refiere a que el accionante ostentó la cuarta categoría con el cargo de Primer Secretario. De modo que la reincorporación al cargo debe realizarse en función de lo ordenado en la mencionada resolución expedida por la Primera Sala del Tribunal Constitucional. En tal virtud, al haberse expedido el Acuerdo Ministerial 00515 de 19 de octubre de 2005 y la acción de personal No. 001000 de la misma fecha, no se ha dado cumplimiento a la decisión Superior, pues de tales documentos se desprende que el cargo asignado al actor es el de Canciller 1; cargo que de conformidad a los artículos 72 y 204 de la Ley Orgánica del Servicio Exterior y 7 del Acuerdo Ministerial No. 76-A- publicada en el Registro Oficial 217 de 6 de abril de 1982, corresponde el servicio auxiliar del servicio exterior y no al servicio diplomático. En consecuencia, determinándose que el Ministerio de Relaciones Exteriores no ha dado cumplimiento a la resolución Superior, bajo prevenciones legales y por última vez, se dispone que en el término de cinco días, se remitan a esta judicatura los documentos que justifiquen el cumplimiento de la resolución que se ejecuta.- NOTIFÍQUESE.

La autoridad accionada en atención a las providencia *ut supra*, ha expedido el Acuerdo Ministerial N.º 0066 del 22 de febrero de 2006, que dice:

REPÚBLICA DEL ECUADOR  
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

ACUERDO MINISTERIAL No. 0066

EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

**CONSIDERANDO:**

Que de conformidad con lo previsto en los artículos 55 y 58 de la Ley de Control Constitucional, las resoluciones emitidas por el Tribunal Constitucional son de segunda y definitiva instancia y su cumplimiento obligatorio;

(...) Que la Primera Sala del Tribunal Constitucional en su resolución de 23 de octubre de 2003, dispuso: “Confirmar lo resuelto por la mayoría del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de Quito, Segunda Sala; consecuentemente, conceder el amparo solicitado, y dejar sin efecto el memorando impugnado, así como la decisión adoptada de designar al accionante, funcionario, como parte de la cuota política”;

Que mediante auto de 15 de febrero de 2006, dictado a las 09h00, por la Segunda Sala del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de Quito, dispone bajo prevenciones de ley, que el Ministerio de Relaciones Exteriores designe al doctor Luis Narváez como funcionario del servicio diplomático; y,

En ejercicio de las atribuciones que le confiere la Constitución y la Ley.

#### ACUERDA

**ARTÍCULO PRIMERO.-** En cumplimiento del auto de 15 de febrero de 2006, dictado a las 09h00, por la Segunda Sala del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de Quito, designese al doctor Luis Narváez Ricaurte como Tercer Secretario del Servicio Exterior.

**ARTÍCULO SEGUNDO.-** Acatar igualmente, lo resuelto por la Segunda Sala del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de Quito, y por la Primera Sala del Tribunal Constitucional y dejar sin efecto el memorándum No. 125-GM/2003, de 18 de marzo de 2003, dictado por la doctora Nina Pacari Vega, ex Ministra de Relaciones Exteriores, a través del cual autorizó la designación del doctor Luis Narváez Ricaurte como Primer Secretario del Servicio Exterior.

**ARTÍCULO TERCERO.-** Dejase sin efecto los actos administrativos identificados como: Acuerdo Ministerial No. 000295 y la Acción de personal No. 790-B- de 3 de septiembre de 2001; Acuerdo Ministerial No. 0000515 y la Acción de Personal No. 0001000 de 19 de octubre de 2005 y demás disposiciones de igual o menor jerarquía que se opongan al presente Acuerdo Ministerial, en lo referente al doctor Narváez Ricaurte.

En Quito a, 22 de febrero de 2006.

Embajador Francisco Carrión Mena  
**MINISTRO DE RELACIONES EXTERIORES**

En el presente caso, conforme se observa, el legitimado pasivo ha dado fiel cumplimiento en todos sus términos y al mismo tiempo ha resarcido el derecho vulnerado, esto es, ha designado al doctor Luis Narváez Ricaurte como tercer secretario del servicio exterior y en consecuencia, dejó sin efecto el memorándum N.º 125-GM/2003 del 18 de marzo de 2003, dictado por la doctora Nina Pacari Vega, ex ministra de Relaciones Exteriores, a través del cual autorizó la designación del doctor Luis Narváez Ricaurte como primer secretario del servicio exterior. Asimismo, dejó sin efecto los actos administrativos identificados como: Acuerdo Ministerial N.º 000295 y la acción de personal N.º 790-B- del 3 de septiembre de 2001; Acuerdo Ministerial N.º 0000515 y la acción de personal N.º

0001000 del 19 de octubre de 2005 y demás disposiciones de igual o menor jerarquía que se opongan al Acuerdo Ministerial N.º 0066, en lo referente al doctor Narváez Ricaurte, situación que es corroborada por la legitimada activa en su demanda de incumplimiento cuando expresó: “(...) Ante este requerimiento judicial, mediante Acuerdo Ministerial No. 0066, de fecha 22 de febrero de 2006 – adviértase el tiempo transcurrido-, el otrora ministro de Relaciones Exteriores, Embajador Francisco Carrión Mena, resuelve cumplir el auto de 15 de febrero de 2006, emitido por la Segunda Sala del Tribunal Distrital No. 1 de lo Contencioso Administrativo de Quito, y designar a mi poderdante, Dr. Luis Narváez Ricaurte, como Tercer Secretario de carrera diplomática del Servicio Exterior”.

La autoridad demandada respetó y ordenó hacer respetar los derechos del accionante, permitiendo que vuelva a desarrollar las actividades con normalidad, designándolo como tercer secretario del servicio exterior, *status* que había ostentado el doctor Narváez Ricaurte a la fecha de su demanda de amparo constitucional. Así, el fallo tuvo efectos *ex tunc*, es decir, generó efectos retroactivos que implicó la eliminación del acto impugnado, suprimiéndose las consecuencias que del mismo se derivaron.

No obstante, los derechos inherentes a la carrera diplomática que se demanda en esta acción de incumplimiento, conllevan otras dimensiones jurídicas, por lo que el supuesto incumplimiento, –según la accionante– persistiría por cuanto las autoridades del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, no le habrían otorgado los derechos inherentes a los funcionarios de carrera, específicamente, los referentes a la calificación y ascenso. Al respecto, cabe manifestar lo siguiente: Revisado el contenido de la demanda de acción de amparo constitucional, el legitimado activo no mencionó ni reclamó el derecho al ascenso en la carrera diplomática, tampoco la decisión judicial, materia de esta acción, ordenó ascenso alguno, por lo que resulta improcedente la pretensión sobre este asunto, más aún, cuando para ascender a otra categoría, el ordenamiento jurídico de la materia –Ley Orgánica del Servicio Exterior–, requiere del desarrollo de un concurso de méritos y oposición y cumplir con las nuevas circunstancias que impone la ley para tal efecto. Por tanto, la Corte Constitucional, en acatamiento de la seguridad jurídica, no puede desconocer los trámites correspondientes y ordenar los ascensos que se demanda.

#### Otras consideraciones

##### Sobre los fundamentos fácticos y jurídicos expuestos por la legitimada activa

Cuando la accionante demanda el incumplimiento de la resolución *ut supra*, expone y solicita nuevos reclamos disímiles e incompatibles con la naturaleza jurídica de esta acción, así: **i.** Impugna la resolución N.º 0000710-A, sin fecha, en la que la Comisión Calificadora del Personal del Servicio Exterior ha resuelto no calificar para el proceso de ascenso, la misma que, según manifiesta la demandante, nunca le fue notificada, por lo que alega la vulneración del debido proceso. **ii.** Cuestiona el memorando N.º MRECI-

DARH-2012-3265-M del 07 de agosto de 2012, expedido por la directora de administración de Recursos Humanos, el mismo que no atiende la calificación dentro del escalafón perteneciente a los funcionarios de carrera diplomática, por falta de motivación.

De los asuntos manifestados en el párrafo anterior, y de conformidad con las consideraciones establecidas en el acápite de la naturaleza y objeto de la acción de incumplimiento de esta sentencia, no corresponde emitir pronunciamiento al respecto, pues, esta garantía, solamente, se circunscribe en verificar su efectivo cumplimiento; más, no entra al examen de nuevos hechos fácticos surgidos con posterioridad a la decisión ejecutada, ya que si ello ocurre, el ordenamiento jurídico constitucional ha diseñado los canales jurisdiccionales pertinentes para atender esos reclamos, así como la vulneración de derechos constitucionales alegados.

### III. DECISIÓN

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

#### SENTENCIA

1. Declarar que no existe incumplimiento de la resolución dictada por la Primera Sala del Tribunal Constitucional, el 23 de octubre de 2003, dentro del amparo constitucional N.º 0519-2003-RA.
2. Negar la acción de incumplimiento presentada.
3. Devuélvase el expediente N.º 17802-2003-10206, remitido por los jueces de la Segunda Sala del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 1 de Quito.
4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

f.) Wendy Molina Andrade, **PRESIDENTA (e)**.

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

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con cinco votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Alfredo Ruiz Guzmán y Wendy Molina Andrade, sin contar con la presencia de los jueces Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, en sesión de 20 de mayo de 2015. Lo certifico.

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

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de junio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

#### CASO Nro. 0014-14-IS

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la jueza Wendy Molina Andrade, suscribió la presente sentencia el día martes 02 de junio del 2015, en calidad de presidenta (e) de la Corte Constitucional, al momento de expedirse la misma.- Lo certifico.

f.) Jaime Pozo Chamorro, **Secretario General**.

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de junio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 29 de abril del 2015

#### SENTENCIA N.º 131-15-SEP-CC

#### CASO N.º 0561-12-EP

#### CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

#### I. ANTECEDENTES

##### Resumen de admisibilidad

Comparece el señor Gil Eduardo Vela Vargas, por sus propios derechos, y presenta acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada por los jueces de la Sala de lo Civil, Mercantil y Familia de la Corte Nacional de Justicia, el 17 de enero de 2012, dentro del juicio ordinario N.º 059-2012.

El 4 de abril del 2012, de conformidad con lo establecido en el segundo inciso del cuarto artículo innumerado agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, la Secretaría General de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, certificó 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, mediante auto del 24 de abril de 2012, admitió a trámite la acción planteada por considerar que cumple con los requisitos previstos en los artículos 61 y 62 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Efectuado el sorteo correspondiente, conforme lo dispuesto en el artículo 195 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y artículo 18 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, le correspondió al ex juez constitucional, Hernando Morales Vinueza, actuar como

juez ponente, quien mediante providencia del 28 de junio de 2012, dispuso notificar a los jueces que emitieron la decisión impugnada con el objeto de que presenten un informe debidamente motivado sobre los argumentos que fundamentan la demanda.

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

El 03 de enero de 2013 el Pleno del Organismo procedió al sorteo de las causas, correspondiendo al juez constitucional Fabián Marcelo Jaramillo Villa, sustanciar la presente causa, conforme consta en el memorando de Secretaría General de la Corte Constitucional N.º 018-CCE-SG-SUS-2013 del 08 de enero de 2013, por el cual remite el expediente del caso N.º 0561-12-EP.

Mediante providencia del 13 de enero de 2013, el juez constitucional Fabián Marcelo Jaramillo Villa avocó conocimiento de la presente causa y determinó su competencia para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección.

#### Decisión judicial que se impugna

La decisión judicial impugnada es la sentencia dictada por los jueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, la misma que reza lo siguiente:

**CORTE NACIONAL DE JUSTICIA.- SALA DE LO CIVIL, MERCANTIL Y FAMILIA.-** Quito, 17 de enero de 2012, las 11h00.- **VISTOS:** (...) Esta norma claramente determina la consecuencia a quien se niega injustificadamente a practicarse la prueba de ADN o cualquier otra prueba científica cuando de esa manera se intenta impedir que un menor, niña, niño o adolescente, acceda al reconocimiento de la paternidad o maternidad, en la que el juzgador declarará la paternidad o maternidad presunta del accionado, porque evidentemente se debe favorecer el interés superior del menor; decisión que no tiene fuerza de cosa juzgada material, porque esa presunción puede ser destruida a futuro en otro juicio.- Empero, tal presunción no puede aplicarse en el sentido contrario, es decir, en perjuicio del menor, al declarar que determinada niña, niño o adolescente no es hijo de tal padre o madre.- En definitiva en la presente causa no se ha podido demostrar la pretensión del actor, Gil Eduardo Vela Vargas, esto es, de que no es padre biológico del menor Carlos o Carlos Julián Vela Moya, situación que no impide que a futuro pueda intentar una nueva acción con este fin. Por las consideraciones que anteceden, la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia **ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA** casa la sentencia pronunciada por la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, y en su lugar dicta la sentencia de mérito procedente, desechando la demanda por falta de prueba (...).

#### Fundamentos y pretensión de la demanda

##### Antecedentes

El señor Gil Eduardo Vela Vargas presentó una demanda ante el Juzgado Décimo de lo Civil de Pichincha, solicitando “que se declare la falsa calidad de padre (...) respecto del niño Carlos Julián Vela Moya o Carlos Vela Moya, hijo biológico de la señora Lorena Paulina Moya”.

El 24 de agosto de 2009, el juez encargado décimo de lo civil de Pichincha aceptó la excepción de improcedencia de la acción deducida por la demandada y desechó la demanda. En sentencia, el juez determinó que la acción deducida constituía una impugnación de paternidad de un hijo concebido dentro del matrimonio y por tanto, le es aplicable lo previsto en el artículo 236 del Código Civil, que limita a sesenta días el plazo para que el padre impugne la paternidad del niño habido en matrimonio.

El accionante interpuso recurso de apelación, el cual fue conocido por la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, que mediante sentencia del 25 de enero de 2011 confirmó la sentencia subida en grado, rechazando la demanda por considerar que ha caducado el derecho para intentar esta acción.

El señor Gil Eduardo Vela Vargas interpuso recurso de casación, mismo que fue resuelto por la Sala de lo Civil, Mercantil y Familia de la Corte Nacional de Justicia. En sentencia emitida el 17 de enero de 2012, la Corte determinó que los jueces de instancia habían dejado de lado circunstancias que debían ser tomadas en cuenta para la aplicación del artículo 236 del Código Civil, por lo que casó la sentencia y en su lugar dictó sentencia de mérito, en la cual desecha la demanda por falta de prueba.

##### Detalle y fundamento de la demanda

El accionante, en su demanda, sostiene en lo principal que:

Se ha inobservado la igualdad de derechos, deberes y oportunidades que la Constitución reafirma como el derecho a la igualdad formal y no discriminación de las personas.

Que la Sala desecha la prueba de ADN aportada por él y no se practica dicha prueba, pese a que fue solicitada y dispuesta judicialmente 5 veces por el juez de primera instancia, y 3 veces por la Sala de la Corte Provincial de Pichincha, puesto que la madre se negó a someter al hijo a dicha prueba.

Que el precepto constitucional de la igualdad de derechos entre los cónyuges debe ser aplicado, particularmente en el plano judicial, para impedir que se le imponga al marido una paternidad que no es suya, cualquiera que sea el momento en que se detecte esta situación, puesto que sus efectos no tienen ni pueden tener limitación temporal alguna. Por lo que considera que la carga de la paternidad y su prueba no recae ni puede recaer solamente en el padre, ya que la madre es tanto o más responsable de coadyuvar a la clara determinación de la identidad de su hijo o hija.

Que el numeral 28 del artículo 66 de la Constitución establece el derecho a la identidad. Sostiene que este derecho es inherente a todo ser humano, independientemente de su edad, sexo, estado civil, raza o condición social, y es aplicable, por igual, al padre, madre, hijo o hija, sin ninguna discriminación, con sujeción al principio de igualdad formal de las personas. Al contrario, si solo fuera referido a los recién nacidos o menores de edad en relación con sus apellidos paternos, a su parecer, implicaría una grave distorsión jurídica de este derecho.

Manifiesta también que el derecho a la identidad consiste en la obligación del padre y de la madre de darle sus apellidos al hijo, lo cual no puede ser susceptible de caducidad o prescripción. Según señala, en la legislación civil, el hijo puede demandar este derecho en cualquier tiempo, por lo que este derecho no caduca.

Sostiene que si la madre se niega a la realización de una prueba científica que la ley ha incorporado como medio de prueba para probar la paternidad, incurre en una actitud deliberadamente fraudulenta, pues le causa al marido un perjuicio irreparable para toda la vida y condena al hijo a vivir con una identidad falsa.

Señala que se menoscabó su posición jurídica, pues mermando la eficacia jurídica de su pretensión, basados en una predisposición ideológica de tipo jurídico, los jueces nacionales, en su *ratio decidendi*, establecen que cuando el padre se niega a realizarse el examen de ADN se aplica la presunción de paternidad en su contra, y cuando la madre por sus propios derechos y además representando los derechos del menor se niega, no se aplica la misma presunción. Por lo que considera que esto carece de objetividad y se trata exclusivamente de una posición ideológica discriminatoria que atenta contra su derecho a la igualdad material en la esfera del proceso del que ha sido parte y, por tanto, aquello constituye un impedimento y obstáculo para la vigencia de sus derechos constitucionales.

Además, considera que existe una extrapolación o exclusión de la norma general aplicable al caso sobre el indicio en contra de la parte que se niega a la práctica de exámenes o reconocimiento de personas contenidas en el artículo 263 del Código de Procedimiento Civil, a favor de la intrapolación de la norma especial para el caso de prestaciones alimenticias de menores sobre el indicio en contra de la parte que se niega a someterse al examen de ADN, contenido en el artículo innumerado 10 de la Ley Reformatoria al Título V, Libro Segundo, del Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia.

Dice además que no hubo seguridad jurídica porque ignoraron por completo las normas jurídicas relativas al valor de la confesión judicial, las cuales ni tomaron en cuenta, y la incongruencia terrible de que se ejerce una acción articulada y organizada de manera autónoma y perfectamente independiente como institución jurídica, como es la acción para la declaración de la falsa calidad de padre, que prescribe en diez años, presentándola como si se tratase de otra acción operacionalizada de manera totalmente distinta.

Sostiene, por otra parte, que nunca ha actuado en contra del interés superior del niño, pues siempre ha defendido la tesis de que el interés superior del menor y el de todos es el conocimiento de la verdad, el cual determina la vigencia de otros derechos: derecho a la identidad, derecho a la filiación paterna verdadera y la garantía del registro de su identidad personal.

Que el caso, por tanto, amerita convertirse en un precedente constitucional debido a que cuestiona y replantea el contenido de instituciones importantísimas en el derecho civil, procesal civil y de la prueba constitucional. Manifiesta que tal es el caso de la distinción entre impugnación de paternidad y acción para declaración de la falsa calidad de padre, valor de la prueba científica legal y constitucional, y la forma de aplicar el debido proceso en las esferas sustantivas del derecho que no poseen previsiones específicas al respecto.

### Pretensión

El accionante, expresamente, señala lo siguiente:

“Por todo cuanto queda expuesto y justificado solicito que la Corte Constitucional en sentencia declare:

La invalidez e ineficacia de la sentencia de mérito dictada por la Sala de lo Civil, Mercantil y Familia de la Corte Nacional de Justicia, el 17 de enero de 2012, las 11h00, en el juicio signado con el No. 402-2011-GNC y del auto que denegó la aclaración, emitido por la Sala de la Familia, Niñez y Adolescencia de la Corte Nacional de Justicia, el 5 de marzo de 2012, las 09h35, en el expediente signado N° 129-2012-JBP; dictando en su lugar sentencia integradora que comprenda los siguientes puntos:

A.- La inexistencia de la filiación consanguínea entre el accionante Gil Eduardo Vela Vargas y el codemandado Carlos Julián Vela Moya

B.- Disponga la rectificación de la partida de nacimiento de Carlos Julián Vela Moya, nacido el 5 de marzo de 2007, e inscrito en el Registro Civil de Quito, el 3 de abril del mismo año, eliminando la condición de padre del accionante Gil Eduardo Vela Vargas a través de la marginación respectiva en el Registro Civil.

C.- Declare la inconstitucionalidad del artículo 236 del Código Civil que establece el plazo de sesenta días para ejercer la acción de impugnación de la paternidad, en concordancia con la sentencia N° 025-10-SCN-CC de inconstitucionalidad dictada por el Pleno de la Corte Constitucional en el caso 001-10-CN de 24 de agosto de 2010, que declara inconstitucional el artículo 257 del Código Civil.

D.- Declarar que el delito de desacato a las órdenes judiciales que implique la conculcación de derechos determina, además de la responsabilidad penal, la responsabilidad civil de reparar los daños y perjuicios de quien con sus acciones ha obstruido e inducido al error a la administración de justicia.

E.- Dejar expresa constancia de la vigencia del derecho del codemandado durante toda su vida de seguir las acciones que le asistan para el conocimiento de su progenitor.”

### Derechos que considera vulnerados

Según señala en su demanda, los derechos que el señor Gil Eduardo Vela Vargas considera vulnerados son los siguientes: derecho a la igualdad, derecho a la dignidad humana, garantía del interés superior del niño, derecho al libre desarrollo de la personalidad, derecho a la identidad personal, derecho de filiación, derecho a la verdad histórica, derecho a la integridad psíquica, derecho al honor, derecho a la seguridad jurídica, derecho a la tutela judicial efectiva, derecho al debido proceso, derecho a la defensa y garantía de supremacía constitucional.

### De la contestación y sus argumentos

#### Argumentos de la parte accionada

Jueces de la Sala de lo Civil, Mercantil y Familia de la Corte Nacional de Justicia

Las doctoras María del Carmen Espinoza Valdivieso, María Rosa Merchán Larrea y Rocío Salgado Carpio, juezas de la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Nacional de Justicia, manifiestan que la sentencia motivo de la acción extraordinaria de protección fue expedida el 17 de enero de 2012, por los jueces de la entonces Sala de lo Civil, Mercantil y Familia de la Corte Nacional de Justicia, doctores Carlos Ramírez Romero, Galo Martínez Pinto y Manuel Sánchez Zuraty, por lo que sostienen que no les corresponde emitir ningún criterio al respecto.

#### Argumentos de terceros con interés en la causa

La señora Lorena Paulina Moya Álvarez comparece y manifiesta lo siguiente:

Que su cónyuge no ha probado que su hijo Carlos Julián Vela Moya tenga otro padre que no sea él.

Que las pretensiones del actor han transgredido los derechos constitucionales que garantizan el interés superior del niño cuando establece fundamentos de hecho y de derecho incompatibles con sus pretensiones, manipulando, en su opinión, disposiciones legales que solo debían ser ejercidas por el hijo en defensa de sus intereses vulnerados por el padre.

Señala que el accionante pretende que se declare la falsa calidad de padre, amparado en el numeral 3 del artículo 131 del Código de la Niñez y Adolescencia, cuando lo dispuesto en este artículo va dirigido a declarar la paternidad y no a despojar la paternidad.

Manifiesta que es indiscutible el derecho a la identidad de Carlos Julián Vela Moya, quien tiene como padres a los señores Gil Eduardo Vela Vargas y Paulina Moya Álvarez, toda vez que este es un derecho inalienable, sin que pueda ser posible pretender cambiar la identidad en cualquier etapa de la vida del niño a la conveniencia de los intereses del padre a costa de vulnerar los derechos constitucionales de su hijo matrimonial.

Señala además que ni ella ni su hijo se han sometido al examen de ADN solicitado por el actor, por cuanto es inoficioso realizarse una prueba que sustenta una reclamación cuya acción está prescrita, por haber transcurrido en exceso el tiempo para el ejercicio de tal acción. Por lo que sostiene que solo preserva los derechos constitucionales de su hijo, conculcados por su padre, ante la amenaza de adulterar los resultados de la prueba.

### Amicus Curiae

El doctor Cesar Paz y Miño Cepeda, médico genetista y decano del Instituto de Investigaciones Biomédicas de la Facultad de Ciencias de la Salud de la Universidad de las Américas (UDLA), presenta un *amicus curiae* en el que manifiesta lo siguiente:

Que la sentencia de la Corte Nacional de Justicia, materia de la presente acción, llama su atención y le sorprende, pues en su considerando 8.2.2 sostiene que:

Respecto a la prueba relativa al grupo sanguíneo, aquella tampoco ofrece una certeza determinante, ya que como lo ha demostrado la demandada, su padre, el abuelo materno del menor, tiene el grupo B RH+, por lo que existe la posibilidad, por herencia genética, de que su nieto, Carlos Vela Moya, haya heredado de él esa característica, por tanto esa prueba, no tiene la contundencia necesaria en un tema tan delicado como es la situación de filiación.

Que como genetista debe aportar la información científica a la Corte Constitucional para que se haga justicia de forma idónea, y no se cometan errores con tales aseveraciones, pues de dos padres con tipo de sangre O RH+, no puede, en ningún caso, resultar un hijo con tipo de sangre B RH+, en razón de que el factor B de la sangre nunca es recesivo, siendo dominante o codominante (AB).

Señala que cada persona recibe de su padre biológico la mitad de información genética que determina su tipo de sangre y la otra mitad de la madre biológica. Por lo que manifiesta que en caso de que una persona sea del grupo sanguíneo "O", la única posibilidad genética para así serlo, es que cada individuo tenga las dos porciones del gen que determina el grupo sanguíneo de igual característica.

Manifiesta que del análisis realizado a los datos del juicio puede aseverar que una madre de grupo sanguíneo "O" y un padre de grupo sanguíneo "O" solo pueden tener hijos del grupo sanguíneo "O". Según su opinión, el apareamiento de otro grupo sanguíneo diferente significa automáticamente que se debe descartar la paternidad de un imputado de grupo sanguíneo tipo "O".

Por consiguiente, sostiene que se induce al juez a cometer un error al presentar como prueba el tipo de sangre "B" RH+ que corresponde al abuelo, afirmando que científicamente es posible que esa característica la herede el nieto, en forma recesiva, pues aquello constituye una falsedad total.

Sostiene que su opinión está basada en la leyes genéticas de la herencia, aplicadas a los grupos sanguíneos de los seres humanos, y por tanto su intervención como *amicus*

*curiae* obedece a sus estudios, conocimientos, prácticas de investigación y su pasión por enseñar las verdades científicas. En este caso, dice que son elementos que confieren un nivel de certeza para que los jueces que resuelven los casos concretos no cometan errores y actúen con seguridad y pleno conocimiento.

#### **Audiencia**

El 27 de enero de 2014 se llevó a cabo la audiencia pública a la que concurrieron las siguientes personas: el legitimado activo, Gil Eduardo Vela Vargas, acompañado por sus abogados patrocinadores, doctores Fausto Flores y Gil Vela; y como tercera interesada, la señora Lorena Paulina Moya Álvarez, acompañada por su abogada defensora, doctora. Diana Valarezo.

En su intervención, el representante del legitimado activo manifestó, en lo principal, que ante la certeza de que el niño Carlos Vela no era su hijo, presentó una acción para obtener la declaración de falsa calidad de padre y la declaratoria de la invalidez del acta de nacimiento, puesto que estima que se le ha inducido a error y como consecuencia se ha hecho constar un hecho falso en dicha acta. Afirmó que tuvo que proponer esta acción porque era el único remedio legal que le daba la legislación para reparar el daño ocasionado a él y al menor. Señaló además que la jurisprudencia de esta Corte declaró inconstitucional la prescripción del plazo para que el hijo que no conoce a su padre pueda reivindicar la verdadera paternidad, por lo que a partir de entonces el hijo puede reivindicar y buscar a su padre en cualquier momento. Pero esta posibilidad no se le garantiza al padre, por lo que debió recurrir a otras acciones frente a la necesidad de igualar esta posibilidad que la Corte garantizó al hijo y no al padre.

Por otra parte, afirmó que en primera y segunda instancia se ordenó 8 veces la práctica de las pruebas de ADN y grupo sanguíneo a los tres involucrados en el caso, pero por la falta de comparecencia nunca se llevó a cabo la prueba. Manifestó que estas omisiones pueden ser calificadas como deslealtad, mala fe procesal, desacato u obstrucción de justicia, pero no pueden quedar sin calificación ni consecuencias, porque aquello vulnera derechos. Afirmó que ante la falta de prueba, en primera y segunda instancia, lo que les quedó a los jueces es el argumento de que se trataba únicamente de una impugnación de paternidad y que la misma debía ser desestimada por haber prescrito la acción. Señaló que en casación, en cambio, dio un giro inesperado, pues se casó la sentencia y se desechó la demanda con el argumento de falta de prueba. Por lo que según dijo, el argumento violatorio de derechos constitucionales se encuentra fundamentalmente en el considerando ocho, pues es inválido y contiene falacias y sofismos. Sostuvo que la Corte Nacional, en su sentencia, determinó que no valora la prueba del accionante porque no fue ordenada previamente por el juez, sin embargo, sí valoró y consideró la prueba presentada por la madre. La Corte valoró los carnés de grupos sanguíneos –prueba con la misma objeción técnica– y determinó que en base a lo sostenido por la madre sí es posible que el menor sea hijo del accionante.

Además, sostuvo que la negativa de practicarse la prueba ordenada no puede quedar en el limbo, sino que debió haberse obligado a la madre y al niño a realizarse la prueba. Dijo que la negativa de practicarse las pruebas científicas tiene como resultado la presunción o indicio en contra de parte, y esa presunción era aplicable en el proceso y fue invocada en todo momento. Manifestó que en la sentencia se vulneraron los derechos a la seguridad jurídica, a la familia, a la motivación, a la verdad y a la filiación. Finalmente, señaló que se ha vulnerado el derecho a la identidad, especialmente respecto de las características materiales como los grupos sanguíneos y la procedencia familiar.

Por su parte, durante la intervención de la tercera interesada, Lorena Paulina Moya Álvarez, madre del menor, a través de su representante hizo un recuento de los hechos del caso y sostuvo que la acción propuesta por el señor Vela Vargas es una acción extemporánea, de conformidad con las disposiciones del Código Civil, pues solo tenía 60 días para impugnar la paternidad, por lo que manifestó que alegaron la prescripción y los jueces de instancia desecharon la demanda en todas sus partes por haber transcurrido en exceso el tiempo para presentar la acción. Además, manifestó que jamás se sometieron a ningún examen de ADN ni de grupos sanguíneos, pues según la defensa era inoficioso realizarse una prueba sustentada en una reclamación cuya acción está prescrita.

Afirmó también que la descendencia materna del menor posee el carácter B Rh+ por lo que la afirmación del accionante de no ser el padre no es válida y no demuestra que no sea su hijo. Según su opinión, todo el juicio fue consecuencia de un deseo de justificar su adulterio y en represalia por el juicio de alimentos que fue propuesto por su representada.

Señaló que el accionante ha manipulado la normativa que ampara únicamente a los hijos para impugnar la paternidad de Carlo Julián Vela Moya, pero que aquello no es válido, pues destacó que el niño ya tiene como legítimos padres a Gil Eduardo Vela Vargas y Lorena Paulina Moya Álvarez, lo cual constituye un derecho inalienable del menor. En consecuencia, manifestó que no puede pretender cambiar la identidad del menor a la conveniencia de sus intereses y a costa de vulnerar los derechos constitucionales del niño.

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

### **Competencia**

El Pleno de la Corte Constitucional, según las atribuciones establecidas en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, artículo 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y artículo 35 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, es competente para conocer y pronunciarse sobre la acción extraordinaria de protección, contenida en el proceso N.º 0561-12-EP, con el fin de establecer si la sentencia dictada ha vulnerado o no los derechos alegados.

### Legitimación activa

El accionante se encuentra legitimado para presentar la presente acción extraordinaria de protección, en virtud de cumplir con los requerimientos establecidos en el artículo 437 de la Constitución de la República y de conformidad con el artículo 439 ibídem; en concordancia con el artículo 59 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

### Análisis constitucional

#### Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección

La acción extraordinaria de protección, establecida en el artículo 94 de la Constitución, constituye una garantía jurisdiccional creada por el constituyente para proteger los derechos constitucionales de las personas en contra de cualquier vulneración que se produzca en una sentencia o auto definitivo. Así, esta acción nace y existe para garantizar y defender el respeto de los derechos constitucionales y el debido proceso. Por consiguiente, tiene como fin proteger, precautelar, tutelar y amparar los derechos de las personas que, por acción u omisión, sean vulnerados en las decisiones judiciales.

En este sentido, de acuerdo con el artículo 437 de la Constitución de la República, la acción extraordinaria de protección procede únicamente cuando se trate de sentencias, autos y resoluciones firmes o ejecutoriados, en los que el accionante demuestre que en el juzgamiento se ha violado, por acción u omisión, el debido proceso u otros derechos reconocidos en la Constitución.

Conforme ya lo ha expresado la Corte Constitucional en varias de sus sentencias, la acción extraordinaria de protección procede en contra de sentencias, autos en firme o ejecutoriados, y resoluciones judiciales que pongan fin al proceso; en esencia, la Corte Constitucional, por medio de esta acción excepcional, solo se pronunciará respecto a dos cuestiones principales: la vulneración de derechos constitucionales o la violación de garantías del debido proceso. Es decir, la acción extraordinaria de protección tutela todos los derechos constitucionales para evitar la arbitrariedad de los operadores de justicia por acción u omisión, por lo que, de determinarse la existencia de la violación de un derecho, el accionante puede exigir la reparación integral, propendiendo a que las cosas regresen al estado anterior de la vulneración.

Así, la incorporación del control de constitucionalidad de las decisiones judiciales permite garantizar que, al igual que cualquier decisión de autoridad pública, estas respeten los derechos constitucionales de las partes procesales. No se trata de una instancia superpuesta a las ya existentes, ni tiene por objeto deslegitimar o desmerecer la actuación de los jueces ordinarios; por el contrario, tiene como único fin la consecución de un sistema de justicia caracterizado por el respeto y la sujeción a la Constitución. De tal manera que la Corte Constitucional, cuando conoce una acción extraordinaria de protección, no actúa como un tribunal de alzada, sino únicamente interviene con el fin de controlar posibles violaciones a derechos reconocidos en la Constitución de la República.

### Planteamiento de los problemas jurídicos de los que depende la resolución de la causa

Para resolver la causa, esta Corte procede a efectuar el análisis de fondo correspondiente, en base a los siguientes problemas jurídicos:

1. ¿Se ha vulnerado el derecho a la seguridad jurídica del accionante cuando la Sala de lo Civil, Mercantil y Familia de la Corte Nacional de Justicia, en su sentencia, analiza las pruebas y determina que no son suficientes para probar las alegaciones del accionante?
2. ¿Se ha vulnerado el derecho a la defensa, como garantía del debido proceso, en la sentencia impugnada?
3. ¿Se ha vulnerado el derecho a la identidad personal del menor, Carlos Vela Moya, consagrado en el artículo 66 numeral 28 de la Constitución?

### Resolución de los problemas jurídicos

1. **¿Se ha vulnerado el derecho a la seguridad jurídica del accionante cuando la Sala de lo Civil, Mercantil y Familia de la Corte Nacional de Justicia, en su sentencia, analiza las pruebas y determina que no son suficientes para probar las alegaciones del accionante?**

El derecho a la seguridad jurídica, consagrado en el artículo 82 de la Constitución, se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes. A través de este derecho se crea un ámbito de certeza y confianza ciudadana respecto de las actuaciones de los poderes públicos, pues se garantiza a las personas que toda actuación se realizará acorde a la Constitución y a una normativa previamente establecida, que será aplicada únicamente por parte de las autoridades competentes para el efecto. Esta garantía constitucional debe ser entendida como uno de los deberes fundamentales del Estado y, en consecuencia, corresponde a los jueces brindar, en todo momento, la certeza al ciudadano respecto de las actuaciones que, en derecho, se efectúan en cada momento procesal.

Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado que:

Mediante un ejercicio de interpretación integral del texto constitucional se determina que el derecho a la seguridad jurídica, es el pilar sobre el cual se asienta la confianza ciudadana en cuanto a las actuaciones de los distintos poderes públicos; en virtud de aquello, los actos emanados de dichas autoridades públicas deben contener una adecuada argumentación respecto al tema puesto en su conocimiento, debiendo además ser claros y precisos, sujetándose a las atribuciones que le compete a cada órgano<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Corte Constitucional, sentencia N.º 016-13-SEP-CC, dentro de la causa N.º 1000-12-EP.

En el caso sub júdice, al tratarse de un recurso de casación, debemos tomar en cuenta que nos encontramos ante un mecanismo jurisdiccional extraordinario cuyo objetivo principal es analizar si en la sentencia existen violaciones a la ley sustantiva o procesal, ya sea por contravención expresa de su texto, por indebida aplicación o por errónea interpretación de la misma. Es así que el papel que cumple la Corte Nacional de Justicia, al ser el tribunal de casación, es fundamental, ya que realiza el control del producto de la actividad jurisdiccional de los jueces de apelación, es decir, el contenido de sus sentencias<sup>2</sup>, de modo que este recurso, por su naturaleza, tiene marcados condicionamientos y requisitos, tanto para su presentación, como tramitación y resolución.

Respecto a la valoración de la prueba dentro de un recurso de casación, debe dejarse claro que la misma está prohibida, pues no puede ser analizada nuevamente por los jueces. En este sentido, la Corte Constitucional, mediante sentencia N.º 001-13-SEP-CC, respecto de la valoración de la prueba en etapa de casación, ha señalado que:

(...) los jueces de casación únicamente podrían valorar la contravención a la ley, indebida aplicación o errónea interpretación de la misma para la valoración de la prueba, mas no valorar la prueba en sí (...)<sup>3</sup>.

En el mismo sentido, la Primera Sala de lo Civil y Mercantil de la entonces Corte Suprema de Justicia, en la resolución 178 del 24 de junio de 2003, estableció que:

No está en la esfera del tribunal de casación revalorizar el prueba, ni juzgar los motivos que formaron la convicción del tribunal *ad quem*. La valoración o apreciación probatoria, o sea la determinación de la fuerza de convicción de los medios probatorios incorporados al proceso, es una atribución reservada a los jueces y tribunales de instancia; la potestad del tribunal de casación se reduce a controlar o fiscalizar que en esa valoración no se hayan aplicado indebidamente o dejado de aplicar o interpretado erróneamente normas procesales que regulan la valoración de la prueba, yerros que han conducido o traído como consecuencia la transgresión de normas sustantivas o materiales (...)<sup>4</sup>.

Esto significa que el recurso de casación tiene como única finalidad la valoración de la legalidad de la sentencia emitida por el tribunal *ad quem*, mas no la valoración de las pruebas presentadas durante la sustanciación de la causa, para establecer su validez o suficiencia para probar un hecho alegado por las partes.

En el caso sub júdice, la Sala de la Familia, Niñez y Adolescencia de la Corte Nacional de Justicia, en el punto 8.2.2 de su sentencia establece lo siguiente:

<sup>2</sup> Corte Constitucional, sentencia N.º 001-13-SEP-CC, dentro de la causa N.º 1647-11-EP.

<sup>3</sup> Corte Constitucional, sentencia N.º 001-13-SEP-CC, dentro del caso N.º 1647-11-EP.

<sup>4</sup> Corte Suprema de Justicia. Resolución N.º 178 del 24 de junio de 2003, juicio N.º 19-2003 (Bravo vs. Palma).

La diligencia previa de confesión judicial de Lorena Paulina Moya Álvarez no aporta mayores elementos al propósito sustancial de esta clase de procesos, relativos a la paternidad, pues ni las circunstancias del viaje de la demandada y su reunión con otra persona (Ciro Gómez Vargas) ni lo relativo al examen de ADN practicado en el exterior pueden ser consideradas para tales fines pues dicho examen no se lo efectuó dentro de un proceso judicial por orden de un juez con las solemnidades que la ley determina, y la propia demandada niega haberse realizado esta prueba genética; en definitiva, no cumple con las solemnidades previstas en la ley (Art. 116 CPC).- Respecto a la prueba relativa al grupo sanguíneo, aquella tampoco ofrece una certeza determinante, ya que como lo ha demostrado la demandada, su padre, el abuelo materno del menor, tiene el grupo B RH+, por lo que existe la posibilidad, por herencia genética, de que su nieto, Carlos Vela Moya, haya heredado de él esta característica, por tanto, esa prueba no tiene la contundencia necesaria en un tema tan delicado como es la situación de filiación.- Respecto de la prueba científica de comparación de ADN, solicitada por el actor y ordenada en cinco ocasiones dentro de este proceso, no se la efectuó por la negativa de la madre, en representación del menor, de acudir a realizarse dicha prueba, no por ello el juez puede aceptar estimar tal situación como un indicio en contra de la parte demandada, en virtud de la norma del art. 263 del Código de Procedimiento Civil, que establece una condición ante la negativa de las personas a practicarse ciertos exámenes y es que tal situación debe ser apreciada por el juez como un indicio en su contra, menos aun tratándose de los derechos de un menor.

Tal afirmación evidencia un análisis y valoración de la prueba por parte de la Corte Nacional de Justicia, pues analiza las pruebas solicitadas y/o presentadas por el actor en el juicio y determina que aquellas no son determinantes o no aportan elementos suficientes para probar la pretensión. Así, por ejemplo, establecen que la prueba del grupo sanguíneo no ofrece la contundencia suficiente para probar la falsa paternidad del señor Vela Vargas frente a la prueba presentada por la demandada, valorando y dando por cierta la afirmación de la señora Lorena Moya Álvarez respecto de que existe la posibilidad, por herencia genética, de que el niño tenga el grupo sanguíneo del abuelo.

Además, en la parte resolutive, la Corte Nacional de Justicia llega a la siguiente conclusión:

En definitiva, en la presente causa no se ha podido demostrar la pretensión del actor, Gil Eduardo Vela Vargas, esto es, de que no es padre biológico del menor Carlos o Carlos Julián Vela Moya, situación que no impide que a futuro pueda intentar nueva acción con este fin (...) casa la sentencia pronunciada por la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha y en su lugar dicta la sentencia de mérito procedente, desechando la demanda por falta de prueba.

Por lo tanto, se observa que es a partir de la valoración de las pruebas que realiza la Sala de la Corte Nacional que llega a la conclusión de que el accionante no ha probado su pretensión, por lo que pese a que el recurso de casación

constituye un recurso extraordinario que tiene como único fin el examen de legalidad de una sentencia, los jueces, irrespetando la normativa clara, previa y aplicable al caso concreto, así como los precedentes jurisprudenciales que de modo claro y determinante han establecido que durante el recurso de casación no es posible hacer valoración de las pruebas aportadas por las partes, han determinado que las pruebas del actor no son suficientes y en virtud de ello han desechado la demanda.

En consecuencia, esta Corte Constitucional encuentra que la sentencia de la Sala de la Familia, Niñez y Adolescencia de la Corte Nacional de Justicia ha vulnerado el derecho a la seguridad jurídica del accionante, así como también el debido proceso en la garantía básica prevista en el artículo 76 numeral 1 de la Constitución de la República, esto es, garantizar el cumplimiento de las normas y derechos de las partes.

## 2. ¿Se ha vulnerado el derecho a la defensa, como garantía del debido proceso, en la sentencia impugnada?

El accionante sostiene que la señora Lorena Paulina Moya Álvarez, madre del niño Carlos Vela Moya, se ha negado a practicar las pruebas de ADN y de grupo sanguíneo solicitadas por él y dispuestas por los jueces de instancia en un total de 8 ocasiones. Según señala en su demanda, la madre nunca compareció con el menor a realizar la prueba judicialmente dispuesta, y los jueces de la Segunda Sala de la Familia, Niñez y Adolescencia de la Corte Nacional de Justicia, ignorando la presunción contenida en el artículo 263 del Código de Procedimiento Civil y el artículo 10 del Título V, Libro Segundo del Código de la Niñez y Adolescencia, negaron su demanda por falta de pruebas.

El debido proceso constituye un mínimo de presupuestos y condiciones que deben ser observados y fielmente cumplidos durante la tramitación de un procedimiento, para así asegurar las condiciones mínimas para la defensa y seguridad jurídica de las partes durante todo el transcurso del proceso hasta la obtención de una decisión adecuadamente motivada y fundada en derecho. La Corte Constitucional, de modo expreso, ha señalado en fallos anteriores que “el debido proceso es un derecho constitucional consagrado en el artículo 76 de la Constitución de la República, dentro del cual se incluye un conjunto de garantías básicas tendientes a tutelar un proceso justo, libre de arbitrariedades en todas las instancias judiciales”<sup>5</sup>.

En tal sentido, el artículo 76 de la Constitución de la República establece que en todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden se asegurará un conjunto de garantías básicas, entre las cuales se incluye el derecho de las personas a la defensa. Como parte de este derecho, el artículo 76 numeral 7 literales **a** y **h** establecen que:

a) Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento (...)

h) Presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistida y replicar los argumentos de las otras partes; presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra.

La Corte Constitucional, en la sentencia N.º 016-13-SEP-CC, señaló que:

El derecho a la defensa forma parte de las garantías básicas del derecho al debido proceso. El derecho a la defensa se basa en la igualdad procesal en virtud de la cual las partes intervinientes en un proceso deben estar en igualdad de condiciones ante la administración de justicia.

Además, esta Corte ha manifestado que:

Se establece constitucionalmente el derecho a la defensa de toda persona, y en tal sentido, todo tipo de actos que conlleven la privación o limitación del referido derecho producirá en última instancia, indefensión. En otras palabras, esta garantía esencial es una complementación del debido proceso, la relación existente entre la tutela judicial efectiva y la prohibición de la indefensión se configuran en un único derecho, el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión<sup>6</sup>.

Es decir, que si durante cualquier etapa del proceso una de las partes fuere impedida de presentar sus pruebas o contradecir aquellas que se hayan presentado en su contra, aquello constituye una vulneración al derecho a la defensa, debido a que cualquier acto que prive o limite a las partes de su libre capacidad de intervenir en el proceso para practicar o presentar pruebas, así como para refutar aquellas presentadas por la otra parte, queda en desventaja frente a las otras partes involucradas y por ende la autoridad judicial no contará con los elementos necesarios para poder emitir una sentencia que garantice la tutela judicial efectiva de los derechos e intereses de las partes procesales.

Una vez analizada la demanda presentada y el expediente del caso, esta Corte encuentra que la presunta vulneración de derechos habría ocurrido desde la sustanciación de la primera instancia y que no habría sido subsanada en ningún momento por los jueces de segunda instancia ni de casación, por lo que, como máximo órgano de control constitucional –obligado a garantizar no solo los derechos constitucionales alegados, sino también la propia Norma Suprema– en virtud del principio de *iura novit curia*, consagrado en el artículo 3 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, procederá a analizar la presunta vulneración de este derecho a lo largo de todo el proceso.

De la revisión del expediente se ha verificado que a fojas 55 y 56 y vta. del cuerpo de instancia consta el escrito

<sup>5</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 001-13-SEP-CC, dentro del caso N.º 1647-11-EP.

<sup>6</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 012-13-SEP-CC, del 9 de mayo de 2013, dentro del caso N.º 0253-11-EP.

mediante el cual el accionante solicitó al juez la práctica de diversas diligencias como pruebas de su parte, y entre ellas pidió que se practique un examen de los grupos sanguíneos de los señores Gil Eduardo Vela Vargas, Lorena Paulina Moya Álvarez y Carlos Vela Moya, así como la práctica del examen de Ácido Desoxirribonucleico (ADN) de las mismas personas para determinar la paternidad y maternidad en relación con el niño y establecer de esta manera si existe o no parentesco ascendente en primer grado.

Ante esta solicitud, a fojas 57, 76 y vta., 80, 85 y 96 constan las providencias mediante las cuales el juez décimo de lo civil de Pichincha señaló día y hora para que las partes acudan al Hospital Metropolitano de Quito y se realicen los exámenes de grupos sanguíneos y de paternidad, sin que en ninguna ocasión la señora Lorena Paulina Moya Álvarez y el niño Carlos Vela Moya hayan concurrido y cumplido con el mandato del juez de instancia.

Del mismo modo, en el expediente de segunda instancia, tramitado ante la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Superior de Pichincha, a fojas 23 consta la solicitud realizada por el actor en la cual se pide que se señale día y hora para que se practique el examen de ADN y de los grupos sanguíneos a las partes involucradas en el proceso. A fojas 24 de dicho expediente consta la providencia mediante la cual la Sala procede a fijar fecha para que se realicen tales exámenes; no obstante, ante la ausencia de la señora Lorena Paulina Moya Álvarez y el niño Carlos Vela Moya, a fojas 36 y 39 emite dos providencias adicionales en las que señala nuevos días para la práctica de la prueba, sin que la parte demandada acuda a la diligencia. Al respecto, a fojas 34, 36 y 42 constan las certificaciones emitidas por el director del Laboratorio de Genética Molecular de la Cruz Roja Ecuatoriana en las cuales se deja constancia de que en las tres fechas señaladas para la realización de las pruebas ordenadas se presentó únicamente el señor Gil Eduardo Vela Vargas.

Ante el reiterado incumplimiento por parte de la señora Lorena Paulina Moya Álvarez, en representación de Carlos Vela Moya, los jueces de ambas instancias dieron por cerrada la causa a prueba y continuaron con el proceso, razón por la cual nunca se practicaron las pruebas solicitadas por el accionante.

Como ya quedó evidenciado en el problema jurídico anterior, en la sentencia del recurso de casación emitida por la Segunda Sala de la Familia, Niñez y Adolescencia de la Corte Nacional de Justicia, los jueces señalaron que el accionante no ha podido demostrar su pretensión y desecharon la demanda por falta de prueba. Ante esta alegación contenida en la sentencia de la Corte casacional, corresponde analizar si era posible que el accionante demuestre su pretensión teniendo en cuenta que las pruebas por él solicitadas no fueron practicadas en ninguna de las instancias del proceso, y si la negativa de efectuarse los exámenes ordenados por los jueces de instancia tiene consecuencias legales.

En la sentencia emitida por la Sala de la Corte Nacional de Justicia se advierte que los jueces reconocen que la prueba

solicitada y ordenada no fue practicada por la constante negativa de la parte accionada. Así, en el considerando octavo del fallo, de modo concreto los jueces señalan lo siguiente:

Respecto de la prueba de ADN, solicitada por el actor y ordenada en 5 ocasiones dentro de este proceso, no se la efectuó por la negativa de la madre, en representación del menor, de acudir a realizarse dicha prueba, no por ello el juez puede aceptar estimar tal situación como un indicio contra la parte demandada, en virtud de la norma del Art. 263 del Código de Procedimiento Civil, que establece una condición ante la negativa de las personas a practicarse ciertos exámenes y es que tal situación debe ser apreciada por el juez como un indicio en su contra, menos aún tratándose de un menor. - en los juicios de investigación de paternidad que es otra cosa, cuando el demandado, padre o madre, se rehusare a practicarse la prueba de ADN; en aplicación del interés superior del menor, deberá, en tal caso sí, interpretarse esta negativa en un sentido favorable al menor accionante, es en virtud de lo establecido en el artículo innumerado diez de la Ley Reformatoria al Título V, Libro II, del Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia (...)."

De lo expuesto se evidencia que pese a que los jueces reconocen y determinan que el accionante no pudo practicar prueba y ejercer su derecho a la defensa porque la señora Lorena Paulina Moya Álvarez, por sus propios derechos y como representante de su hijo, se negó a la práctica de las pruebas ordenadas, se limitan a sostener que pese a su negativa no es posible establecer aquello como un indicio en su contra. Así, en virtud de aquella apreciación, los jueces llegan a la conclusión de que a pesar de no haberse practicado las pruebas necesarias para probar sus alegaciones, se debe desechar la demanda por falta de prueba.

Al respecto, es preciso tomar en consideración que según dispone el artículo 83 numeral 1 de la Constitución de la República, son deberes y responsabilidades de los y las ecuatorianas acatar y cumplir la Constitución, la ley y las decisiones legítimas de autoridad competente, de tal manera que las decisiones judiciales emitidas por los jueces son de carácter obligatorio y deben ser cumplidas por las partes procesales bajo prevenciones de ley. De ello depende que el juez cuente con todos los elementos necesarios para dictar sentencia, pues es su obligación expresar, en su resolución, la valoración de todas las pruebas producidas para poder dictar una sentencia que garantice los derechos constitucionales, especialmente a una tutela efectiva, imparcial y expedita de los derechos e intereses de las partes procesales.

Esto evidencia que en el caso *sub examine*, tanto en primera como en segunda instancia, los jueces no cumplieron con su deber de garantizar que se practiquen todas las pruebas pedidas por las partes, tal como lo dispone el artículo 119 del Código de Procedimiento Civil<sup>7</sup>. Aquello constituye

<sup>7</sup> Art. 119 del Código de Procedimiento Civil.- El juez, dentro del término respectivo, mandará que todas las pruebas presentadas o pedidas en el mismo término, se practiquen previa notificación a la parte contraria.

una vulneración al debido proceso en la garantía del derecho a la defensa, y concretamente respecto a su derecho a presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra<sup>8</sup>, pues es obligación de los jueces de instancia procurar que se lleven a cabo todas las pruebas legalmente solicitadas, especialmente porque de ello depende que ambas partes se encuentren en igualdad de condiciones y que los jueces puedan contar con todos los elementos necesarios para poder emitir una sentencia que garantice la tutela judicial efectiva de los derechos e intereses de las partes procesales.

En este caso, los jueces, a lo largo de todo el proceso, han permitido que la señora Lorena Paulina Moya Álvarez, por sus propios derechos y como representante del niño Carlos Vela Moya, se rehúse a practicarse y a que se le practiquen a estas las pruebas que fueron ordenadas legalmente, pues a su criterio, estas eran inoficiosas en razón de que el objeto de la acción ya estaba prescrito. Con el impedimento a la práctica de las pruebas, no ha permitido que los jueces puedan llegar objetivamente a la verdad judicial, lo que a su vez ha ocasionado que el accionante no pueda practicar las pruebas que él consideraba determinantes y en consecuencia ejercer plenamente su derecho constitucional a la defensa, previsto en el artículo 76 numeral 7 literal h (independientemente del resultado final del juicio).

La realización de una prueba ordenada legalmente por un juez no es una prerrogativa discrecional de las partes, es una obligación, por lo que, en garantía del derecho a la defensa y el derecho a una tutela judicial efectiva, la normativa especializada y vigente prevé diversos mecanismos legales para garantizar que las partes procesales cumplan con las disposiciones judiciales, incluyendo consecuencias para aquellas personas que se rehúsan a cumplir con las disposiciones emitidas por los jueces durante la sustanciación de una causa.

De conformidad con el Código de Procedimiento Civil, cuando una de las partes se rehúsa a practicarse un examen legal y debidamente solicitado por el juez, su negativa se presume como un indicio en su contra<sup>9</sup>, precisamente con el fin de establecer consecuencias legales ante la negativa deliberada de una de las partes de cumplir con una orden judicial, pues los jueces no pueden permitir que aquello impida la práctica de una prueba determinante que perjudique a la otra parte e impida que ellos cuenten con los elementos suficientes para emitir una resolución judicial justa y garante de los derechos de las partes.

<sup>8</sup> **Art. 76.-** En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas:

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

a) Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento.

h) Presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistida y replicar los argumentos de las otras partes; presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra.

<sup>9</sup> **Artículo 263 del Código de Procedimiento Civil.-** Cuando se trate de exámenes o reconocimiento de personas, podrán practicarse peritajes radiológicos, hematológicos y de otra naturaleza. La renuencia de la parte a estos exámenes será apreciada por el juez como indicio en contra de ella.

No obstante, en el caso objeto del presente análisis, es preciso tomar en consideración que en la demanda presentada por el señor Gil Vela Vargas, el demandado es el niño Carlos Vela Moya, tal como consta a fojas 36 del proceso de instancia:

Demando al niño Carlos Julián Vela Moya y/o Carlos Vela Moya, a quien se le citará con esta demanda en la persona de su madre, señora Lorena Paulina Moya Álvarez y a quien, además se le proveerá de curador ad-litem de acuerdo con la ley.

Este factor resulta de crucial importancia, puesto que pese a que existe una presunción legal respecto de la negativa de practicarse la prueba, no podemos olvidar que en este caso, no es el niño quien se ha rehusado a practicarse los exámenes ordenados, sino que su madre, en representación de él, lo ha impedido, por lo que no es posible hacer recaer la presunción del artículo 263 del Código de Procedimiento Civil en su contra, especialmente porque al tratarse de un menor de edad, la obligación de los jueces es velar por sus derechos e intereses y garantizar que en la tramitación de la causa se garantice el principio del interés superior del menor.

Así, en el caso *sub examine*, es preciso hacer una diferenciación entre quien se niega a la realización de las pruebas de ADN y grupo sanguíneo, y respecto de quién asumiría la consecuencia establecida en el artículo 263 del Código de Procedimiento Civil. En caso de que la no realización de las pruebas sea tomada como un indicio en contra del niño y se aplique sin más, aquello recaería sobre él, pese a que no tiene la capacidad de tomar decisiones y que en estricto sentido él no se ha negado a acatar una disposición judicial. Además, como se ha dicho, en los casos de menores de edad se debe buscar la garantía de sus derechos y del interés superior<sup>10</sup>, por lo que aplicar una consecuencia de esta naturaleza en su contra y pretender que sea tomado como indicio de la existencia de no filiación, afectaría sus derechos y podría perjudicarlo gravemente.

En tal virtud, no es apropiado que, de manera automática, se aplique una presunción legal en su contra que terminaría por determinar que –por una negativa no imputable a su persona– la consecuencia sea que el señor Gil Vela Vargas obtenga sentencia favorable determinando su no

<sup>10</sup> **Art. 11 del Código de la Niñez y Adolescencia.-** El interés superior del niño.- El interés superior del niño es un principio que está orientado a satisfacer el ejercicio efectivo del conjunto de los derechos de los niños, niñas y adolescentes; e impone a todas las autoridades administrativas y judiciales y a las instituciones públicas y privadas, el deber de ajustar sus decisiones y acciones para su cumplimiento. Para apreciar el interés superior se considerará la necesidad de mantener un justo equilibrio entre los derechos y deberes de niños, niñas y adolescentes, en la forma que mejor convenga a la realización de sus derechos y garantías. Este principio prevalece sobre el principio de diversidad étnica y cultural. El interés superior del niño es un principio de interpretación de la presente Ley. Nadie podrá invocarlo contra norma expresa y sin escuchar previamente la opinión del niño, niña o adolescente involucrado, que esté en condiciones de expresarla.

paternidad y dejándolo a él en situación de vulnerabilidad, despojándole sin más de su relación filial paterna, a la cual tiene derecho, especialmente porque también le asiste la presunción contenida en el artículo 233 del Código Civil, que establece que por ser hijo concebido durante el matrimonio se reputa hijo de la pareja<sup>11</sup>.

En consecuencia, en este caso, la Corte estima que la presunción establecida en el artículo 263 del Código de Procedimiento Civil no es aplicable en contra del menor. No obstante, aquello no significa que deba dejarse en indefensión al accionante sin la posibilidad de practicar las pruebas ante la negativa de la madre de acudir a la práctica del examen de ADN y grupo sanguíneo.

Los jueces, cuando conocen causas en las que se encuentran involucrados niños niñas y adolescentes deben tomar en consideración cuál va a ser su situación durante el proceso y las consecuencias que el mismo tendrá para ellos; por lo que debe entenderse que ante situaciones como estas, les corresponde a los operadores jurídicos proteger y garantizar especialmente los derechos e intereses de los menores. En tal sentido, en el caso bajo análisis, al encontrarse que existen intereses en disputa por parte de los padres y desacuerdos que pueden perjudicar a su vez los derechos e intereses del niño, el juez debe convertirse en el protector y garante de sus derechos.

Además, es preciso tomar en consideración que mientras no se desvirtúa la paternidad del señor Gil Eduardo Vela Vargas, la patria potestad del niño es compartida y ambos tienen la posibilidad de actuar como sus representantes y velar por sus intereses. Dado que, como ya se ha dicho, en este caso existe un conflicto en el cual uno de los padres se niega a la realización de la prueba legal y debidamente ordenada por el juez, es preciso que el juez intervenga y determine qué es lo que le conviene al niño y se convierta en el garante de sus derechos. Para ello, el ordenamiento jurídico ecuatoriano cuenta con mecanismos adecuados y suficientes para garantizar los derechos de los menores de edad cuando existe un posible conflicto de intereses, o como en este caso, una actitud deliberada para evitar la práctica de pruebas con el fin de entorpecer un proceso judicial que involucra también derechos constitucionales de un niño, en este caso, su derecho a la identidad.

Así por ejemplo, el Código de la Niñez y Adolescencia, en su artículo 108, establece incluso la posibilidad de suspender la representación legal de los padres cuando exista un conflicto de intereses dentro de un juicio:

Art. 108.- Suspensión de la representación legal por causa de conflicto de intereses.- Se suspende la representación legal tratándose de actos, contratos o juicios en los que

<sup>11</sup> **Art. 233 del Código Civil.**- El hijo que nace después de expirados los ciento ochenta días subsiguientes al matrimonio, se reputa concebido en él, y tiene por padre al marido. El marido, con todo, podrá no reconocer al hijo como suyo, si prueba que durante todo el tiempo en que, según el Art. 62, pudiera presumirse la concepción, estuvo en absoluta imposibilidad física de tener acceso a la mujer.

exista o pueda existir intereses contrapuestos entre el hijo o la hija y quien o quienes la ejercen. En estos casos ejercerá la representación el padre o la madre que no se encuentre en conflicto de intereses, o el curador especial que nombre el Juez si el interés los inhabilita a ambos.

Por lo tanto, sin ser este el único mecanismo para obligar a las partes a cumplir con un mandato judicial, es evidente que el juez de instancia cuenta con herramientas legales suficientes para evitar que durante un proceso judicial uno de los padres, como representante legal de un niño, niña o adolescente, sin fundamento, se rehúse a practicar una prueba debidamente ordenada y que puede afectar no solo los derechos constitucionales al debido proceso de la otra parte en juicio, sino también los derechos constitucionales del menor de edad, impidiendo, en el caso sub júdice, que se determine la veracidad de su relación paterno filial.

Dado que el artículo 233 del Código Civil presume que el hijo nacido dentro del matrimonio se reputa concebido en él y tiene por padre al marido, cuando esta presunción legal es cuestionada –por la enorme trascendencia que genera una impugnación de paternidad– es menester que la misma sea comprobada de forma fehaciente durante el juicio. Como se ha dicho, los derechos de un menor de edad están en juego: por un lado, está su derecho a la identidad, y por otro, aquellos derechos relacionados con el sustento económico y los deberes y obligaciones de los padres para con él. De modo que ante una impugnación de paternidad la misma debe siempre quedar plenamente demostrada y es deber de los jueces de instancia garantizar que así sea. Corresponde a los operadores jurídicos velar por los derechos constitucionales, tanto del impugnante como del niño, niña o adolescente, con lo cual es menester que se practiquen todas las pruebas conducentes a determinar la existencia o no de la relación filial<sup>12</sup>.

Entonces, esto nos lleva nuevamente a concluir que contrario a lo sugerido por el demandante –quien solicita que se aplique la presunción legal contenida tanto en el artículo 263 del Código de Procedimiento Civil<sup>13</sup> como en el artículo 131 numeral 3 del Código de la Niñez

<sup>12</sup> Al respecto, la jurisprudencia internacional ha considerado que ante casos análogos al que está bajo estudio de esta Corte, los jueces deben llevar a cabo todo cuanto esté a su alcance para la verificación de la filiación. Así, el Tribunal de Familia Nro. 5 de Rosario en fecha 28 de mayo de 2004, ante la oposición de la madre del menor a la realización de la prueba biológica, dicho Tribunal dispuso un mandamiento para que el Oficial de Justicia correspondiente, previa certificación de la identidad de los involucrados, se presentara en el domicilio materno a fin de instarla a concurrir junto a su hija menor al Instituto de Genética del Litoral a fin de realizar los exámenes de ADN mediante muestras de hisopado de mucosa bucal haciéndole saber que en caso de negativa se faculta a hacer uso de la fuerza pública para cumplir la medida que en su caso deberá ser personal femenino y facultándose a allanar domicilio si fuera estrictamente necesario

<sup>13</sup> **Artículo 263.**- Cuando se trate de exámenes o reconocimiento de personas, podrán practicarse peritajes radiológicos, hematológicos y de otra naturaleza. La renuencia de la parte a estos exámenes será apreciada por el juez como indicio en contra de ella.

y Adolescencia<sup>14</sup> por haberse rehusado a efectuar los exámenes de ADN y tipo sanguíneo— aquello no es válido, pues en aras de proteger el interés superior del menor y sus derechos constitucionales, en el caso de impugnaciones de paternidad, los operadores jurídicos no pueden valerse de presunciones legales o simples indicios en contra de la parte que se rehúsa a practicarse las pruebas. Para dictar una sentencia que determine que a una persona se le ha imputado una falsa paternidad debe contar con pruebas fehacientes de ello. Lo contrario, es decir, privarle de un padre a un menor basado en meras presunciones legales constituye una medida contraria al interés superior del menor y a sus derechos constitucionales.

En consecuencia, esta Corte encuentra que para garantizar los derechos constitucionales de todos quienes se ven involucrados en esta clase de procesos judiciales es imperativo que los jueces practiquen todas las pruebas necesarias para determinar la relación filial entre el impugnante y el niño, niña o adolescente en cuestión, y para ello deben utilizar todos los medios legales que se encuentran a su alcance para que dichas pruebas se practiquen. Como ya se ha mencionado, tanto el Código de la Niñez y Adolescencia como el Código de Procedimiento Civil, dotan al juez de diversas herramientas para hacer cumplir sus disposiciones, y aquellas deben ser utilizadas para que quede perfectamente comprobada la existencia o no de una relación filial. De lo contrario aquello puede acarrear consecuencias perjudiciales para el niño, niña o adolescente en cuanto a su derecho a la identidad y por ende también al desarrollo de su personalidad<sup>15</sup>; así como también la afectación de los derechos constitucionales que le asisten al impugnante como parte procesal dentro de un juicio.

Siendo así, en este caso entonces, frente a la acusación de una falsa paternidad, la cual implica la posibilidad de que el niño no cuente con datos reales y fehacientes sobre su procedencia y su relación familiar con uno de sus progenitores, los jueces debían garantizar la práctica de las pruebas científicas solicitadas, las cuales nos permiten determinar con gran certeza la existencia o no de una relación filial biológica, por lo que se evidencia que la

<sup>14</sup> **Art. 131.-** Situación de los presuntos progenitores.- El Juez podrá obligar al pago de prestación de alimentos en favor de un niño, niña o adolescente, a una persona cuya paternidad o maternidad no han sido legalmente establecidas, de acuerdo con las siguientes reglas: 3. Cuando el demandado se niega injustificadamente a someterse al examen señalado en este artículo, el Juez le hará un requerimiento para que lo practique en el plazo máximo de diez días, vencido el cual, si persiste la negativa, se presumirá la paternidad o maternidad y el Juez procederá como en el caso de resultado positivo del examen;

<sup>15</sup> El derecho a la identidad se encuentra consagrado en el artículo 66 numeral 28 de la Constitución, el cual establece: “Se reconoce y garantizará a las personas: (...) El derecho a la identidad personal y colectiva, que incluye tener nombre y apellido, debidamente registrados y libremente escogidos; y conservar, desarrollar y fortalecer las características materiales e inmateriales de la identidad, tales como la nacionalidad, la procedencia familiar, las manifestaciones espirituales, culturales, religiosas, lingüísticas, políticas y sociales”.

no realización de dichas pruebas, legalmente ordenadas en 8 ocasiones (entre la primera y segunda instancia), los jueces incumplieron con su deber de garantizar el debido proceso, coartando el derecho a la defensa del accionante al impedirle la posibilidad de presentar sus pruebas y contradecir las presentadas por la otra parte.

Por lo expuesto, esta Corte encuentra que se ha vulnerado el derecho al debido proceso en la garantía de la defensa cuando en ambas instancias no se practicaron las pruebas ordenadas por los jueces y se procedió a cerrar la etapa de prueba y dictar sentencia sin contar con ellas.

### 3. ¿Se ha vulnerado el derecho a la identidad personal del menor Carlos Vela Moya, consagrado en el artículo 66 numeral 28 de la Constitución?

El accionante sostiene que se ha vulnerado el derecho a la identidad personal tanto suya como del niño Carlos Vela Moya, pues, según sostiene, dicho derecho debe ser reconocido a toda persona natural, tanto en el seno del matrimonio, como de la familia y del entorno social en el cual se desenvuelve, pues cualquier factor que distorsione su identidad afecta gravemente a su existencia, desenvolvimiento y logro de sus objetivos. Por lo tanto, señala que este derecho no puede ser susceptible de caducidad o prescripción y tampoco puede permitirse que la madre se niegue a la realización de una prueba científica que la ley ha incorporado como medio de prueba para probar la paternidad, pues con ello se incurre en una actitud deliberadamente fraudulenta que causa perjuicios irreparables a él y al menor, pues se los condena a vivir con una identidad falsa.

Además, sostiene que en la sentencia se ve gravemente afectado este derecho, pues se impide establecer la verdad sobre la paternidad del niño por cuanto a criterio de los jueces ha caducado su derecho a exigir la determinación de su verdadera identidad.

El derecho a la identidad se encuentra consagrado en el artículo 66 numeral 28 de la Constitución, el cual establece:

Se reconoce y garantizará a las personas: (...) El derecho a la identidad personal y colectiva, que incluye tener nombre y apellido, debidamente registrados y libremente escogidos; y conservar, desarrollar y fortalecer las características materiales e inmateriales de la identidad, tales como la nacionalidad, **la procedencia familiar**, las manifestaciones espirituales, culturales, religiosas, lingüísticas, políticas y sociales. (Negrillas fuera del texto original).

Así también, en la Convención sobre el Derecho de los Niños, en sus artículos 7 y 8 se establece que:

#### Artículo 7

1. El niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y tendrá derecho desde que nace a un nombre, a adquirir una nacionalidad y, en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos (...).

## Artículo 8

1. Los Estados Partes se comprometen a respetar el derecho del niño a preservar su identidad, incluidos la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares de conformidad con la ley sin injerencias ilícitas.

2. Cuando un niño sea privado ilegalmente de algunos de los elementos de su identidad o de todos ellos, los Estados Partes deberán prestar la asistencia y protección apropiadas con miras a restablecer rápidamente su identidad.

La Corte Constitucional, para el periodo de transición, en la sentencia 025-10-SCN-CC, señaló que:

El derecho a la identidad personal es un derecho fundamental porque **permite establecer la procedencia de los hijos respecto de sus padres**, es un hecho tan natural e innegable que nadie puede desconocer y constituye la relación más importante de la vida; su incidencia se manifiesta no sólo en la familia sino en el conglomerado social, **o sea el derecho de saber quién es su padre y madre, y esto sin duda contribuye a la identificación de una persona**. (Negrillas fuera del texto original).

Tanto la doctrina como la jurisprudencia internacional<sup>16</sup> han establecido que el derecho a la identidad personal está compuesto por varios elementos, entre los cuales se encuentra el derecho a conocer la verdad biológica, la procedencia familiar y a obtener información sobre su identidad genética con la finalidad de establecer los vínculos de filiación y la posibilidad de probar el verdadero estado de familia. Así, se considera parte del interés superior de un niño, niña o adolescente el poder conocer su procedencia y en virtud de aquello, ejercer plenamente su derecho a la identidad, pues para garantizar el desarrollo de su personalidad es preciso que la persona menor de edad tenga pleno conocimiento de su procedencia y mantenga una relación filial y familiar concordante con su realidad biológica.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en sentencia del 24 de febrero de 2010, en el caso *Gelman vs. Uruguay*, respecto al derecho a la identidad, determinó que:

“(…) puede ser conceptualizado, en general, como el conjunto de atributos y características que permiten la individualización de la persona en sociedad, y en tal sentido comprende varios otros derechos según el sujeto de derechos de que se trate y las circunstancias del caso. Respecto de los niños y niñas, el derecho a la identidad comprende, entre otros, el derecho a la nacionalidad, al nombre y a las **relaciones de familia**”. (Negrillas fuera del texto original).

<sup>16</sup> La Sala H de la Cámara Nacional de Apelaciones de lo Civil de Argentina, en su fallo de 30 de marzo de 1999 sostuvo que “así pues, el derecho a conocer la identidad de origen opera en un nivel superior, de rango constitucional, que trasciende lo concerniente al <estado de familia> y revela el derecho de todo individuo a conocer su verdad personal, su irreplicable historia, que no le puede ser amputada o escamoteada”. En Herrera, Marisa. El derecho a la identidad en la adopción. Tomo II. Editorial Universidad. Buenos Aires, 2008.

Asimismo, el juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Antônio Augusto Cançado Trindade, en su voto disidente dentro del caso *Hermanas Serrano Cruz vs. El Salvador*, señaló que:

14. El derecho a la identidad presupone el libre conocimiento de datos personales y familiares, y acceso a éstos, para satisfacer a una necesidad existencial y salvaguardar los derechos individuales. Dicho derecho tiene además un notorio contenido cultural (además de social, familiar, psicológico, espiritual), mostrándose esencial para la relación de cada persona con las demás e incluso su comprensión del mundo exterior, y su ubicación en el mismo.

15. Sin la identidad propia uno no es persona. La persona humana, a su vez, se configura como el ente que encierra su fin supremo dentro de sí mismo, y que lo realiza a lo largo del camino de su vida, bajo su propia responsabilidad. La salvaguardia de su derecho a la identidad tórnase esencial para ese fin. La personalidad jurídica, a su vez, se manifiesta como categoría jurídica en el mundo del Derecho, como la expresión unitaria de la aptitud de la persona humana para ser titular de derechos y deberes en el plano del comportamiento y las relaciones humanas reglamentadas.

16. El derecho a la identidad amplía la tutela de la persona humana, va más allá del elenco de los derechos subjetivos ya sedimentados en el mundo del Derecho; respalda, además, la personalidad jurídica en cuanto categoría propia también del universo conceptual del Derecho. La identidad expresa lo que hay de más personal en cada ser humano, proyectándolo en sus relaciones con sus semejantes y con el mundo exterior. La concepción del derecho a la identidad pasó a ser elaborada de modo más profundizado sobre todo a partir de los años ochenta, hasta el final del siglo pasado (...)

19. El derecho a la identidad viene a reforzar la tutela de los derechos humanos, protegiendo a cada persona humana contra la desfiguración o vulneración de su “verdad personal”. El derecho a la identidad, abarcando los atributos y características que individualizan a cada persona humana, busca asegurar que sea ésta representada fielmente en su proyección en el entorno social y el mundo exterior. De ahí su relevancia, con incidencia directa en la personalidad y capacidad jurídicas de la persona humana en los planos tanto del derecho interno como del derecho internacional<sup>17</sup>.

En este sentido, como ya se ha dicho anteriormente, ante la impugnación de la paternidad y la aparición de una duda razonable respecto de la verdadera filiación de un niño, niña o adolescente, es preciso que, en garantía de su derecho a la identidad personal, los operadores jurídicos determinen de forma fehaciente su verdadera identidad biológica, pues de ello dependen también otros derechos como el libre desarrollo de su personalidad.

<sup>17</sup> Corte Interamericana de Derecho Humanos. Sentencia del caso *Hermanas Serrano Cruz vs. El Salvador*. Voto disidente del Juez Antônio Augusto Cançado Trindade en la sentencia 1 de marzo de 2005.

En el caso *sub examine*, las sentencias, tanto de primera como de segunda instancia, determinaron que:

La reclamación contra la paternidad del menor, se realiza con la presentación de la demanda el 16 de julio del 2008, a las diez horas ocho minutos, esto es fuera del plazo de sesenta días previsto por el Art. 236 del Código Civil, para reclamar contra la paternidad del menor, de lo que deviene que la acción es extemporánea; pues alguna razón debió haber tenido el legislador para consignar dicha norma jurídica, cuya interpretación literal es clara, y categórica, en toda su extensión (...) Si la acción es extemporánea no cabe referirse a las demás pruebas aportadas por las partes. Por lo anteriormente expuesto, **ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA**, aceptándose la excepción de improcedencia de la acción deducida por la parte demandada en su escrito de contestación de fs. 42, se rechaza la demanda en todas sus partes<sup>18</sup>.

“Por lo tanto, toda reclamación que formula Gil Eduardo Vela Vargas en contra de la paternidad de su hijo Carlos o Carlos Julián Vela Moya, concebido por su mujer durante el matrimonio ha caducado al no haberse impugnado dentro de los 60 días contados desde aquel en que tuvo conocimiento del parto. (...) Por estos motivos, **ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA**, con fundamento en el Art. 241 del Código Civil, se niega el recurso interpuesto, se confirma la sentencia venida en grado y se rechaza la demanda por haber caducado el derecho para intentar esta acción<sup>19</sup>.”

Por lo que, según se evidencia, tanto en primera como en segunda instancia, la causa no fue resuelta debido a que los jueces determinaron que había excedido el plazo para impugnar la paternidad de un hijo nacido dentro del matrimonio, contenido en el artículo 236 del Código Civil.

Por su parte, en cambio, la Sala de lo Civil, Mercantil y Familia de la Corte Nacional de Justicia, al dictar sentencia, consideró que:

(...) En el presente caso, el derecho a la identidad del menor no está lesionado pues en cualquier tiempo, aún de adulto, puede él ejercer las acciones que le correspondan si así decide hacerlo, en orden a establecer su verdadera identidad (...) de lo analizado anteriormente, en esta causa, el interés superior del menor no se está afectando y el actor tampoco representa en esta causa dicho interés (...).

Es decir que en su sentencia, la Corte Nacional de Justicia se limitó simplemente a considerar que al no ser el niño quien investiga la paternidad y teniendo él la posibilidad de iniciar dicha acción en cualquier momento, su derecho

a la identidad no está siendo afectado y se está respetando el principio de su interés superior. No obstante, aquello constituye una visión limitada del derecho a la identidad personal, ya que su decisión mantiene latente una posible falsa paternidad que puede afectar derechos tanto del niño como del padre en cuestión. Contrario a lo establecido en el problema jurídico anterior –respecto de que ante la duda o certeza de una falsa imputación de paternidad la misma debe quedar determinada de forma certera y fehaciente– en el caso concreto, las decisiones adoptadas por los distintos jueces –en virtud de la limitación temporal del artículo 236 del Código Civil– han mantenido y profundizado la incertidumbre y el conflicto ha quedado pendiente.

Por esta razón, pese a que las decisiones adoptadas por los jueces ordinarios dentro del caso bajo estudio se efectuaron en aplicación de la legislación vigente, la Corte Constitucional encuentra necesario pronunciarse también respecto a la limitación legal introducida por el legislador en el artículo 236 del Código Civil<sup>20</sup>, frente al derecho a la identidad consagrado en la Constitución de la República, para determinar si la misma es constitucional o si en efecto constituye una limitación excesiva que atenta contra el derecho constitucional a la identidad.

Al respecto, y previo a emitir un pronunciamiento, es preciso mencionar que la Corte Constitucional, para el periodo de transición, a través de su resolución N.º 0006-2008-DI, conoció el informe presentado por la jueza octava de lo Civil del Azuay, quien, al dictar sentencia en el juicio N.º 443-2007, declaró inaplicables los artículos 236 y 241 del Código Civil, por considerarlos contrarios a la Constitución. En dicho fallo, la Corte Constitucional, para el periodo de transición, estimó improcedente el informe presentado por la jueza y declaró la constitucionalidad del artículo 236 del Código Civil por considerar que:

no se encontraron razones de ninguna naturaleza: ni morales, ni éticas, prácticas, sociales, constitucionales, legales o reglamentarias; ni hay motivo fundado para expulsar de nuestra legislación civil a los artículos 236 y 241, como tampoco se ha demostrado de qué forma afectan o violan los artículos citados a la disposición constitucional del numeral 24 del artículo 23 de la Constitución que regía al momento en que la jueza dicta su sentencia en el caso sometido a conocimiento de esta corte constitucional, al contrario, los artículos materia del análisis constituyen el fundamento para PRESERVAR la identidad del niño, anteponiendo el interés superior del menor por sobre los litigios que mantenga la pareja<sup>21</sup>.

<sup>18</sup> Sentencia emitida por el juez décimo de lo civil de Pichincha, el 24 de agosto de 2009. Fs. 132-133 del expediente de primera instancia.

<sup>19</sup> Sentencia emitida por la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Pichincha, el 25 de enero del 2011. Fs. 47-48 del expediente de segunda instancia.

<sup>20</sup> **Art. 236.-** Toda reclamación del marido contra la paternidad del hijo concebido por su mujer durante el matrimonio, deberá hacerse dentro de los sesenta días, contados desde aquel en que tuvo conocimiento del parto.

La residencia del marido en el lugar del nacimiento del hijo hará presumir que lo supo inmediatamente, a menos de probarse que, por parte de la mujer, ha habido ocultación del parto.

Si al tiempo del nacimiento se hallaba el marido ausente, se presumirá que lo supo inmediatamente después de su vuelta al lugar de la residencia de la mujer; salvo el caso de ocultación, mencionada en el inciso precedente.

<sup>21</sup> Resolución Corte Constitucional, para el periodo de transición, N.º 0006-2008-DI, suplemento del Registro Oficial N.º 607 del 8 de junio de 2009.

La Corte Constitucional, para el período de transición, en aquel momento, estimó que en virtud del interés superior del niño, niña y adolescente, y con objeto de garantizar su identidad, la fijación del plazo de sesenta días para impugnar la paternidad era constitucional en relación con la derogada Constitución de 1998 y la de 2008.

Sin embargo, este primer pronunciamiento de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, no ha sido el único, y con el tiempo el concepto y la relevancia del derecho a la identidad han ido modificando este primer criterio y su contenido y alcance se ha desarrollado progresivamente. Así, respecto a la existencia de un plazo para demandar la paternidad por parte del hijo –como garantía del derecho a la identidad– la misma Corte Constitucional, para el periodo de transición, en la sentencia N.º 025-10-SCN-CC, determinó que:

Si se establece un plazo para que una persona pueda demandar el reconocimiento de sus vínculos de consanguinidad, se está desconociendo el derecho a la identidad personal puesto que si bien es cierto la ley estipula un determinado lapso para reclamar la protección de este derecho en la vía judicial, hay que entender que el vencimiento de dicho periodo de tiempo no cambia la condición de padre o madre, y por tanto no puede ser sujeto de prescripción; en consecuencia, el efectivo ejercicio del derecho a la identidad personal, entendido como el derecho que tienen las personas a establecer sus orígenes, no se llegará a materializar si opera un plazo para presentar la acción correspondiente.

Siendo el derecho a la identidad un derecho fundamental, **resulta claro establecer que no se puede fijar un determinado tiempo para que una persona pueda reclamar el saber de dónde y de quienes proviene, puesto que la calidad de persona no se consumará si estos elementos no se encuentran identificados (...)**<sup>22</sup>. (Negrillas fuera del texto original).

En tal sentido, debe entenderse que la condición de filiación no cambia con el transcurso del tiempo, razón por la cual el derecho a la identidad no puede estar limitado por un lapso para poder reclamar en vía judicial, especialmente debido a que, como ya ha quedado determinado, el conocimiento de los verdaderos orígenes constituye un elemento sustancial de este derecho y de él depende el ejercicio de otros derechos constitucionales. La calidad de persona y su derecho al libre desarrollo de su personalidad dependerán de que los elementos de este derecho estén bien identificados y protegidos.

Ahora, dado que se ha vuelto a presentar ante esta Corte la problemática respecto de una posible vulneración del derecho a la identidad debido a la imposibilidad de impugnar la paternidad del hijo nacido dentro del matrimonio pasados los sesenta días previstos en el Código Civil, es necesario que este organismo vuelva a reflexionar y analizar respecto a la constitucionalidad de dicha norma.

Para ello, es preciso señalar que en materia constitucional la cosa juzgada no es inmutable, pues la Corte Constitucional, ante la evolución de los derechos, el cambio de circunstancias y especialmente la necesidad de garantizar los derechos constitucionales, puede modificar de forma argumentada su criterio. Más aún, en un Estado constitucional de derechos y justicia, la acción extraordinaria de protección comporta la única vía prevista en el ordenamiento jurídico ecuatoriano para franquear la cosa juzgada, en razón de su naturaleza jurídica cuyo objeto se enfoca esencialmente en la protección de los derechos constitucionales y humanos, conforme ha sido señalado por la Corte Constitucional, para el período de transición en la sentencia N.º 214-12-SEP-CC:

Esta obligación no puede desatender otros derechos constitucionales que también tutela el Estado constitucional de derechos y justicia; en efecto, en el caso de que en un proceso, en el cual no ha existido una investigación seria, que no se ha limitado la actividad investigativa y en el que ha existido una sentencia, ya sea absolutoria o condenatoria de responsabilidad penal, la obligación de verificar si existió o no vulneración a los derechos constitucionales es parte del ámbito material de protección de la acción extraordinaria de protección, pues, como quedó anotado en el epígrafe anterior, esta garantía se constituye en la única vía prevista en el ordenamiento jurídico ecuatoriano para franquear la cosa juzgada, en virtud precisamente de la primigenia obligación de tutelar efectivamente los derechos constitucionales y humanos por parte del Estado ecuatoriano<sup>23</sup>.

Concordante con ello, el artículo 3 numeral 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional dispone que la interpretación constitucional debe efectuarse de modo evolutivo y dinámico:

“Art. 3.- Métodos y reglas de interpretación constitucional.- Las normas constitucionales se interpretarán en el sentido 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 reconocidos en la Constitución y que mejor respete la voluntad del constituyente. Se tendrán en cuenta los siguientes métodos y reglas de interpretación jurídica constitucional y ordinaria para resolver las causas que se sometan a su conocimiento, sin perjuicio de que en un caso se utilicen uno o varios de ellos:

4. Interpretación evolutiva o dinámica.- **Las normas se entenderán a partir de las cambiantes situaciones que ellas regulan**, con el objeto de no hacerlas inoperantes o ineficientes o de tornarlas contrarias a otras reglas o principios constitucionales (negrillas fuera del texto original)”.

Este tipo de interpretación de la norma jurídica consiste en que su interpretación puede y debe cambiar cuando cambien las circunstancias en las que la ley debe ser aplicada; es decir, permite que su alcance modifique su

<sup>22</sup> Corte Constitucional para el periodo de transición, sentencia N.º 025-10-SCN-CC del 24 de agosto de 2010, dentro del caso N.º 0001-10-CN.

<sup>23</sup> Corte Constitucional para el periodo de transición, sentencia N.º 214-12-SEP-CC del 17 de mayo de 2012, dentro del caso N.º 1641-10-EP.

contenido puesto que a través de la interpretación se crean nuevos perímetros o fronteras, con el único fin de mejorar los derechos y avanzar en su desarrollo. De modo que este método de interpretación busca que la norma no se quede estancada en la voluntad del legislador histórico, sino que evolucione en el tiempo y se adapte a la realidad de las cosas. Así, al darse cambios en las circunstancias históricas, sociales, culturales o científicas en las que una ley era aplicada, su interpretación también cambia, especialmente, porque como ha sostenido el autor Ricardo Guastini, “la interpretación evolutiva tiende a adaptar viejas (relativamente viejas) leyes a situaciones nuevas no previstas por el legislador histórico”<sup>24</sup>.

De tal forma que en el presente caso, esta Corte encuentra que estamos ante una de aquellas normas que requieren de una interpretación dinámica, ya que el paso del tiempo ha provocado que la misma ya no responda adecuadamente a las necesidades de la sociedad actual. Es así que pese a existir un pronunciamiento previo al respecto, la Corte Constitucional estima que debido a la importante evolución que ha tenido el derecho a la identidad en los últimos años, la importancia que este tiene para el ejercicio de otros derechos constitucionales como el derecho al libre desarrollo de la personalidad, los considerables avances científicos y tecnológicos que ayudan a brindar certeza en las relaciones de familia, y los conflictos que de modo recurrente se están suscitando alrededor de este tema, es necesario revisar el criterio vertido hace varios años y emitir uno nuevo que garantice la plena vigencia de los derechos constitucionales, que respete los valores y principios contenidos en nuestra constitución y vaya a la par de la evolución de la sociedad y de los avances científicos y tecnológicos.

Así, tomando en consideración lo dicho respecto de la interpretación evolutiva y dinámica de las normas, es preciso mencionar que el momento y las circunstancias bajo las cuales el legislador incluyó la presunción de paternidad del hijo nacido dentro del matrimonio y la consecuente limitación temporal a su impugnación, eran muy distintas a las actuales.

De modo general, la paternidad es una cuestión de confianza, pues no hay hechos manifiestos y concretos que le permitan al supuesto padre constatar de forma certera el vínculo paterno<sup>25</sup>. En la época en la que originariamente el legislador introdujo la disposición contenida en el artículo 236 del Código Civil, debido a la falta de medios científicos y tecnológicos para determinar con certeza la relación paterno filial entre dos personas, el legislador recurrió a la imposición de una presunción legal, la cual contenía a su vez una limitación temporal con el fin de proteger la estabilidad familiar. No obstante, al día de hoy, la necesidad de fundar los vínculos biológicos entre personas a través de presunciones legales ha sido

superada. En la actualidad, gracias a los avances científicos y tecnológicos cuando se presenta la duda respecto a la existencia o no de un vínculo familiar biológico entre dos personas, contamos con pruebas no invasivas que permiten demostrar con certeza si existe o no tal relación filial (pruebas que no comportan ningún tipo de afectación a derechos constitucionales ni a la intimidad o integridad física de la persona que es sometida a ellas). Por lo que al día de hoy, la limitación de tiempo determinada por el Código Civil para brindar estabilidad a las relaciones de familia ya no parece apropiada ni necesaria; al contrario, la misma –al haber perdido su verdadera razón de ser– se ha vuelto incompatible con la Constitución, pues impide la posibilidad de demostrar la verdadera identidad biológica de una persona, en este caso, de un niño, niña o adolescente, por el simple transcurso del tiempo.

Como ya se ha señalado, en la actualidad, el derecho a la identidad está compuesto por varios elementos, entre ellos, el derecho a conocer los orígenes y la procedencia familiar. Elementos que van de la mano de un nuevo principio conocido como el “principio de la verdad biológica”. Según la doctrina, este principio se ha convertido en un estándar normativo que va en beneficio tanto del hijo como del padre formal que busca anular la filiación que no corresponde a la verdad biológica. En tal sentido, tal como ha sostenido el autor Corral Talciani:

“el principio de verdad biológica es valorado no sólo como una expresión del principio de protección al hijo (favor filii) sino como una pauta normativa que interesa a toda la regulación de la filiación, con todos sus involucrados: padres e hijos. En suma, el principio de verdad biológica es considerado un elemento que favorece una mejor organización y desarrollo de los lazos familiares que se generan por la filiación. En el fondo, la ley asume que la verdad, incluso aunque inesperada y a veces dura, es mejor que la falsedad y la mentira en la regulación de la familia: verita libera nos (la verdad nos hará libres)”<sup>26</sup>.

De modo que este principio, ampliamente reconocido por la doctrina y la jurisprudencia internacional en materia de familia, busca hacer prevalecer la verdad material frente a una paternidad formal producto de una simple presunción legal. Bajo esta lógica entonces, resulta inadecuado que por el simple transcurso del tiempo –al cumplirse los sesenta días previstos en la ley– la paternidad formal no pueda impugnarse por parte del padre y aquello provoque la permanencia de una falsa paternidad, al menos hasta que el hijo decida iniciar una investigación de paternidad. Debe tenerse en cuenta que las consecuencias de impedir que la verdad biológica prime y que el derecho a la identidad se configure a plenitud pueden ser más graves que el conocer la verdad y perder la paternidad formal, más aún cuando existe la certeza de la inexistencia de una relación paterno-filial.

<sup>24</sup> Guastini, Ricardo. Estudios sobre la Interpretación Jurídica. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México D. F., 1999.

<sup>25</sup> La paternidad es declarativa, no constitutiva.

<sup>26</sup> Corral Talciani, Hernan. Intereses y Derechos en Colisión sobre la Identidad del Progenitor Biológico: Los Supuestos de la Madre Soltera y del Donante de Gametos. Revista Ius et Praxis, Año 16, No. 2, 2010, pp. 57 – 88. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-00122010000200003>.

Por consiguiente, el derecho a la identidad personal, como derecho constitucional, requiere ser garantizado en todo momento, y la imposición de limitaciones tanto al hijo como a los padres para su reclamación constituye una limitación no razonable que impide que este derecho pueda ser ejercitado como está previsto en la Constitución y en los tratados internacionales, especialmente como elemento necesario para el pleno ejercicio del derecho al libre desarrollo de la personalidad de la niña, niño y adolescente. Vale destacar que esta Corte Constitucional ha sido enfática en señalar que la condición de niños, niñas y adolescentes como sujetos plenos de derecho, cuya personalidad se encuentra en desarrollo, comporta orientar las decisiones que les conciernen a lograr una mayor protección de sus derechos<sup>27</sup>.

Por otro lado, en cuanto al derecho a la identidad atinente a los progenitores, frente a la existencia de una falsa relación paternal o maternal, la Sala de Acuerdos de la Excm. Cámara Segunda de Apelaciones en lo Civil, Comercial, Minas de Paz y Tributario de la ciudad de Mendoza, Argentina, en sentencia del 25 de agosto de 2011 determinó que:

“De lo hasta aquí expuesto queda claro que el reconociente padre no biológico detenta un interés legítimo para accionar, pues un concepto amplio del derecho a la identidad personal, comprende las relaciones familiares y los correlativos estados de familia que éstas generan (padre-hijo-hermanos). El desarrollo de dichas relaciones resulta, sin lugar a dudas, un elemento de suma importancia en la constitución de la identidad de cada persona, de modo que, un desenvolvimiento forzado de las relaciones sin otro sustento que el derivado del imperativo legal, produce importantes alteraciones en la identidad de un progenitor”.

La jurisprudencia internacional ha reconocido que el derecho a la identidad –como atributo de la personalidad y elemento crucial para su desarrollo– requiere el conocimiento de la verdadera identidad, es decir, procurando que la verdad formal y la verdad real coincidan. Es por ello que en los últimos años se ha acogido con gran fuerza el “principio de la verdad biológica” como derecho tanto de padres como de los hijos a conocer la verdadera filiación biológica como elemento necesario del derecho de la personalidad, con base en la intangibilidad de la dignidad humana y en el derecho al libre desarrollo de la personalidad<sup>28</sup>.

En este orden de ideas, en nuestro país el derecho a la identidad y la posibilidad de impugnar la paternidad de hijos concebidos dentro del matrimonio también ha estado en constante debate en los últimos años; esto ha provocado el pronunciamiento de diversas autoridades públicas, como es el caso del secretario general jurídico de la Presidencia

de la República, en representación del presidente de la República, quien en su intervención dentro del caso N.º 0006-2008-DI, resuelto por la Corte Constitucional para el periodo de transición, manifestó:

no tendría sentido que frente a ciertos resultados de una prueba de ADN, una falsa paternidad permanezca inexpugnable, por el solo hecho de no haber sido objetada dentro de los sesenta días después de conocido el parto. Si esto fuera así, si frente a los resultados de una prueba de ADN no se pudiera impugnar la paternidad por una mera formalidad de tiempo, se estaría consagrando una violación al derecho a la identidad, ya que a pesar de existir pruebas en contrario, una persona estaría obligada a llevar un apellido de quien no es su padre. No pueden sacrificarse los intereses de la justicia por la sola omisión de formalidades. Lo anterior sin contar con las injusticias que se consagrarían respecto a los derechos sucesorios y a los derechos filiales de quien no tiene la verdadera calidad de hijo<sup>29</sup>.

Es así que, precisamente, en aras de los derechos constitucionales de las partes involucradas en la presente causa y especialmente del interés superior del menor y de su derecho a la identidad, se debe propugnar que la paternidad asignada tenga un sustento en la realidad fáctica de las relaciones humanas y no solo en una presunción legal que proviene únicamente de un estatus formal o legal. Ante la duda o certeza de que la paternidad formal y la biológica no coinciden, la misma puede ser impugnada tanto por el padre o como por la hija o hijo para garantizar que se demuestre y determine la real relación filial. Solo así se garantizará el pleno ejercicio de los derechos constitucionales y se brindará al reconociente y al reconocido estabilidad y certidumbre en sus relaciones de familia.

Es cierto que la intención de los juicios de paternidad es proteger los derechos de los niños, niñas y adolescentes y garantizar que tengan un padre que cumpla con sus responsabilidades. No obstante, aquello no significa que cuando existe una falsa filiación esta no pueda ser desvirtuada y menos aún que sea válido considerar, de forma automática, que el niño, niña o adolescente no se ve lesionado en sus derechos constitucionales por el simple hecho de que ya tiene fijado un padre –como ha sostenido la Sala de lo Civil, Mercantil y Familia de la Corte Nacional de Justicia en el presente caso–. Al contrario, es precisamente sobre la base del interés superior del niño que debe tener la certeza respecto de su procedencia, pues solo a partir de ello es posible determinar su identidad y obligar a su progenitor a asumir las responsabilidades que conlleva la paternidad.

Por tanto, no es posible considerar que el hecho de que el niño, niña o adolescente cuente con el reconocimiento por parte de una persona que supuestamente es su padre es suficiente para proteger sus derechos constitucionales o que en su defecto, pese a una aparente no filiación, se considere que el interés superior del menor de edad consiste

<sup>27</sup> Corte Constitucional para el periodo de transición, sentencia N.º 048-13-SCN-CC del 04 de septiembre de 2013, dentro del caso N.º 0179-12-CN y acumulados.

<sup>28</sup> Ruiz-Rico Ruiz, Gerardo; Moreno –Torres Herrera, Ma. Luisa; y Pérez Sola, Nicolás. Principios y Derechos Constitucionales de la Personalidad: Su Proyección en la Legislación Civil. Tirant lo Blanch. Valencia, 2010.

<sup>29</sup> Corte Constitucional para el periodo de Transición, dictamen N.º 0006-2008-DI.

únicamente en tener un padre, cualquiera que este fuera, con lo cual, para evitar la pérdida de una supuesta paternidad se deba perpetuar una filiación falsa, la cual podría acarrear peores consecuencias que la incertidumbre de no conocer al padre biológico. Aquello no garantiza sus derechos constitucionales ni el principio del interés superior, pues como bien establece la ley, no cualquiera debe asumir la responsabilidad, obligaciones y derechos que conlleva la paternidad, ya que esta le corresponde únicamente al padre.

En tal sentido, en el caso sub júdice, de determinarse la no filiación entre padre e hijo, esta no puede ser considerada necesariamente como una afectación a los derechos constitucionales del menor o un atentado al interés superior del niño; al contrario, aquello defiende su derecho a una identidad personal basada en el conocimiento de sus orígenes, identidad genética y la posibilidad de obtener un emplazamiento filial concordante con su realidad biológica; lo cual refuerza precisamente la protección por parte del Estado de los derechos constitucionales del niño y la búsqueda del interés superior del menor.

Además, el principio del interés superior del menor no implica únicamente garantizarle un sustento económico o mantener una filiación formal aunque sea falsa; al contrario, este principio implica que deberá determinarse el mejor interés del menor y en consecuencia, hacer prevalecer sus derechos sobre el de otros<sup>30</sup>, de modo que para garantizarlo debe tomarse en cuenta las implicaciones que una decisión tendrá en su conjunto y determinar qué es lo que más le conviene para garantizar un resguardo efectivo de sus derechos. En este caso, no es posible mirar únicamente su derecho a un sustento económico, sino también su derecho a la identidad, a la dignidad y al libre desarrollo de su personalidad, por lo que no es posible establecer que en afán de mantener un sustento económico deba sacrificarse el derecho a la identidad y el principio de la verdad biológica, pues aquello implicaría el mantenimiento de una falsa paternidad que puede acarrear graves consecuencias, tanto para el padre como para el menor en cuestión.

Bajo estas circunstancias, es preciso recurrir nuevamente a la sentencia N.º 025-10-SCN-CC de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, que estableció la inconstitucionalidad de la limitación de tiempo que contenía el artículo 257 del Código Civil<sup>31</sup>. En dicho caso se trataba de la investigación de paternidad/maternidad que puede iniciar una persona para definir quiénes son sus padres y por tanto, se consideró que dicho derecho no puede caducar, puesto que la única forma de garantizar su derecho a la identidad es que pueda demandar en cualquier momento y con ello determinar su verdadera identidad.

A la inversa debería suceder igual, cuando es el padre quien impugna la paternidad frente a la sospecha o certeza

de que el niño, niña o adolescente no es su hijo biológico, dicha impugnación también tiene como fin determinar su identidad. Como se ha dicho, es responsabilidad del Estado y de los padres defender y garantizar el derecho a la identidad de un niño, niña o adolescente, por lo que ante la posibilidad de una falsa paternidad, no puede permitirse que la misma perviva y que el menor no pueda determinar objetivamente su verdad biológica y filiación real. Por consiguiente, una limitación, sin excepciones, de sesenta días para poder impugnar la paternidad del hijo nacido dentro del matrimonio constituye una limitación desproporcionada frente a la posibilidad de ejercer libremente el derecho a la identidad personal y a la posibilidad de determinar con certeza la filiación de una persona. Además, convierte al derecho constitucional a la identidad en un derecho que prescribe con el transcurso del tiempo. Consecuentemente, resulta razonable considerar que en el caso del artículo 236 del Código Civil debería también operar el mismo análisis y lógica utilizada para los demás supuestos previstos en la legislación.

Además, el accionante ha planteado en su demanda que no es apropiado que solo cuando se trata de hijos habidos fuera del matrimonio o cuando el hijo activa la investigación de paternidad no exista un tiempo para demandar, pues aquello –según su opinión– atenta también contra su derecho constitucional a la igualdad.

Al respecto, es preciso mencionar que si lo que se pretende es potenciar el derecho a la identidad y permitir que el mismo pueda configurarse a plenitud, es preciso tomar en consideración todas las hipótesis y propugnar que la regulación de situaciones fácticas similares sea tratada de modo uniforme.

Entonces, parece al menos razonable considerar que tanto el hijo como el padre<sup>32</sup>, por encontrarse en una misma situación jurídica en la que su relación filial se basa en una presunción (basada en la confianza) que no corresponde a la realidad, deben tener la posibilidad de impugnarla. Solo ellos, a través de los instrumentos previstos por el legislador, ante casos excepcionales como el aquí propuesto, deben tener la posibilidad de ejercitar su derecho a la identidad hasta el punto de exigir que a través de métodos científicos y tecnológicos, se determine si en efecto existe entre ellos una relación paterno filial<sup>33</sup>. Sino únicamente como mecanismo excepcional que permite hacer prevalecer la verdad biológica sobre la verdad formal en aquellos casos en los que la paternidad presumida por la ley no coincide con la realidad. Por lo que si el padre demuestra que existe una duda fundada y razonable de que se ha declarado falsamente su paternidad, debe

<sup>30</sup> Al respecto revisar: Cabrera Vélez, Juan Pablo. *Interés Superior del Niño*. Editora Jurídica Cevallos, Quito, 2010.

<sup>31</sup> **Art. 257.**– Las acciones para investigar la paternidad o la maternidad no prescriben sino por el transcurso de diez años, que se contarán a partir de la mayoría de edad del hijo (derogado).

<sup>32</sup> **Art. 235 del Código Civil.**– Mientras viva el marido, nadie podrá reclamar contra la paternidad del hijo concebido durante el matrimonio, sino el marido mismo.

<sup>33</sup> Como sucede en el derecho comparado y como ha determinado la jurisprudencia internacional “sólo quedan legitimados para impugnar la paternidad el hijo y el marido, con lo cual se evitan injerencias extrañas al sosiego del hogar”. Sentencia de la Corte Constitucional colombiana N.º C-109/95.

tener capacidad legal para impugnarla, incluso después de transcurridos los sesenta días desde el nacimiento del niño, niña y adolescente.

Por lo tanto, ante la limitación absoluta e injustificada del tiempo para impugnar la paternidad de una hija o hijo nacido dentro del matrimonio, contenida en el artículo 236 del Código Civil, esta Corte Constitucional –como máximo órgano de interpretación y control constitucional– estima que la misma es contraria a la Constitución de la República por atentar contra el derecho a la identidad y al libre desarrollo de la personalidad. La posibilidad de impugnar la paternidad debe constituir una oportunidad y un mecanismo idóneo para aquellos casos justificados en los que la verdad formal y la verdad biológica no coincidan.

En tal sentido, aunque esta Corte Constitucional encuentra que la impugnación de la paternidad de una hija o hijo nacido en el matrimonio no puede estar limitada por el transcurso del tiempo, también estima que para garantizar su correcto uso y evitar que se convierta en un mecanismo para evadir las responsabilidades paternas o que se afecte la paz y estabilidad familiar, no puede dejar que dicha impugnación se la realice ante cualquier situación sin que exista una justificación apropiada.

Por lo tanto, para garantizar el uso adecuado de esta acción judicial y evitar un posible vacío legal que provoque afectaciones a derechos constitucionales de las partes involucradas en este tipo de procesos judiciales y en atención al principio de conservación del Derecho, con objeto de armonizar la pertinente norma legal a los derechos constitucionales analizados, esta Corte Constitucional considera conveniente ajustar el contenido del artículo 236 del Código Civil a la perspectiva constitucional, mediante la emisión de una sentencia integradora en la modalidad sustitutiva<sup>34</sup>.

Sobre esta base, debe establecerse inicialmente la necesidad de la existencia de una duda razonable para que la impugnación se sustente en fundamentos de razón y no en una inspiración meramente caprichosa o basada en rumores, por lo que el juez deberá verificar que exista una pretensión fundada respecto de la posible falsa paternidad. En tal sentido, es obligación de la autoridad jurisdiccional ordenar la práctica de las pruebas biológicas que se requieran, y por su lado, las partes deben acatar las disposiciones judiciales relacionadas a la práctica de dichas pruebas, con objeto de esclarecer la verdad biológica.

<sup>34</sup> Esta Corte Constitucional del Ecuador, en ejercicio de sus facultades constitucionales y en atención al principio de conservación del Derecho a través del cual la declaración de inconstitucionalidad de una norma solo debe realizarse como ultima ratio, ha dictado varias sentencias constitucionales modulando el contenido de las disposiciones cuestionadas, así, a manera de ejemplo se citan las siguientes: sentencia N.º 008-13-SCN-CC, casos N.º 0033-09-CN y otros (aditiva e interpretativa); sentencia N.º 003-13-SINCC, casos N.º 0042-11-IN y otros (reductora); sentencia N.º 045-13-SEP-CC, caso N.º 0499-11-EP (interpretativa).

De ahí que en ejercicio de la facultad consagrada en el artículo 436 numeral 3 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 76 numerales 4 y 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se declara la inconstitucionalidad de las siguientes frases del artículo 236 del Código Civil:

(...) deberá hacerse dentro de los sesenta días, contados desde aquel en que tuvo conocimiento del parto.

La residencia del marido en el lugar del nacimiento del hijo hará presumir que lo supo inmediatamente, a menos de probarse que, por parte de la mujer, ha habido ocultación del parto.

Si al tiempo del nacimiento se hallaba el marido ausente, se presumirá que lo supo inmediatamente después de su vuelta al lugar de la residencia de la mujer; salvo el caso de ocultación, mencionada en el inciso precedente.

Y para evitar un posible vacío legal que afecte derechos constitucionales de las partes involucradas en este tipo de procesos judiciales, principalmente de niños, niñas o adolescentes, se incorpora el siguiente texto al artículo 236 del Código Civil:

(...) deberá estar acompañada de elementos, pruebas o indicios suficientes que justifiquen la existencia de una duda razonable. En esta clase de procesos, con objeto de esclarecer la verdad biológica, la autoridad jurisdiccional competente deberá ordenar la práctica de las pruebas biológicas que sean necesarias, y por su lado, las partes procesales están obligadas a acatar las disposiciones judiciales relacionadas a la práctica de dichas pruebas.

Por tanto, el artículo permanecerá vigente en el ordenamiento jurídico de la siguiente forma:

Art. 236.- Toda reclamación del marido contra la paternidad del hijo concebido por su mujer durante el matrimonio deberá estar acompañada de elementos, pruebas o indicios suficientes que justifiquen la existencia de una duda razonable. En esta clase de procesos, con el objeto de esclarecer la verdad biológica, la autoridad jurisdiccional competente deberá ordenar la práctica de las pruebas biológicas que sean necesarias y, por su lado, las partes procesales están obligadas a acatar las disposiciones judiciales relacionadas a la práctica de dichas pruebas.

### III. DECISIÓN

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

#### SENTENCIA

1. Declarar la vulneración de los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de la defensa, contenido en el artículo 76 numeral 7 literales **a** y **h**; seguridad jurídica contenido en el artículo 82, y a la identidad personal, contenido en el artículo 66 numeral 28 de la Constitución de la República.

2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.
3. Disponer como medida de reparación integral lo siguiente:
  - a. Dejar sin efecto la sentencia dictada por la Sala de lo Civil, Mercantil y Familia de la Corte Nacional de Justicia el 17 de enero de 2012, así como también las sentencias emitidas por la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales el 25 de enero de 2011, y por el juez décimo de lo civil de Pichincha el 24 de agosto de 2009.
  - b. Retrotraer el proceso hasta el momento de la efectiva vulneración del derecho, es decir, hasta la apertura de la causa a prueba en primera instancia.
  - c. Disponer que, previo sorteo, otro juez de lo civil de Pichincha sustancie la causa a partir de la apertura de la causa a prueba, evitando incurrir en las vulneraciones advertidas en esta sentencia.
4. En virtud de la competencia establecida para la Corte Constitucional, contenida en el artículo 436 numeral 3 de la Constitución de la República, y tomando en cuenta el principio de conservación del Derecho, se declara la inconstitucionalidad sustitutiva del artículo 236 del Código Civil, respecto de las frases posteriores a: "Toda reclamación del marido contra la paternidad del hijo concebido por su mujer durante el matrimonio". En su lugar, deberán constar las siguientes: "...deberá estar acompañada de elementos, pruebas o indicios suficientes que justifiquen la existencia de una duda razonable. En esta clase de procesos, con el objeto de esclarecer la verdad biológica, la autoridad jurisdiccional competente deberá ordenar la práctica de las pruebas biológicas que sean necesarias y, por su lado, las partes procesales están obligadas a acatar las disposiciones judiciales relacionadas a la práctica de dichas pruebas".

Por tanto, el artículo 236 del Código Civil, dirá:

Art. 236.- Toda reclamación del marido contra la paternidad del hijo concebido por su mujer durante el matrimonio deberá estar acompañada de elementos, pruebas o indicios suficientes que justifiquen la existencia de una duda razonable. En esta clase de procesos, con el objeto de esclarecer la verdad biológica, la autoridad jurisdiccional competente deberá ordenar la práctica de las pruebas biológicas que sean necesarias y, por su lado, las partes procesales están obligadas a acatar las disposiciones judiciales relacionadas a la práctica de dichas pruebas.

5. Remitir copia de la presente sentencia al Consejo Nacional de la Judicatura, a fin de que en el marco de sus competencias y atribuciones, realice una debida, oportuna y generalizada difusión de esta sentencia en las instancias pertinentes de la función judicial.

6. Disponer la publicación de la presente sentencia en la Gaceta Constitucional y en la página web de la Corte Constitucional.

7. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con ocho votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loo, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de la jueza Wendy Molina Andrade, en sesión del 29 de abril del 2015. Lo certifico.

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

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de junio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

#### **CASO Nro. 0561-12-EP**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el juez Patricio Pazmiño Freire, Presidente de la Corte Constitucional, el día miércoles 27 de mayo del dos mil quince.- Lo certifico.

f.) Jaime Pozo Chamorro, **Secretario General**.

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de junio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 29 de abril del 2015

#### **SENTENCIA N.º 132-15-SEP-CC**

#### **CASO N.º 0366-11-EP**

### **CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

#### **I. ANTECEDENTES**

#### **Resumen de la admisibilidad**

Comparece el señor Víctor Manuel Morales Sarmiento, por sus propios y personales derechos, y presenta acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia

dictada el 11 de enero de 2011 a las 16h10, por los jueces de la Primera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, mediante la cual se desechó el recurso de apelación interpuesto, dentro de juicio colusorio signado con el N.º 749-2009-CT.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, el 19 de febrero de 2011, certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, integrada por los jueces constitucionales, Nina Pacari Vega, Edgar Zárate Zárate y Manuel Viteri Olvera, en ejercicio de su competencia, el 28 de marzo de 2011 avocó conocimiento y admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 0366-11-EP, conforme a lo dispuesto en las normas de la Constitución de la República aplicables al caso, el artículo 197 y la disposición Transitoria Tercera de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y del sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, en sesión ordinaria del 02 de diciembre de 2010.

El 6 de noviembre de 2012 se posesionaron ante el Pleno de la Asamblea Nacional los jueces de la Primera Corte Constitucional, integrada conforme lo dispuesto en los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República.

Mediante memorando N.º 022-CCE-SG-SUS-2013, suscrito por el secretario general de la Corte Constitucional, se hace conocer del sorteo de las causas, realizado por el Pleno del Organismo en sesión extraordinaria del jueves 03 de enero de 2013, y se remiten varios expedientes constitucionales, entre los cuales consta el caso signado con el N.º 0366-11-EP.

El 01 de julio de 2013 a las 15h00, el juez constitucional, Alfredo Ruiz Guzmán, en su calidad de juez sustanciador, avocó conocimiento de la presente causa.

#### **Argumentos planteados en la demanda**

El legitimado activo en lo principal hace las siguientes argumentaciones:

Que en la sentencia impugnada, que corresponde a un juicio seguido por el hoy legitimado activo en contra de Luz María Sarmiento Villavicencio y Carmen Coralía Morales Sarmiento, se evidencia que no enuncia la norma o principio jurídico en el que debió haberse fundamentado el fallo y que el contenido del fallo es incompleto en forma manifiesta. De esta manera –dice– no existe argumentación ni motivación completa que explique clara y coherentemente la decisión adoptada, por lo que la sentencia es totalmente ambigua, imprecisa y oscura.

Que el sexto numeral de la sentencia, referente a las consideraciones que la Sala realiza para emitir el fallo, se compone de seis numerales y que de su simple lectura se comprueba su ambigüedad, imprecisión y oscuridad, porque no tiene relación ni coherencia lógica-jurídica

con los fundamentos de hecho expuestos en la propia sentencia, de allí que carece de motivación, más aún cuando en ella no se incorpora la fundamentación o base legal ni normativa precisa y relacionada con la materia del fallo. Además, considera que se puede comprobar que en ninguna parte del fallo existe el análisis lógico jurídico que permita concluir que no se encuentra comprobado un acto colusorio por parte de las demandadas, por lo que es inexplicable el hecho de que la Sala haya arribado a dicha conclusión que, por lo tanto, resulta arbitraria.

Asume que más aún, previamente a la afirmación realizada por la Sala, no hay ninguna referencia, menos un análisis valorativo de los hechos fácticos y su relación con el material probatorio aportado por las partes como para que los jueces hayan llegado a la convicción y certeza de que no se encuentran comprobados los asertos que contiene el libelo de la demanda, tendientes a establecer la colusión de las demandadas, porque no existe ni una sola enunciación, menos aún un análisis completo de las normas legales o principios jurídicos que debían sustentar los argumentos que, a su vez, debieron fundamentar el fallo, argumentos que ni siquiera aparecen en el fallo de manera clara y precisa. Al respecto, considera que el principio constitucional que se analiza, no solo se refiere a la falta de motivación, sino también a la motivación insuficiente.

Por otra parte, dice que conforme a las consideraciones antes expuestas demuestran la vulneración y violación del derecho constitucional a la motivación de la sentencia con perjuicio directo al compareciente. Aduce que la presente acción extraordinaria de protección no se fundamenta en su inconformidad con el resultado de mérito o de fondo de la sentencia que se impugna, por considerarla injusta o equivocada; no se basa en el hecho de estar en desacuerdo con el rechazo de las pretensiones contenidas en su demanda o, simplemente por no haberle dado la razón en el juicio, que está consciente y de acuerdo en que este tipo de cuestionamientos no puede ni debe ser materia de la presente acción constitucional, tal como lo dispone el artículo 62 numeral 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y tampoco se fundamenta en cuestiones relativas a la valoración o apreciación de la prueba por parte de la Sala que emitió la sentencia, tal como lo estipula el numeral 4 del artículo 62 de la Ley antes mencionada, que como se ha evidenciado –dice– ni siquiera ha habido tal valoración. Afirma que tampoco ha cuestionado que en la sentencia se haya inaplicado o aplicado erróneamente alguna ley, como lo estipula el numeral 5 del artículo y ley antes referida.

Finalmente, considera que la fundamentación de este recurso extraordinario de protección se basa en el hecho de que, la tantas veces referida sentencia emitida por la Primera Sala Especializada de la Corte Nacional de Justicia, no contiene una explicación coherente, lógica, jurídica y completa, esto es, no contiene una explicación debidamente motivada del por qué se adoptó tal decisión desestimatoria, conforme las exigencias que establece el mandato constitucional que consagra el derecho a la motivación de las resoluciones de los poderes públicos y el derecho a la seguridad jurídica.

### Sentencia o auto que se impugna

A criterio del accionante, el auto que se impugna en su parte pertinente dice:

(...) CORTE NACIONAL DE JUSTICIA.- PRIMERA SALA ESPECIALIZADA DE LO PENAL.-

Quito, 11 de enero de 2011; a las 16H10.-

VISTOS: (...) “ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA”, Se desecha el recurso de apelación interpuesto por el actor Víctor Manuel Morales Sarmiento y se confirma la sentencia subida en grado. Notifíquese y devuélvase el proceso al tribunal de origen (...).

### Pretensión

La pretensión concreta del legitimado activo es que la Corte Constitucional declare con lugar la presente acción constitucional y se disponga la reparación integral de sus derechos, de acuerdo a lo establecido en el artículo 63 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Además, considera que la reparación en mención deberá consistir en que se declare la nulidad a partir de la actuación procesal violatoria, es decir, a partir de la emisión de la sentencia impugnada, disponiendo la devolución del presente proceso al Tribunal o Sala *ad quem* que la dictó, a fin de que convalide sus actuaciones bajo el marco constitucional vigente.

### Contestaciones a la demanda

Comparece la Dra. Martha Villarroel Villegas, en su calidad de secretaria relatora (e) de la Sala Penal de la Corte Nacional de Justicia, quien manifiesta que de acuerdo a la nueva estructura orgánica de la Corte Nacional de Justicia, ya no existe la Primera Sala de lo Penal, y que el expediente fue remitido a la Corte Constitucional para el conocimiento de la presente acción constitucional, por lo que no puede cumplir con el requerimiento de presentación del informe solicitado.

Por otra parte, pese a haberseles notificado en debida forma a las señoras Luz Sarmiento Villavicencio y Carmen Coralía Morales Sarmiento, terceras con interés en la presente acción constitucional, no han realizado ningún pronunciamiento al respecto.

## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### Competencia de la Corte

La Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones extraordinarias de protección, en virtud de lo establecido en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, y el artículo 63 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. En el presente caso, de la acción presentada en contra de la sentencia dictada el 11 de enero

de 2011 a las 16h10, por los jueces de la Primera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, dentro de juicio colutorio signado con el N.º 749-2009-CT.

### Legitimación activa

El peticionario se encuentra legitimado para interponer la presente acción extraordinaria de protección, conforme a 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 artículo 439 *ibidem*, que dice: “Las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano individual o colectivamente”; en concordancia con el artículo 59 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que establece: “La acción extraordinaria de protección puede ser interpuesta por cualquier persona o grupo de personas que han o hayan debido ser parte en un proceso por sí mismas o por medio de procurador judicial”.

### Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección

La acción extraordinaria de protección se instituye como el mecanismo constitucional de garantía en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de las cuales se originen vulneraciones al debido proceso u otros derechos constitucionalmente protegidos, por acción u omisión. La acción extraordinaria de protección posee el carácter de subsidiariedad, razón por la que no debe ser asimilada como una ulterior instancia, lo cual correlativamente faculta a la Corte Constitucional a pronunciarse de manera exclusiva en los casos en los que se deban reparar el o los derechos constitucionales violentados en el trámite ordinario de la tutela judicial. A través de la acción extraordinaria de protección, el juez constitucional tiene la facultad de conocer sustancialmente la cuestión controvertida y, de ser el caso, pronunciarse y declarar la violación del o los derechos constitucionales y concomitantemente ordenar su reparación integral inmediata.

Reiterando: la acción extraordinaria de protección procede en contra de sentencias o autos definitivos en los que se evidencie alguna o varias vulneraciones, por acción u omisión, de derechos reconocidos en la Constitución de la República. Cabe enfatizar que si bien la acción extraordinaria de protección no está considerada como un recurso frente a la insatisfacción de pretensiones subjetivas en la justicia ordinaria, sí tiene procedencia cuando en el desarrollo de un determinado proceso se comprueba fácticamente la afectación de uno o varios de los derechos constitucionales. Debe tenerse en cuenta también que la acción extraordinaria de protección procede una vez que se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, excepto cuando la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia de la persona titular del derecho constitucional vulnerado.

### Determinación del problema jurídico

En esta oportunidad, la Corte Constitucional examinará si la sentencia dictada el 11 de enero de 2011 a las 16h10, por los jueces de la Primera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, dentro del juicio colutorio signado con el N.º 749-2009-CT, tiene sustento constitucional; para ello, es indispensable determinar cuáles son las cuestiones constitucionales que se plantean en la demanda y sus contestaciones.

Después de un examen minucioso de los documentos existentes en el expediente, la Corte Constitucional puede determinar con claridad el problema jurídico cuya resolución es necesaria para decidir el presente caso, siendo este el siguiente:

La sentencia dictada el 11 de enero de 2011 a las 16h10, por los jueces de la Primera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, dentro del juicio colutorio signado con el N.º 749-2009-CT, ¿vulnera los derechos constitucionales a la motivación y a la seguridad jurídica?

### Resolución del problema jurídico

**La sentencia dictada el 11 de enero de 2011 a las 16h10, por los jueces de la Primera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, dentro del juicio colutorio signado con el N.º 749-2009-CT, ¿vulnera los derechos constitucionales a la motivación y a la seguridad jurídica?**

Previamente, cabe referir que la pretensión del legitimado activo es que se deje sin efecto la sentencia dictada el 11 de enero de 2011 a las 16h10, por los jueces de la Primera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, dentro de juicio colutorio signado con el N.º 749-2009-CT, mediante el cual se desechó el recurso de apelación interpuesto por el actor Víctor Manuel Morales Sarmiento y se confirmó la sentencia subida en grado. A criterio del accionante, en la referida sentencia impugnada se vulneraron los derechos constitucionales a la motivación y a la seguridad jurídica, razón por la que la Corte Constitucional procederá a revisar prolijamente todas y cada una de estas piezas procesales, para determinar si existe o no vulneración de los derechos constitucionales antes referidos, conforme a los siguientes criterios:

a) El legitimado activo considera que en la sentencia impugnada se ha vulnerado el derecho a la motivación, concebida como la facultad que tiene la comunidad jurídica en general para conocer las razones de la decisión adoptada, es decir, correlativamente la obligación que tienen los jueces de hacer conocer a las partes procesales las razones por las que se acepta o rechaza su pretensión, a través de la interpretación racional del ordenamiento jurídico y no de la arbitrariedad.

De esta forma, el derecho a la motivación estipula que los jueces y tribunales tienen la obligación de interpretar y aplicar las normas conforme a los preceptos y principios constitucionales, a efectos de obtener la conformidad de

aquellos con el contenido constitucionalmente declarado, evitando que las decisiones judiciales restrinjan, menoscaben o inapliquen su contenido.

Respecto del derecho a la motivación, la Corte Constitucional ha establecido los parámetros sobre los cuales debe sustentarse toda decisión judicial y administrativa para que se considere cumplido, y se ha pronunciado en los siguientes términos:

Para que determinada resolución se halle correctamente motivada es necesario que la autoridad que tome la decisión exponga las razones que el Derecho le ofrece para adoptarla. Dicha exposición debe hacérsela de manera razonable, lógica y comprensible, así como mostrar cómo los enunciados normativos se adecuan a los deseos de solucionar los conflictos presentados. Una decisión **razonable** es aquella fundada en los principios constitucionales. La decisión **lógica**, por su lado, implica coherencia entre las premisas y la conclusión, así como entre ésta y la decisión. Una decisión **comprensible**, por último, debe gozar de claridad en el lenguaje, con miras a su fiscalización por parte del gran auditorio social, más allá de las partes en conflicto<sup>1</sup>.

Remitiéndonos al caso sub júdice, y concretamente al análisis de la sentencia impugnada, corresponde a la Corte Constitucional verificar si esta decisión se somete o no a los parámetros que rigen la motivación.

En primer término, con respecto a la razonabilidad, la Corte Constitucional ha establecido que una sentencia es razonable solamente si encuentra sustento en los principios y normas constitucionales y legales aplicables al caso concreto o, en general, en determinadas fuentes del derecho, de manera que pueda establecerse que la decisión se encuentra justificada conforme a derecho.

Por medio de la sentencia impugnada se ha resuelto la demanda propuesta por el hoy accionante, Víctor Manuel Morales Sarmiento, en contra de su madre, Luz María Victoria Sarmiento Villavicencio y su hermana Carmen Coralía Morales Sarmiento, por presunta colusión surgida –a su criterio– por la compraventa de bienes inmuebles de propiedad de la primera a favor de la segunda.

Los jueces de la Primera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, mediante la sentencia impugnada y previo análisis de las piezas procesales constantes en el juicio de jurisdicción ordinaria, llegaron a la conclusión de que la demanda propuesta careció de todo sustento legal y constitucional, es decir, que no concurrieron las evidencias o datos que comprueben la existencia de la colusión emplazada, en virtud de lo cual se desechó el recurso de apelación interpuesto y se confirmó la sentencia subida en grado.

El criterio de razonabilidad básicamente se encuentra sustentado en el considerando sexto numeral 5 de la

<sup>1</sup> Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 227-12-SEP-CC.

sentencia materia de la impugnación, que hace alusión a las consideraciones de la Sala y en el que se establece –previo análisis procesal– que el dominio de los bienes atacados por el actor a través de la demanda colusoria, ha sido transferido conforme a lo dispuesto en los artículos 686 y siguientes del Código Civil.

Es decir, que la señora Luz María Sarmiento Villavicencio con plena facultad y voluntad, en ejercicio de sus derechos, ha enajenado los bienes inmuebles de su legítima propiedad a favor de la señora Carmen Coralía Morales Sarmiento, bienes legalmente adquiridos en su estado civil de viudez y legalmente transferidos mediante contratos de compraventa, en forma pública y sin clandestinidad.

En este contexto, los juzgadores han determinado que el entendimiento entre la compradora y la vendedora se ha realizado de forma pública y con sustento en la ley, situaciones que, a su vez, les han permitido llegar a la conclusión de que no se ha comprobado conforme a derecho, el cometimiento del delito de colusión acusado. Por el contrario, han establecido que la referida Luz María Sarmiento Villavicencio, ha hecho uso de su legítimo derecho de disposición de sus bienes inmuebles, de acuerdo con lo previsto en el ordenamiento constitucional y legal, conforme lo garantizaba la Constitución Política de la República del Ecuador de 1998 –vigente a la celebración de los indicados contratos de compraventa– en el artículo 23 numeral 23, en concordancia con lo establecido en los artículos 599 y siguientes del Código Civil, en relación con lo enunciado en los artículos 1732 y siguientes del mismo cuerpo legal.

Significa entonces que las argumentaciones expuestas en la sentencia impugnada contienen referencias adecuadas a las normas constitucionales que protegen y garantizan el derecho a la propiedad y su disponibilidad, mismas que, a su vez, encuentran desarrollo en la normativa legal pertinente, esto es, en las normas del Código Civil que regulan la propiedad, los derechos de dominio, su tradición y la institución jurídica de la compraventa.

Por ello, en la sentencia impugnada no se evidencian actuaciones que representen vulneraciones de derechos constitucionales y que hagan presumir afectaciones orientadas a transgredir los intereses del legitimado activo, es decir, que no se haya respetado la aplicación de normas y procedimientos pertinentes para el análisis y resolución del caso concreto.

En otras palabras, en la sustanciación y resolución del juicio de colusión se garantizó la aplicación de los principios y mandatos constitucionales, en tanto se otorgó el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes vinculados al objeto materia de la demanda y sus contestaciones, es decir, se respetó los derechos de las partes, al debido proceso, a la defensa, a la igualdad formal y material, a la propiedad, a la libertad de contratación, entre otros.

En este sentido, la Corte Constitucional establece que la sentencia materia de la impugnación se sujeta al criterio

de razonabilidad, en tanto la referida decisión comporta el respeto y garantía de las normas constitucionales y de orden legal, atinentes al caso *sub júdice*.

Otro de los parámetros en los que se sustenta la motivación es el de lógica. En este contexto, cabe determinar si la sentencia materia de la impugnación está provista de una estructura lógica que permita establecer que la misma contribuye a la debida motivación. Conforme a la jurisprudencia constitucional, una sentencia está dotada de lógica solo si en su contenido se evidencia una real coherencia entre las premisas y la conclusión, y entre esta última y la resolución.

Para el efecto, conviene remitirse a las argumentaciones contenidas en el ordinal sexto de la sentencia disidente y que hace referencia a las consideraciones de la Sala para resolver el caso *sub júdice*. Cabe indicar que el objeto materia del proceso judicial de jurisdicción ordinaria fue la demanda interpuesta por el señor Víctor Manuel Morales Sarmiento (hoy accionante), por una presunta colusión, en contra de su madre Luz María Victoria Sarmiento Villavicencio y su hermana Carmen Coralía Morales Sarmiento, a consecuencia de los contratos de compra-venta de bienes inmuebles realizados entre estas dos personas y que, a su parecer, afectan sus derechos hereditarios.

En este escenario conviene transcribir las partes relevantes del texto contenido en el ordinal sexto de la sentencia impugnada:

(...) la colusión es el daño que debe resultar del procedimiento o acto colusorio, o sea debe existir no solo el daño causado sino la prueba en la relación de causalidad entre el procedimiento o acto colusorio y el daño o perjuicio ocasionado. (...) De acuerdo a la Ley para el Juzgamiento de la Colusión, el objeto de la acción de la colusión es “juzgar y sancionar procedimientos fraudulentos entre dos o más personas”.- En la acción colusoria, se juzga de manera especial la existencia del dolo en los actos, contratos o pactos materia de la acción, juzgamiento que debe ser real y objetivo para identificar la acción fraudulenta empleada que perjudica a un tercero.- Por otra parte, la Primera Sala Penal de la ex Corte Suprema de Justicia, en la resolución de un recurso de apelación publicada en la Gaceta Judicial Serie XVIII No. 1, en la página 154, manifiesta: “Para que sea admisible una acción colusoria es indispensable demostrar la existencia de los elementos esenciales que configuran la colusión, estos son: a) acuerdo fraudulento de dos o más personas; b) para mediante simulación hacer aparecer un acto, contrato o procedimiento como lícito, legal, legítimo; y, c) Que el acuerdo tenga como objeto engañar o perjudicar a una tercera persona, y, que el perjuicio irrogado al tercero, consista en la privación del dominio, de la posesión de algún inmueble o de algún derecho real de uso, usufructo o habitación, servidumbre o anticresis constituido sobre un inmueble o de derechos que legalmente le competen la falta de cualquiera de estos elementos determina que no haya colusión. Para la doctrina, la acción colusoria se dirige a anular e impedir el perjuicio que el acto colusorio produjo, y a restituir al perjudicado la posesión o tenencia de los bienes o del goce del derecho conculcado, reponiendo las cosas a la situación anterior al procedimiento colusorio (...) 3). Para que alguien pueda ser afectado por un acto o procedimiento

colusorio debe tener algún derecho legítimamente adquirido que se pueda ver lesionado y la persona que plantea un juicio colusorio debe probar la titularidad del derecho que alega se violó, la carga de la prueba o el onus probandi le corresponde a quien hace o formula el reclamo. 4). La prueba debe ser apreciada en conjunto conforme a las reglas de la sana crítica, como en efecto lo hace esta Sala, atendiendo a los dictados de su conciencia para la apreciación de los hechos y de las pruebas, como lo dispone el Art. 8 para el Juzgamiento de la Colusión, de manera que, por no encontrar fundamentada la demanda, y en vista de que el acervo probatorio y los recaudos procesales no demuestran el pacto colusorio o el dolo entre Luz María Sarmiento y su hija Carmen Coralía Morales Sarmiento, para perjudicar al actor, Víctor Manuel Morales Sarmiento y hermanos, ni la práctica de un negocio de carácter fraudulento, sino por el contrario, la legalidad de la compraventa de los bienes inmuebles materia del litigio y el conocimiento de la misma, por parte de el actor, ya que Víctor Manuel Morales Sarmiento compró a su madre, la demandada, Luz Sarmiento, el lote de terreno n. 13, de la manzana 37, de la lotización "Sarmiento" (fs. 166) implica un claro reconocimiento del actor de que su madre y la demandada tenían facultad legal para celebrar este contrato, que es similar a los que han celebrado las demandadas. 5). Es menester tener en cuenta lo dispuesto en el Art. 702 en concordancia con los Arts. 703, 708, y 711 del Código Civil, sobre la tradición del dominio de los bienes raíces materia de esta demanda colusoria, han sido debidamente inscritos en el Registro de la Propiedad del Cantón El Panguí, en forma pública y cumpliendo todas las solemnidades exigidas por la Ley. Sin embargo es menester tener en cuenta que los bienes atacados en la demanda colusoria y referidos por el actor ha sido transferido su dominio de conformidad con lo que prescribes los Arts. 686 y siguientes del Código Civil, para lo cual la señora Luz María Sarmiento Villavicencio, con plena facultad y voluntad, ejerciendo sus derechos como ciudadana, da y enajena los que es suyo, legalmente adquirido en estado de viudez, a favor de Carmen Coralía Morales Sarmiento, derechos transferidos mediante contratos de compraventa sobre los bienes inmuebles referidos en forma pública sin clandestinidad. Así el entendimiento o pacto entre la compradora y la vendedora, es al amparo de la ley en forma pública, no ha cometido ningún delito, ni acto colusorio sino que ha hecho uso de su legítimo derecho de disponer de ellos conforme se lo garantiza la Constitución Política de la República de 1998, vigente a la celebración de los indicados contratos Arts. 23 n. 23 y a lo que disponen los Arts. 599 y ss del Código Civil, en relación con lo que determina el Art. 1732 y ss del mismo cuerpo legal. 6). En consecuencia, no se encuentra comprobado los asertos que contiene el libelo de la demanda, tendientes a establecer que las demandadas se complotaron y mediante un acuerdo secreto y doloso para perjudicar al demandante. Existe una confusión en lo que es derechos de sucesión y un acto colusorio, en el proceso se ha establecido que el señor Carlos Morales, padre del actor, ha fallecido el 6 de agosto de 1976 y que presumiblemente dejó bienes que luego fueron administrados por la cónyuge sobreviviente, Luz Sarmiento, sin embargo la discusión sobre estos aspectos, tales como: cuáles son los bienes sucesorios, la administración de los mismos y las cuentas de la administración, tiene que hacérsela en otros procesos y en vías que expresamente ha señalado al ley, conforme al derecho sucesorio, regulada por el Art. 993 y ss del Código Civil.

De acuerdo a los pronunciamientos contenidos en el texto transcrito, la Corte Constitucional puede constatar que las pretensiones del señor Víctor Morales Sarmiento y de la parte demandada han sido resueltas de acuerdo a la realidad de las situaciones fácticas del caso concreto y a una congruente aplicación de las normas legales y constitucionales requeridas por objeto materia de la controversia.

Precisando, vale decir que del contenido de la sentencia materia de la impugnación, específicamente en los numerales 1, 2, 3, 4 y 5 del considerando sexto –transcrito en líneas anteriores– se colige que se ha realizado el análisis correspondiente de los argumentos fácticos y normativos que han servido de fundamento para que los juzgadores, de manera razonada, hayan concluido que no se ha probado, conforme a derecho, el pacto colusorio acusado.

Esto significa que el hoy accionante no ha comprobado judicialmente que en los actos jurídicos de compraventa de los bienes inmuebles realizados entre su madre y hermana, existan inconsistencias legales e inconstitucionales, es decir que se evidencie acuerdos, fraudulentos o simulaciones que denoten que dichos actos son ilegales, y que a través de los mismos, exista un engaño o perjuicio a una tercera persona, que consista en la privación del dominio, de la posesión de algún inmueble o de algún derecho real de uso, usufructo o habitación, servidumbre o anticresis constituido sobre un inmueble o de derechos que legalmente le corresponden.

En efecto, los jueces de la Primera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, mediante razonamientos apropiados, han establecido que los actos contractuales de compraventa de bienes inmuebles realizados entre las demandadas, Luz Sarmiento Villavicencio y su hija Carmen Morales Sarmiento (madre y hermana del accionante), se ejecutaron de conformidad con las leyes previstas para el efecto, es decir, conforme a la regulación prevista en los artículos 599, 686, 1732 y demás pertinentes del Código Civil, referente al derecho de dominio, la tradición y la compraventa, lo que permitió determinar la legalidad de los actos contractuales de compraventa celebrados y correlativamente deducir la inexistencia de algún acuerdo secreto o doloso en perjuicio del demandante.

Es decir que, según los jueces, ha quedado demostrado en el proceso ordinario que la señora Luz Sarmiento Villavicencio adquirió los bienes inmuebles transferidos a su hija Carmen Morales Sarmiento, en el estado civil de viudez, evidenciándose inclusive que el demandante, Víctor Morales Sarmiento, adquirió también un lote de terreno de su progenitora, configurándose, de esta manera, actos probatorios que enervan el presunto cometimiento del delito de colusión acusado por el actor.

Adicionalmente, en la sentencia impugnada se establece que el actor, Víctor Morales Sarmiento, confunde lo que representan los derechos de sucesión y lo que es acto colusorio, y que de existir reclamaciones sobre la administración de bienes dejados presuntamente por su padre Carlos Morales, estas deben evacuarse a través de las vías judiciales señaladas por la ley.

En la decisión impugnada se estructuran las partes que integran una sentencia, esto es, la expositiva de los hechos, la considerativa o de aplicación del Derecho y la resolutive o de decisión final. En cada una de estas partes constan especificados cada uno de los elementos que la conforman. Es decir, en la sentencia impugnada se puede verificar los hechos, las normas aplicables al caso específico y finalmente la decisión adoptada, la cual ha sido consecuencia de la coherente interrelación de las etapas anteriores.

En este contexto, se puede afirmar que en la sentencia impugnada se ha realizado un análisis descriptivo en consideración de los hechos acusados y el sustento probatorio de los mismos, a partir de los cuales se ha aplicado los mandatos normativos concernientes al caso materia de la controversia, lo que ha permitido a los jueces llegar a la conclusión de la inexistencia de actos colusorios y por lo tanto, a la decisión de desechar el recurso de apelación y confirmar la sentencia emitida por el juez *a-quo*.

Respecto al requisito de comprensibilidad, como otro de los elementos que componen la motivación, cabe manifestar que la sentencia impugnada, al estar provista de razonabilidad y lógica, goza también de comprensibilidad. Del texto de la sentencia materia de la impugnación se desprende su comprensibilidad mediante la utilización del lenguaje jurídico apropiado, vertebrado de manera coherente en cuanto a su contenido semántico, realidades que otorgan certeza y claridad a dicho texto, tanto para sus destinatarios, que son las partes procesales, como para el auditorio social en general.

Por ello, cabe indicar que la sentencia impugnada, al estar revestida de comprensibilidad, respeta el principio de comprensión efectiva previsto en el artículo 4 numeral 10 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que dispone: “Con la finalidad de acercar la comprensión efectiva de sus resoluciones a la ciudadanía, la jueza o juez deberá redactar sus sentencias de forma clara, concreta, inteligible, asequible y sintética, incluyendo las cuestiones de hecho y derecho planteadas y el razonamiento seguido para tomar la decisión que adopte”.

En este contexto, la sentencia impugnada, al respetar los requisitos de razonabilidad, lógica y comprensibilidad, garantiza el derecho constitucional de motivación.

b) Por otra parte, el legitimado activo asume que en la sentencia refutada no se ha respetado el derecho a la seguridad jurídica, por lo que corresponde a esta Corte efectuar el siguiente análisis.

El derecho constitucional a la seguridad jurídica se instituye en la necesidad social de contar y garantizar claros y precisos modelos normativos de conducta, capaces de otorgar seguridad y adaptabilidad a las previsiones normativas.

La seguridad jurídica tiene entre sus objetivos garantizar a las personas la certidumbre de contar con operadores jurídicos competentes que actúen en defensa, protección y tutela de los derechos. Adicionalmente, la seguridad jurídica se erige en el derecho al cual podemos acceder todas las

personas a efectos de que se nos otorgue certeza respecto de los preceptos normativos que rigen todos nuestros actos en sociedad y sus consecuencias jurídicas.

La Constitución de la República del Ecuador, en su artículo 82 establece: “El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”.

En concordancia con la disposición constitucional antes enunciada, la Corte Constitucional, con relación al derecho a la seguridad jurídica, ha determinado que:

En este sentido, este derecho no debe ser entendido de forma aislada a los demás derechos, ya que su esencia es la de brindar convicción a la ciudadanía de que sus derechos constitucionales serán respetados por todos los poderes públicos, a través de la existencia y aplicación de normativas jurídicas que hayan sido dictadas con anterioridad a la materialización de un caso concreto<sup>2</sup>.

Dentro de este mismo orden de ideas, la jurisprudencia constitucional ha expresado:

Para tener certeza respecto a una aplicación normativa, acorde a la Constitución, se prevé que las normas que formen parte del ordenamiento jurídico se encuentren determinadas previamente; además, deben ser claras y públicas; solo de esta manera se logra conformar una certeza de que la normativa existente en la legislación será aplicada cumpliendo ciertos lineamientos que generan la confianza acerca del respeto de los derechos consagrados en el texto constitucional<sup>3</sup>.

De acuerdo a la disposición normativa constitucional y jurisprudencia precedentemente enunciadas, queda establecido que el derecho a la seguridad jurídica esencialmente garantiza el respeto a la Constitución de la República como norma soberana a la que debe estar sujeto todo el ordenamiento jurídico y consecuentemente las autoridades competentes, en particular, quienes deben administrar justicia. A través del respeto a la seguridad jurídica se pretende conferir a todos los justiciables la certeza y confianza en que la aplicación de las normas jurídicas vigentes garantizan la tutela de los derechos.

De la revisión de los autos del proceso de jurisdicción ordinaria y del texto de la sentencia impugnada se puede colegir que el proceso judicial ha sido sustanciado conforme a la normativa vigente establecida en la Ley para el Juzgamiento de la Colusión, el Código Civil y la Constitución de la República, razón por la cual se advierte que en el desarrollo procesal y en la decisión del juicio de colusión, no existe ninguna vulneración del derecho a la seguridad jurídica.

Además, no ha podido establecerse que los jueces de la Primera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Nacional

<sup>2</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 100-13-SEP-CC.

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 016-13-SEP-CC.

de Justicia hayan incurrido en la aplicación de normas derogadas o contrarias a los mandatos constitucionales, vulnerando los derechos a la defensa, de protección y de tutela judicial efectiva, tanto del actor como de las demandadas. Vale decir, por *contrario sensu*, que en la sentencia impugnada se hace constar las normas pertinentes previas, claras y públicas que rigen el juzgamiento del delito de colusión, así como también otras normas de carácter supletorio, todas ellas sujetas a los principios y normas constitucionales.

Efectivamente, en relación al caso *sub júdice* y de la revisión de la sentencia impugnada, puede asegurarse que la decisión de desechar el recurso de apelación interpuesto por el actor Víctor Manuel Morales Sarmiento, y que confirma la sentencia subida en grado, se encuentra debidamente sustentada y dotada de seguridad jurídica, en tanto, se ha determinado la debida correlación entre hechos y normas, conforme a lo dispuesto en la Ley para el Juzgamiento de la Colusión y demás normas jurídicas aplicables al caso concreto.

Por otro lado, el actor de la demanda colusoria no ha sustentado en los procesos ordinarios los presupuestos fácticos y de derecho sobre los cuales debe fundamentarse la acción colusoria, es decir, no ha identificado ni comprobado aquellos postulados sobre los cuales versan los actos colusorios y que se encuentran regulados en la Ley de la materia.

Es pertinente advertir que la sola inconformidad subjetiva de pretensiones, no necesariamente significa que exista afectación de derechos constitucionales, además que se evidencia que no existe la debida relación o coherencia de los hechos con la aducida vulneración de las antes referidas normas constitucionales.

Con base a estos fundamentos, la Corte Constitucional advierte que en el caso *sub júdice*, no existe ninguna evidencia que asegure la vulneración de derechos constitucionales.

### III. DECISIÓN

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

#### SENTENCIA

1. Declarar que no existe vulneración de derechos constitucionales.
2. Negar la acción extraordinaria de protección presentada.
3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con siete votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire; sin contar con la presencia de las juezas Wendy Molina Andrade y Tatiana Ordeñana Sierra, en sesión del 29 de abril de 2015. Lo certifico.

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

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de junio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

#### CASO Nro. 0366-11-EP

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el juez Patricio Pazmiño Freire, Presidente de la Corte Constitucional, el día miércoles 27 de mayo del dos mil quince.- Lo certifico.

f.) Jaime Pozo Chamorro, **Secretario General**.

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de junio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

---

Quito, D. M., 29 de abril de 2015

#### SENTENCIA N.º 133-15-SEP-CC

#### CASO N.º 0273-12-EP

### CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

#### I. ANTECEDENTES

##### Resumen de admisibilidad

La demanda de acción extraordinaria de protección se presentó ante la Corte Constitucional, para el período de transición, el 16 de enero del 2012, por parte del señor Julio Cesar Hidalgo Chávez, representante legal del niño Adrián Sebastián Hidalgo Arias en contra de la sentencia de 26 de diciembre del 2011 dictada por la Primera Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.

El secretario general, el 13 de febrero de 2012, certificó que no se ha presentado otra solicitud con identidad de objeto y acción (fojas 6 del expediente constitucional).

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, el 11 de abril de 2012, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 0273-12-EP.

De conformidad con el sorteo realizado y de acuerdo con lo dispuesto en la normativa constitucional aplicable, el 23 de mayo de 2012, el entonces juez sustanciador Alfonso Luz Yunes, avocó conocimiento de la presente causa, ordenando que se notifique a los legitimados pasivos, jueces integrantes de la Sala de lo Civil, Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, al procurador general del Estado, a la directora de la Escuela de Práctica “Rosario González de Murillo” a fin de que, en el plazo de 15 días, presenten un informe de descargo debidamente motivado sobre los argumentos que fundamenta la demanda (fojas 11).

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

El Pleno del Organismo, el 03 de enero de 2013, procedió a sortear las causas, correspondiéndole al juez constitucional Antonio Gagliardo Loor sustanciar el presente caso, conforme consta en el memorando de la Secretaría General de la Corte Constitucional N.º 019-CCE-SG. SUS-2013 del 10 de enero de 2013, por el cual se remitió el expediente del mismo (fojas 31 del expediente).

El juez sustanciador mediante providencia del 14 de marzo de 2013 a las 09h05, avocó conocimiento de la presente causa, haciéndose conocer a las partes procesales la recepción del proceso (fojas 33).

#### **Decisión constitucional impugnada**

**CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE PICHINCHA, PRIMERA SALA DE LO CIVIL, MERCANTIL, INQUILINATO Y MATERIAS RESIDUALES.-** Quito, lunes 26 de diciembre del 2011 a las 13h13.- VISTOS.- (...) CUARTO.- (...) En el caso de estudiantes que van a ingresar a 1º y 2º año EGB, en las instituciones donde la demanda supere la capacidad de atención, la autoridad máxima realizará un sorteo público entre los inscritos.- Aplicando este criterio, la accionada ha hecho tal sorteo, haciéndole saber a la Dra. Guadalupe Medina, Supervisora Provincial de Educación de Pichincha UTE 1 Zona 1, mediante oficio No. 0177-EPDRGM, suscrito en esta ciudad de Quito el 22 de julio del 2011, que va a fs. 23 del cuaderno del segundo nivel que en su parte medular dice: “Me permito poner en su conocimiento que se dio cumplimiento a las disposiciones emanadas por el Ministerio de Educación, respecto del proceso de Inscripciones para el PRIMERO Y OCTAVO Años de Educación Básica; receptando las mismas desde el 17 de mayo hasta el 16 de junio. El día viernes 17 del presente se convocó a los aspirantes pre seleccionados para el sorteo a realizarse el lunes 20 a las 08h00, éste se llevó a cabo en las canchas del plantel, ante la presencia del Sr. Fernando Espinosa, Delegado del Comité Central de Padres de Familia la niña Carla Bustamante, presidenta del Gobierno

Estudiantil, las Dras. Elsa Rodríguez y Ruth Beltrán delegadas del DOBEI; la MSc. Gilda Pabón y Prof. Eugenio León delegados del Consejo Técnico así como la Lic. Marcia Usiña Secretaria y quien suscribe, Ing. Maritza Pérez, Directora de la Institución, con la asistencia de unos ciento cincuenta padres y madres de familia involucrados en el proceso adjunto a la presente, sírvase encontrar la Nómina de los 105 niños y niñas aprobados para el Primer Año de educación básica del año 2011-2012 y la Nómina de los inscritos que no resultaron favorecidos”.- De fs. 24 a 34 del cuaderno de esta instancia constan las listas de inscripción para el año 2011 -2012, del primer año de educación básica en la que se encuentra el nombre del niño Adrián Sebastián Hidalgo Arias en el número 100; la lista que contiene la nómina de estudiantes aprobados para el primer año de educación básica de ese año lectivo en el que no consta el menor; y, el listado de no favorecidos en el que consta el nombre del indicado menor con el número 64.- De lo analizado se concluye que la Ing. Maritza Pérez Galindo, como directora de la escuela de Práctica Rosario G. de Murillo, ha cumplido con el Instructivo tantas veces mencionado, en lo que tiene que ver con la inscripción con los niños aspirantes al primer año de educación básica del año lectivo 2011-2012; por estas consideraciones al no reunir la demanda los requisitos del Art. 88 de la Constitución de la República, **ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA**, aceptándose el recurso de apelación interpuesto por la Ing. Maritza Pérez Galindo, se revoca la sentencia recurrida y en su lugar se desecha la demanda (...) sic.

#### **Antecedentes que dieron origen a la acción de protección**

El viernes 17 de junio de 2011, la directora de la Escuela de Práctica “Rosario González de Murillo” ha publicado la lista de todos los inscritos para el sorteo público de cupos para el primer año de educación básica, habiendo cien niños inscritos, lista en la que no consta el nombre del menor A.S.H.A<sup>1</sup>, pese haber sido legalmente inscrito el 7 de junio de 2011 a las 08h00.

Ante la negativa de la inscripción, el señor Julio César Hidalgo Chávez padre del menor, por la presunta vulneración de los derechos constitucionales a la educación, presentó una demanda de acción de protección en contra de la ingeniera Maritza Pérez Galindo, directora de la Escuela de Práctica “Rosario González de Murillo”, ante el juez décimo octavo de garantías penales de Pichincha, judicatura que el 29 de agosto de 2011 a las 17h55, aceptó esta garantía jurisdiccional y en consecuencia, revocó la resolución emitida por directora de dicha institución educativa, de no aceptar y negar el cupo al menor A.S.H.A.; en consecuencia, ordenó otorgar el cupo respectivo e ingreso a dicho plantel educativo.

<sup>1</sup> Esta Magistratura, en aras de garantizar y tutelar el principio del interés superior del niño previsto en la Constitución de la República, así como en el Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia omite señalar los nombres y apellidos completos del menor, utilizando únicamente las iniciales de las mismas, a fin de proteger su identidad evitando su re victimización. Por tanto, en adelante cuando se refiera al menor se empleará las siguientes siglas: A.S.H.A.

Inconforme con la decisión *ut supra*, la parte accionada presentó recurso de apelación ante los jueces de la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, órgano jurisdiccional que expidió la sentencia de última y definitiva instancia el 26 de diciembre de 2011 a las 13h13, revocando la sentencia de primer nivel y en su lugar negó la demanda de acción de protección.

#### **Detalle y fundamentos de la demanda de acción extraordinaria de protección**

El señor Julio César Hidalgo Chávez, padre y representante legal del niño Adrián Sebastián Hidalgo Arias, de cinco años de edad y estudiante del primer año de educación básica paralelo "B", de la Escuela de Práctica "Rosario González de Murillo", inició su argumentación manifestando que: «La sentencia de segunda instancia revoca la decisión del Juez Décimo Octavo de Garantías Penales, y viola el Derecho a la Educación de su hijo Adrián Sebastián Hidalgo Arias así como el principio de interés superior del niño, previsto en el artículo 44 de la Constitución de la República. Que la Directora de la Escuela de Práctica "Rosario González de Murillo" argumentando que ahora ella ha ganado en segunda instancia está obligando y manifiesta que va entregar los documentos de su hijo diciéndole que vaya a buscar otra escuela, queriéndole sacar a su hijo del plantel educativo como que si ella fuera dueña de la escuela pública. Que la Constitución de la República ha establecido la educación, no con fines discrecionales sino de manera obligatoria y gratuita conforme los artículos 44 y 45. Que el artículo 28 de la Convención sobre los Derechos del Niño, consagra que los Estados partes reconocen el derecho del niño a la educación a fin de que se pueda ejercer progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades ese derecho, adopta las medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir las tasas de deserción escolar. Que el artículo 16 del Protocolo de San Salvador adicional al Pacto de San José de Costa Rica del año 1970, consagra que: "todo niño tiene derecho a la educación gratuita al menos en su fase elemental y a fomentar la educación en niveles superiores del sistema educativo". Estas normas constitucionales e internacionales invocadas fueron inobservadas por los Jueces de la Primera Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha».

#### **Derechos constitucionales que se consideran vulnerados**

A criterio del recurrente se ha vulnerado el derecho a la educación previsto en el artículo 26; el acceso universal y la obligatoriedad en el nivel inicial, garantizado en el artículo 28; la libertad de escoger para sus hijos una educación acorde con sus principios, creencias y opciones pedagógicas, artículo 29 segundo inciso; principio de interés superior del niño, artículo 44; derecho a acceder a bienes y servicios públicos, artículo 66 numeral 25, derecho a la igualdad, contemplado en el artículo 11 numeral 2 de la Constitución de la República.

#### **Pretensión concreta**

El accionante solicita textualmente: «(...) se declare la violación de los derechos constitucionales vulnerados;

se enmiende estos errores en la decisión judicial; que se suspenda la ejecución de la sentencia ejecutoriada impugnada; se proteja la vulneración de los derechos constitucionales de Adrián Sebastián Hidalgo Arias para que pueda continuar estudiando con normalidad en la Escuela de Práctica "Rosario González de Murillo" y siga ejerciendo el derecho constitucional a la educación».

#### **De la contestación y sus argumentos**

##### **Comparecencia del Procurador General del Estado**

El abogado Marco Arteaga Valenzuela, director nacional de Patrocinio y delegado del procurador general del Estado, comparece mediante escrito que obra a fojas 19 y se limita a señalar casilla constitucional para notificaciones.

##### *Amicus curiae*

##### **Comparecencia de la directora nacional de protección de Derechos Humanos y de la Naturaleza de la Defensoría del Pueblo; coordinadora nacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales y, servidora pública de la Coordinación Nacional de Protección Prioritaria**

En lo principal manifiestan: Que la acción extraordinaria de protección se decidirá sobre los derechos del niño Adrián Sebastián Hidalgo Arias; la Dirección Nacional de Protección de Derechos Humanos y de la Naturaleza de la Defensoría del Pueblo procede a emitir una opinión sobre los derechos fundamentales que estarían siendo amenazados en el presente caso. Al hablar del Estado, se está estableciendo que toda persona en uso de las funciones públicas, en cualquier ámbito, tiene la obligación de observar el interés superior de los niños y las niñas al momento de tomar cualquier decisión; cuanto más las y los educadores, a quienes se ha confiado la delicada tarea de desarrollar las potencialidades de las niñas y niños por medio de las cuales se lograrían el más amplio ejercicio de derechos posibles en el futuro. Los hechos y actos perpetrados por los progenitores de un niño o niña, no puede dar lugar a que se lesionen los derechos de él o ella; por el contrario, corresponde al Estado y por ende a toda servidora y servidor público, proteger ese núcleo familiar y procurar su bienestar, y el cabal ejercicio de derechos de todos sus miembros, conforme a la Constitución (artículo 67). La decisión y la postura que la directora toma respecto al no ingreso del niño Adrián Hidalgo Arias, se vuelven más enérgicas después de sendas discusiones entre el progenitor del niño y la mencionada servidora pública, luego de que se presentara la acción de protección, según aparece en el expediente defensorial. Una decisión así tomada, tiene tintes de discriminación que no son aceptables en el actual Estado constitucional de derechos. Reconociendo a las niñas, niños y adolescentes como un grupo de atención prioritaria, el artículo 46 numeral 1 de la Constitución de la República establece una medida especial de protección para las personas menores de seis años, atendiendo las necesidades específicas de la crucial etapa de desarrollo que atraviesan, siendo obligación del Estado y de toda persona e institución, pública o privada que se relacione en el ejercicio de sus funciones con niñas y niños, el brindar

la: "Atención a menores de seis años, que garantice su nutrición, salud, educación y cuidado diario en un marco de protección integral de sus derechos". El cumplimiento de los deberes que la Constitución impone a las ciudadanas y ciudadanos, y sobre todo a las entidades estatales o a quienes brinden servicios públicos, no se verifica ni puede culminar con el simple cumplimiento de formalidades, sino que debe alcanzar el efectivo y más alto goce y ejercicio de los derechos fundamentales consagrados por este instrumento y los tratados internacionales de derechos humanos. El derecho a la educación tiene esferas que no siempre se encuentran positivizadas en la legislación interna, lo cual, no significa que puedan ser inobservadas ni que su cumplimiento no pueda perseguirse por las vías constitucionales establecidas en nuestro país. Que el derecho a la permanencia como aspecto integrante del derecho a la educación, consiste en que el o la estudiante curse un determinado ciclo educativo sin impedimento, interrupciones ni obstáculo alguno mientras no concurra causales provenientes establecidas y comprobadas de las que se pueda responsabilizar y únicamente, como última medida se procede a la separación o suspensión conforme a las leyes y reglamentos que para el efecto dicten las autoridades pertinentes, y siempre observando irrestrictamente los derechos específicos de las niñas, niños y adolescentes, como el derecho a la defensa y el debido proceso. El artículo 347 numeral 5 de la Constitución, al determinar las obligaciones de las instituciones del sistema nacional de educación, pone en cabeza de estas las garantías del "respeto al desarrollo psicoeducativos de los niños, niñas y adolescentes, en todo el proceso educativo". Del análisis efectuado a la luz de las normas internas e internacionales precitadas, las cuales son obligatorias para todos los actores de la educación en el país y, atendiendo al hecho de que Adrián Hidalgo Arias es un niño menor de seis años de edad, que sus hermanos mayores cursan sus estudios en la misma institución educativa en la actualidad; que al momento del pronunciamiento de última instancia, ya había devengado un trimestre del primer año de educación básica; que en ninguno de los procesos judiciales ni actuaciones administrativas concernientes al presente caso, se ha escuchado la opinión del niño Adrián Hidalgo ni se ha procedido a evaluarlo psicológicamente para efectos de decidir sobre su vida escolar.

La Primera Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Pichincha, simplemente concluye que la demanda no cumple con los requisitos del artículo 88 de la Constitución, sin explicar cómo llegó a tal deducción, ya que se acusa la violación de un derecho constitucional, el derecho a la educación, contenido en el artículo 26, por parte de un acto de autoridad pública, negativo a matricular al niño Adrián Hidalgo Arias, por parte de la directora de la Escuela de Práctica "Rosario González de Murillo", sin que se pueda aplicar otro mecanismo de defensa judicial adecuado, ya que lo que se persigue es el cumplimiento del derecho constitucional a la educación, para lo cual, es pertinente la acción de protección. Los jueces y las juezas que emiten el fallo objeto de la presente acción extraordinaria de protección, tampoco explican cómo se deberá proceder entonces, toda vez que el niño Adrián Hidalgo ya ha sido matriculado y se encontraba cursando el primer año de educación básica, habiendo ganado en

primera instancia la acción. No les preocupa la afectación que ello podría ocasionar a la integridad personal del niño, de acuerdo a su grado de desarrollo, a su salud emocional y psíquica ni a su proceso educativo. De ahí que, posterior a la decisión de segunda instancia, ni las autoridades accionadas e involucradas en este proceso, ni el padre y madre de Adrián Hidalgo, supieron cómo proceder, y fue necesario que diferentes instituciones (Defensoría del Pueblo, COMPINA y Dirección Provincial de Educación), buscaran soluciones al respecto, por el vacío jurídico que dejó la resolución de segunda instancia.

### **Legitimados pasivos**

Se deja constancia que ni los jueces de la Sala Especializada de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, ni la directora de la Escuela de Práctica "Rosario González de Murillo" han presentado su informe de descargo pese a ser legalmente notificados con la providencia del 23 de mayo de 2012.

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

### **Competencia**

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

### **Legitimación activa**

El artículo 59 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional que dice: "La acción extraordinaria de protección puede ser interpuesta por cualquier persona o grupo de personas que han o hayan debido ser parte en un proceso por sí misma o por medio de procurador judicial". El accionante, Julio César Hidalgo Chávez en calidad de representante legal de su hijo A.H.A. se encuentra legitimado para interponer la presente acción extraordinaria de protección en virtud de haber sido demandante en la acción de protección N.º 929-2011.

### **Análisis Constitucional**

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

De conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador, la Corte Constitucional es el órgano de control constitucional, idóneo para examinar mediante acción extraordinaria de protección las sentencias, autos en firmes o ejecutoriados expedidos por los jueces ordinarios y constitucionales con el objetivo de verificar si se han vulnerado derechos

constitucionales o normas del debido proceso, a fin de alcanzar un equilibrio razonable que permita mantener la seguridad jurídica, vinculada con el respeto a la autonomía judicial y principio de especialidad en razón de la independencia de la que gozan los órganos de la función judicial.

El objetivo principal de la acción extraordinaria de protección es el preservar y restablecer cualquier derecho constitucional que haya sido vulnerado. De ahí que “(...) el juez constitucional tiene la obligación de examinar la descripción de los hechos que ante él se exponen, así como las pretensiones, y verificar, si por sus características, el caso puede ser resuelto en relación con los derechos constitucionales posiblemente afectados y con efectividad indispensable para su salvaguardia”<sup>2</sup>. Estos elementos hacen posible el debate en el ámbito de la jurisdicción constitucional. Por lo tanto, la acción extraordinaria de protección no constituye una nueva instancia, ni tiene como propósito el deslegitimar la actuación de juezas y jueces, sino, por el contrario, permite emerger un sistema de justicia caracterizado por el respeto y la obediencia a las normas y principios constitucionales.

#### Identificación de los problemas jurídicos

Dentro del análisis del caso *sub examine* se han determinado los siguientes problemas jurídicos a ser resueltos por la Corte Constitucional del Ecuador:

1. La sentencia expedida el 26 de diciembre de 2011 a las 13h13, por los jueces de la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha que revoca la sentencia recurrida y en su lugar, niega la acción de protección, ¿vulnera el derecho constitucional a la educación del niño A.S.H.A., contemplado en los artículos 26, 27, 28 y 29 de la Constitución de la República del Ecuador?
2. La sentencia impugnada ¿vulnera el principio del interés superior del niño previsto en el artículo 44 de la Constitución de la República?

#### Desarrollo de los problemas jurídicos

1. **La sentencia expedida el 26 de diciembre de 2011 a las 13h13, por los jueces de la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha que revoca la sentencia recurrida y en su lugar, niega la acción de protección, ¿vulnera el derecho constitucional a la educación del niño A.S.H.A., contemplado en los artículos 26, 27, 28 y 29 de la Constitución de la República del Ecuador?**

En el presente caso, conforme lo menciona el legitimado activo, la sentencia impugnada vulnera el derecho a la educación del niño A. S. H. A., al no tutelar este derecho,

ante la negativa de matricular en el primer año de educación básica a dicho menor en la unidad educativa “Escuela de Práctica Rosario González de Murillo” de la ciudad de Quito.

Los derechos constitucionales supuestamente vulnerados en el fallo materia de esta acción, establecen lo siguiente:

Artículo 26.- La educación es un derecho de las personas a lo largo de su vida y un deber ineludible e inexcusable del Estado. Constituye un área prioritaria de la política pública y de la inversión estatal, garantía de la igualdad e inclusión social y condición indispensable para el buen vivir. Las personas, las familias y la sociedad tienen el derecho y la responsabilidad de participar en el proceso educativo.

Artículo 27.- La educación se centrará en el ser humano y garantizará su desarrollo holístico, en el marco del respeto a los derechos humanos, al medio ambiente sustentable y a la democracia; será participativa, obligatoria, intercultural, democrática, incluyente y diversa, de calidad y calidez; impulsará la equidad de género, la justicia, la solidaridad y la paz; estimulará el sentido crítico, el arte y la cultura física, la iniciativa individual y comunitaria, y el desarrollo de competencias y capacidades para crear y trabajar.

La educación es indispensable para el conocimiento, el ejercicio de los derechos y la construcción de un país soberano, y constituye un eje estratégico para el desarrollo nacional.

Artículo 28.- La educación responderá al interés público y no estará al servicio de intereses individuales y corporativos. Se garantizará el acceso universal, permanencia, movilidad y egreso sin discriminación alguna y la obligatoriedad en el nivel inicial, básico y bachillerato o su equivalente.

Es derecho de toda persona y comunidad interactuar entre culturas y participar en una sociedad que aprende. El Estado promoverá el diálogo intercultural en sus múltiples dimensiones.

El aprendizaje se desarrollará de forma escolarizada y no escolarizada.

Artículo 29.- El Estado garantizará la libertad de enseñanza, la libertad de cátedra en la educación superior, y el derecho de las personas de aprender en su propia lengua y ámbito cultural.

Las madres y padres o sus representantes tendrán la libertad de escoger para sus hijas e hijos una educación acorde con sus principios, creencias y opciones pedagógicas.

De manera preliminar, corresponde puntualizar acerca de la protección constitucional que asegura a toda persona el derecho a la igualdad en el marco de las relaciones familiares en contexto con el derecho a la educación, toda vez, que el accionante alegó que la decisión de los jueces al negar la acción de protección y no tutelar el derecho a la educación de este menor, vulnera de forma conjunta el derecho a la igualdad entre los hermanos que se encuentran cursando sus estudios en la Escuela de Práctica “Rosario Gonzáles de Murillo”.

<sup>2</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No.013-13-SEP-CC, caso No. 0991-12-EP.

Cabe tener presente que los padres tienen derecho para decidir cómo y dónde desean educar a sus hijos. La Constitución confió a los padres la decisión de cuál debe ser el trato que debe recibir cada uno de los hijos para su adecuada formación (artículo 29 último inciso de la Constitución de la República del Ecuador). El derecho a la igualdad en el marco de las relaciones familiares, tiene un impacto importante y busca ante todo garantizar que los hijos no estén sometidos a tratos discriminatorios.

Ahora bien, concatenando la igualdad con el derecho a la educación de los hijos de familia, los artículos 28 y 29 *ut supra*, garantizan sin discriminación alguna la obligatoriedad de acceder a la educación en el nivel inicial, básico, bachillerato o su equivalente, permitiendo a las madres y padres la libertad de escoger para sus hijas e hijos una educación acorde con sus principios, creencias y opciones pedagógicas.

Los derechos de los niños, las libertades de todos los miembros de la familia, así como las garantías especiales de protección a las personas de atención prioritaria, por una parte, demandan que el juez constitucional intervenga en el plano escolar para evitar, por ejemplo, tratos degradantes o abuso de autoridades educativas sobre sus estudiantes. Si bien es cierto que las políticas del entorno escolar se rigen por el principio democrático, pero no una democracia vedada al juez ni inmune a los mandatos constitucionales. Un juez no puede, por ejemplo, so pretexto del respeto a ciertos instructivos, requisitos o autonomía educativa, desentender a los casos en los que menores son sometidos a tratos arbitrarios o discrecionales. Pero, por otra parte, la Constitución también demanda al juez, consideración para la protección del ejercicio de los derechos y las garantías constitucionales, en virtud de garantías tales como el derecho a la educación (artículos 26, 27, 28 y 29 Constitución), el libre desarrollo de la personalidad (artículo 66 numeral 5 *ibídem*) y el principio de interés superior del niño (artículo 44 *ídem*).

Bajo estos parámetros, el contexto escolar solo puede ser objeto de la intervención del juez constitucional en los casos en los que haya razón suficiente para ello, cuando se evidencian transgresiones al orden constitucional en especial, porque se amenazan o vulneran los derechos constitucionales.

Para que la exclusión del acceso a una oportunidad sea considerada discriminatoria, el juez constitucional debe tener en cuenta ciertos aspectos puntuales, los cuales han de ser apreciados en el *thema decidendum*. A continuación se enuncian los aspectos que serán tomados en cuenta para resolver el presente problema jurídico planteado:

Si la exclusión de una oportunidad de inicio escolar es **notoria** respecto de otros hermanos que se encuentran cursando en la Escuela de Práctica “Rosario González de Murillo”. La diferencia en el acceso a la oportunidad (o en la forma como se los trata) cuando es clara y manifiesta, puede indicar que hay una discriminación.

Cuando la exclusión de una oportunidad **afecta derechos y valores constitucionales**. El juez constitucional

debe asegurarse de que el trato diferente, por ejemplo, limita, restringe o condiciona en cualquier sentido un derecho constitucional o desconoce valores y principios constitucionales. De lo contrario, no estarían comprometidos intereses constitucionalmente protegidos. Así, por ejemplo, la afectación de derechos constitucionales existe en el ámbito de la educación escolarizada en la **fase inicial** cuando se compromete el principio de interés superior del niño.

La afectación de tales derechos o valores constitucionales es **grave**, es decir, si se limita o impide a alguno de los menores, el acceso a un bien o servicio que disfrutan, o gozan los otros hijos de estos mismos padres, con repercusiones negativas respecto de sus condiciones de vida o su desarrollo personal, lo cual les causa un perjuicio.

Si la diferencia de trato o la exclusión de una oportunidad carece de alguna razón legítima que pueda justificarse.

Como la prueba de estos criterios puede ser difícil, el juez puede apreciar los hechos a la luz del contexto dentro del cual han ocurrido con el fin de valorar si sucedieron de forma discriminatoria.

Se presenta un entorno discriminatorio cuando se constata la existencia de alguno de los siguientes elementos: **a) Un ánimo discriminatorio** reflejado en manifestaciones externas de causarles consecuencias negativas al niño, a diferencia de sus hermanos que cursan en la Escuela de Práctica “Rosario González de Murillo”. El ánimo discriminatorio no es la razón íntima y privada que llevó a la directora de la escuela a tratar diferente a uno de los hijos del padre de familia. Su identificación no demanda una búsqueda psicológica hasta hallar el verdadero motivo. El ánimo discriminatorio puede ser constatado por un observador externo a partir de los hechos objetivos. **b) El trato diferencial o la exclusión de una oportunidad se funda en un criterio sospechoso**. Aunque será tan solo en el caso concreto que el juez podrá determinar si en efecto existe o no discriminación, cuando el trato diferente del cual se queja el padre del niño A.S.H.A., tiene por sustento una de las categorías enunciadas en el artículo 11 numeral 2 de la Constitución y considerado como **sospechoso**, el análisis debe ser más cuidadoso, por cuanto, es probable que este obedezca a un prejuicio, no a una decisión legítima. Los criterios sospechosos de clasificación son aquellos que tradicionalmente han sido empleados en el pasado para excluir a ciertas personas por su raza, sexo, religión, ubicación social, domicilio, identidad cultural, condición migratoria, etc. El que el trato diferente o la exclusión de una oportunidad se funde en un criterio sospechoso, si bien no es razón suficiente para considerar que hay discriminación, sí es un indicador de mucho peso de que existe un contexto discriminatorio.

Por mandato de la Constitución en materia de derechos y garantías constitucionales, las servidoras y servidores públicos, administrativos o judiciales, deben aplicar la norma y la interpretación que más favorezcan a su efectiva vigencia, más aún cuando se compromete los derechos de las personas de atención prioritaria.

En el presente caso, se debate el derecho a la educación, el mismo que incluye y supera la universalización o cobertura. En este sentido, y más allá de las cifras de escolarización, las condiciones específicas de accesibilidad, asequibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad, resultan indicativas del grado de materialización del derecho a la educación como derecho constitucional de la persona, las mismas que inexorablemente deben ser observadas por los operadores del derecho, toda vez que, la **accesibilidad** implica la obligación de eliminar todas las exclusiones basadas en los criterios discriminatorios actualmente prohibidos (raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política, origen nacional, origen étnico, origen social, posesión económica, discapacidad o nacimiento); **la asequibilidad**: obligación de asegurar que sea educación gratuita y obligatoria y esté asequible para todos los niños y adolescentes en edad escolar; **la aceptabilidad**: obligación de proporcionar una educación con determinadas calidades consecuentes con los derechos humanos y, **la adaptabilidad**: requiere que las escuelas se adapten a los niños, según el principio del interés superior del niño de la Convención sobre los Derechos del Niño<sup>3</sup>.

Conforme los razonamientos expuestos en párrafos que anteceden, se deduce que existe un trato diferente **notorio**, ya que, en la Escuela de Práctica “Rosario González de Murillo” se encuentran cursando los dos hermanos del niño A.S.H.A., (E.H.A. en octavo año de educación básica y N.H.A. en tercer año de educación básica) por lo que el accionante optó por inscribir al niño A.S.H.A., para su respectiva matrícula en ese mismo plantel educativo donde se encuentran estudiando sus otros hijos, pero esta ha sido negada, argumentando que no ha sido beneficiado en el sorteo, lo cual es, inclusive, contrario a los presupuestos que menciona el instructivo “Criterios de Selección para la Asignación de Cupos”<sup>4</sup>, ya que este señala los principios de cercanía geográfica y preferencia al estudiante que tenga hermano (s) matriculados en dicha institución educativa.

Desde esta premisa se deduce que tienen cupo preferencial los niños que tengan hermanos en la Institución, puesto que no cabe disgregar-separar los hijos a otras instituciones del Distrito Metropolitano de Quito, toda vez que, su traslado dificulta por enorme congestión y tráfico vehicular existente. Por otra parte, el criterio de admisión escolar se basa únicamente en razón del lugar de residencia de la familia, ello hace posible o imposible permitir el ingreso al establecimiento educativo de las personas que no sean de su jurisdicción. Sin embargo,

<sup>3</sup> Katarina Tomasevski, “Indicadores del Derecho a la Educación”, en IIDH, Vol. 40, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2004, p. 342.

<sup>4</sup> Instructivo Criterios de Selección para la Asignación de Cupos, dice: “Los criterios de prioridad para la selección de estudiantes en las distintas instituciones educativas están basados en principios de cercanía geográfica y de meritocracia. En caso de estudiantes que van a ingresar a 1ro y 2do año de básica de EGB, en las instituciones donde la demanda supere la capacidad de atención, la autoridad máxima realizará un sorteo público entre los inscritos. (...) Se dará preferencia al estudiante que tenga hermano (s) matriculados en dicha institución educativa”. (Fojas 14 y 36 del expediente de instancia).

esta Magistratura Constitucional señala que tratándose del **inicio escolar básico** de los niños, niñas y adolescentes no puede fundarse en un sorteo, toda vez que este mecanismo *prima facie* priva su admisión a los niños y adolescentes en edad escolar, contrariando los deberes y responsabilidades, previstos en los numerales 5 y 9 del artículo 83 de la Constitución de la República que en su orden dice: “Respetar los derechos humanos y luchar por su cumplimiento”; “Practicar la justicia y la solidaridad en el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de bienes y servicios”. Por tanto, la negativa no se funda en una razón que se pueda justificar legítimamente, tanto más, cuando el legitimado activo, manifiesta, en la audiencia pública (fojas 41), que tiene su domicilio en el inmueble signado de la calle H y calle A principal, ubicada en San Enrique de Velasco, sector el Condado, perteneciente a Cotacollao de esta ciudad de Quito, es decir, dentro del sector comprendido dentro de la línea azul que demuestra el plano de distribución de la Dirección Provincial de Educación Hispana de Pichincha UTE 1 Urbana, situación que de conformidad con el numeral 3 del artículo 86 de la Constitución de la República, se presumen ciertos los fundamentos alegados por la persona accionante cuando la entidad pública requerida no demuestre lo contrario.

En cuanto al aspecto de **la afectación directa al derecho constitucional a la educación**, cabe puntualizar que la diferencia de trato afecta realmente la educación del niño A.S.H.A., toda vez que el acceso a la misma, por mandato de la Constitución tiene un carácter universal y supremo, calificándose como un derecho constitucional – fundamental–, destacándose así su importancia. En efecto, el artículo 26 de la Constitución de la República, define a la educación como “un derecho de las personas a lo largo de su vida y un deber ineludible e inexcusable del Estado”, garantiza “el acceso universal, permanencia, movilidad y egreso sin discriminación alguna”, obligatorio en el nivel inicial (artículo 28). Los artículos 45 segundo inciso y 46 numeral 1, indican que el derecho de los niños es fundamental y de atención prioritaria.

En concordancia con los argumentos expuestos en los párrafos anteriores, esta Corte observa que la afectación que se causa al negarle la matrícula al niño A.S.H.A., es **grave**, toda vez que el derecho a la educación, siendo obligatorio, y debiendo ejercerse sin discriminación alguna en el nivel inicial con libertad para escoger, constituye una garantía para el libre desarrollo y autonomía de toda persona en una sociedad abierta y democrática. Es uno de los medios más importantes con que cuenta toda persona para alcanzar sus aspiraciones y forjarse un lugar en la sociedad.

En consecuencia, la sentencia materia del control de constitucionalidad, al revocar la sentencia recurrida y negar la acción de protección, ciertamente ha vulnerado el derecho constitucional a la educación del niño A.S.H.A., contemplado en los artículos 26, 27, 28 y 29 de la Constitución de la República del Ecuador.

## 2. La sentencia impugnada ¿vulnera el principio del interés superior del niño previsto en el artículo 44 de la Constitución de la República?

El legitimado activo aduce que la sentencia demandada vulneró el principio del interés superior del niño A.S.H.A., al revocar la sentencia de primera instancia que aceptó la acción de protección planteada ante la negativa de admisión en el primer año de educación básica del referido menor.

El artículo 44 de la Constitución de la República, establece como grupo de atención prioritaria a los niños, niñas y adolescentes:

El Estado, la sociedad y la familia promoverán de forma prioritaria el desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes, y asegurarán el ejercicio pleno de sus derechos; se atenderá al principio de **su interés superior y sus derechos prevalecerán sobre los de las demás personas.**

Las niñas, niños y adolescentes tendrán derecho a su desarrollo integral, entendido como proceso de crecimiento, maduración y despliegue de su intelecto y de sus capacidades, potencialidades y aspiraciones, en un entorno familiar, escolar, social y comunitario de afectividad y seguridad. Este entorno permitirá la satisfacción de sus necesidades sociales, afectivo-emocionales y culturales, con el apoyo de políticas intersectoriales nacionales y locales. (Énfasis añadido).

La doctrina de protección integral establece una nueva concepción del niño como sujeto de derechos, lo cual implica reconocer que son capaces de ejercerlos y exigirlos. Es decir como ciudadanos gozan de todos los derechos generales, pero además de estos tienen unos derechos específicos de acuerdo a su edad, dentro de los cuales se establecen también principios especiales y entre ellos, está el principio de interés superior del niño y el de prioridad absoluta plasmado en la Convención de los Derechos del Niño ratificado por el Ecuador en 1989:

Artículo 3.1. En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño.

La doctrina en mención es el conjunto de acciones, políticas, planes y programas que con prioridad absoluta se dicten y ejecuten desde el Estado, con la firme participación y corresponsabilidad de la familia y la sociedad para garantizar que todos los niños y niñas gocen de manera efectiva y sin discriminación de los derechos humanos en su integralidad, al tiempo que atiende las situaciones especiales en que se encuentran niños individualmente considerados o determinado grupo de niños que han sido vulnerados en sus derechos.

El principio del interés superior del niño implica que previo a que una autoridad judicial o administrativa tome una decisión en la que se encuentran involucrados los derechos de la niñez y adolescencia, la autoridad debe mirar y proteger de mejor manera a este sujeto de derechos. Estos principios son expresados por el Código de la Niñez y Adolescencia desde el año 2003:

Artículo 11.- El interés superior del niño es un principio que está orientado a satisfacer el ejercicio efectivo del conjunto de los derechos de los niños, niñas y adolescentes; e impone

a todas las autoridades administrativas y judiciales y a las instituciones públicas y privadas, el deber de ajustar sus decisiones y acciones para su cumplimiento (...).

El interés superior del niño es un principio de interpretación de la presente Ley. Nadie podrá invocarlo contra norma expresa y sin escuchar previamente la opinión del niño, niña o adolescente involucrado, que esté en condiciones de expresarla.

Es decir los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a que previo a tomar una decisión sobre ellos, las autoridades tanto judiciales como administrativas, adopten medidas que promuevan y protejan sus derechos. El principio de interés superior del niño debe entenderse como una garantía, según la conceptualización de Luigi Ferrajoli, quien sostiene: “como vínculos normativos idóneos para asegurar efectividad a los derechos subjetivos”<sup>5</sup>. De igual manera nos dice Miguel Cillero que la función del principio de interés superior del niño es: “iluminar la conciencia del o la autoridad para que tome la decisión correcta”<sup>6</sup>. Asimismo, se puede entender que este principio como la plena satisfacción de sus derechos.

Otros doctrinarios lo describen a este principio de la siguiente manera: «El llamado “interés superior del niño” debe ser entendido como un término relacional o comunicacional, y significa que en caso de conflicto de derechos de igual rango, el derecho de prioridad del interés superior del niño/niña prima sobre cualquier otro que pueda afectar derechos fundamentales del niño/niña. Así, ni el interés de los padres, ni el de la sociedad, ni el del Estado pueden ser considerados prioritarios en relación a los derechos del niño/niña»<sup>7</sup>.

Por las consideraciones que anteceden, esta Corte concluye que los legitimados pasivos ciertamente, omitieron aplicar los principios constitucionales relativos al derecho a la educación e interés superior de los niños, niñas y adolescentes que se orientan a proteger y evitar que sean vulnerados por acción u omisión, en contra de los derechos de éstos.

#### Otras consideraciones

Aduce el accionante que la directora de la Escuela de Práctica “Rosario González de Murillo” ha argumentado que ha sido favorecida con la sentencia expedida en segunda instancia en la acción de protección, por lo que pretende entregar los documentos del nombrado niño para que busque otra institución educativa.

<sup>5</sup> Luigi Ferrajoli, *Derecho y Razón. Teoría del Garantismo Penal*, Trotta, Madrid, 1995, pág. 28

<sup>6</sup> Miguel Cillero, “El interés superior del niño”, en *Derechos y Garantías de la niñez y adolescencia*, ed. Ramiro Ávila S. y María Belén Corredores L., Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Quito, 2010, pág. 99.

<sup>7</sup> Nora Gatica y Claudia Chaimovic, “La justicia no entra a la escuela. Análisis de los principales contenidos en la Convención sobre Derechos del Niño”, citado por Juan Pablo Cabrera, *Interés Superior del Niño*, Editora Jurídica Cevallos, Quito, 2010, pág. 26

En el control de constitucionalidad de la decisión judicial, si se constata la vulneración del derecho constitucional, como consecuencia, se debe dejar sin efecto la misma, con lo cual, pierde relevancia jurídica la ejecución de la sentencia de apelación. En tal virtud, ya no se puede continuar con la ejecución de dicha sentencia, quedando de *ipso facto*, sin valor jurídico todos los actos de ejecución emprendidos por la directora de dicho centro educativo.

A fin de complementar el presente estudio, este Organismo considera pertinente referirse a la sentencia de primera instancia, esto es, la emitida el 29 de agosto de 2011 a las 17h55, por el juez décimo octavo de garantías penales de Pichincha en la que acepta la demanda de acción de protección y revoca la resolución de la ingeniera Maritza Pérez de Galindo, directora de la Escuela de Práctica “Rosario González de Murillo” de no aceptar y negar el cupo al menor, ordenando otorgar el mismo, por cuanto, el mencionado juez consideró que los hechos puestos en su conocimiento, efectivamente, vulneran los derechos constitucionales a la educación, al principio de interés superior del niño y al trato igualitario entre los hijos de una misma familia, por lo que ordenó su reparación.

En consecuencia, de conformidad con los sustentos jurídicos expuestos en el considerando cuarto del fallo *ut supra*, se concluye que del análisis se ha podido establecer que los argumentos expuestos por el juez de instancia son legítimos y dentro de los parámetros constitucionales, por lo que la presente controversia tiene asidero en el debate constitucional por vulnerar el derecho a la educación y el principio de interés superior del niño.

### III. DECISIÓN

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

#### SENTENCIA

1. Declarar vulnerados los derechos constitucionales a la educación, así como el principio del interés superior del niño.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.
3. Como medidas de reparación integral se dispone:
  - 3.1. Dejar sin efecto la sentencia emitida el 26 de diciembre de 2011 a las 13h13, por los jueces de la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, caso N.º 793-2011.
  - 3.2. Dejar en firme la sentencia expedida el 29 de agosto de 2011 a las 17h55, por el juez décimo octavo de garantías penales de Pichincha, dentro de la acción de protección N.º 929-2011.

3.3. Ordenar que las autoridades de la Defensoría del Pueblo en coordinación con el supervisor de la Dirección Provincial de Educación Hispana de Pichincha UTE 1 Urbana, vigilen el cumplimiento de las disposiciones de esta sentencia.

3.4. Que las autoridades de la Escuela de Práctica “Rosario González de Murillo” garanticen el derecho constitucional a la educación del legitimado activo a fin de que los hechos como el presente, no se repitan en los siguientes años lectivos.

3.5. Remitir copia de la presente sentencia al Ministerio de Educación, a fin de que se observe la conducta de la máxima autoridad de la Escuela, debiendo informar a esta Corte Constitucional sobre lo que se actúe y resuelva al respecto.

3.6. Disponer que las autoridades del Ministerio de Educación adecuen los instructivos de “Criterios de Selección para la asignación de cupos” de los establecimientos educativos, respecto de los inscritos para cursar el primer año de educación básica en observancia de lo dispuesto en esta sentencia.

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con siete votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de las juezas Wendy Molina Andrade y Tatiana Ordeñana Sierra, en sesión del 29 de abril del 2015. Lo certifico.

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

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de junio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

#### CASO Nro. 0273-12-EP

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el juez Patricio Pazmiño Freire, Presidente de la Corte Constitucional, el día miércoles 27 de mayo del dos mil quince.- Lo certifico.

f.) Jaime Pozo Chamorro, **Secretario General**.

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de junio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 29 de abril de 2015

**SENTENCIA N.º 136-15-SEP-CC**

**CASO N.º 0243-14-EP**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

La presente acción extraordinaria de protección fue presentada por el señor Alex Emilio Lamar Mendoza en contra de los autos del 19 de diciembre de 2013 a las 12h10 y del 6 de enero de 2014 a las 18h30, emitidos por la Unidad Especializada de Violencia contra la Mujer y la Familia del cantón Santa Elena, dentro de la acción de protección N.º 218-2013.

La Secretaría General de la Corte Constitucional certifica el 5 de febrero de 2014, que en referencia a la acción extraordinaria de protección N.º 0243-14-EP, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la presente acción extraordinaria de protección el 21 de abril de 2014 a las 15h41.

De conformidad con el artículo 195 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, tras el sorteo realizado por el Pleno del Organismo, correspondió la sustanciación del presente caso a la jueza constitucional María del Carmen Maldonado Sánchez, quien mediante auto del 26 de noviembre de 2014 a las 09h00, avocó conocimiento.

**Breve descripción del caso**

El señor Alex Emilio Lamar Mendoza interpuso acción de protección, la cual quedó radicada en la Unidad Judicial Especializada de Violencia contra la Mujer y la Familia del cantón Santa Elena en contra de la ministra de Defensa Nacional, María Fernanda Espinoza; comandante general de la Marina, vicealmirante Luis Jaramillo Arias; director de recursos humanos de la Armada Nacional, contralmirante Carlos Albuja Obregón; director de la Escuela de Grumetes Contramaestre "Juan Suárez" del cantón Salinas, capitán de navío Jorge Patricio Ramón Alarcón.

El juzgado de instancia, mediante auto del 19 de diciembre de 2013 a las 12h10, dispuso el archivo de la causa por desistimiento tácito, ya que el legitimado activo no compareció a la audiencia pública.

Posteriormente, la jueza de la Unidad Judicial Especializada de Violencia contra la Mujer y la Familia del cantón Santa Elena, expidió el auto del 6 de enero de 2014 a las 18h30, por medio del cual, rechazó la alegación del accionante de no haber sido debidamente notificado con la providencia dictada el 11 de diciembre de 2013 a las 21h05, donde se fijó para el 19 de diciembre de 2013 a las 12h00, la reanudación de la audiencia pública de la causa constitucional N.º 218-2013.

**Decisión judicial impugnada**

La decisión judicial que se impugna mediante la presente acción extraordinaria de protección, es el auto resolutorio del 19 de diciembre de 2013 a las 12h10, expedido por la Unidad Especializada de Violencia Contra la Mujer y la Familia del cantón Santa Elena, dentro de la acción de protección N.º 218-2013, el mismo que en su parte pertinente manifiesta:

En Santa Elena, Cantón Santa Elena, a Diecinueve días del mes de Diciembre del dos mil trece a las doce horas y diez minutos, ante la **Abogada TANNYA PLAZA GUZMAN, Jueza de la Unidad Judicial de Violencia Contra la Mujer y la Familia de la Provincia de Santa Elena y Abogada YOLANDA CASTILLO BAZÁN**, secretaria del despacho (...) **Uno.-** Se declara el desistimiento tácito de la presente acción al no haber comparecido el accionante **ALEX EMILIO LAMAR MENDOZA** (...) **Tres.-** Se dispone el archivo de la presente causa (...).

**Argumentos planteados en la demanda**

El legitimado activo presentó una acción extraordinaria de protección en contra del auto del 6 de enero de 2014 a las 18h30, dictado por la Unidad Especializada de Violencia Contra la Mujer y la Familia del cantón Santa Elena, dentro de la acción de protección N.º 218-2013, argumentando lo siguiente:

Que había señalado el correo electrónico [ab.sahagucalderon\\_58@hotmail.com](mailto:ab.sahagucalderon_58@hotmail.com), correspondiente a su abogado defensor para recibir futuras notificaciones; no obstante, para la continuación de la audiencia convocada por la jueza de instancia para el 19 de diciembre de 2013 a las 12h00, fue notificado únicamente en la casilla judicial N.º 160, sin que se haya realizado el mismo acto procesal al correo electrónico antes mencionado, a pesar de haberlo solicitado mediante escrito del 13 de noviembre de 2013.

El accionante advierte que existieron errores en la tramitación de la causa constitucional, toda vez que los oficiales de la Armada, integrantes de la Junta Académica que resolvieron la separación de la Escuela de Grumetes Contramaestre Juan Suárez del impugnante en la presente acción constitucional, no fueron debidamente notificados para rendir testimonio en la reanudación de la audiencia convocada para el 19 de octubre de 2013, ya que por error se los convocó para el 13 de octubre de 2013, lo que según el accionante lo dejó en indefensión.

Finalmente, manifestó que nunca se enteró de la audiencia pública, convocada para el 19 de diciembre de 2013 a las 12h00, sino hasta después de haberse realizado la misma y que jamás abandonó el recurso.

**Derechos presuntamente vulnerados**

El legitimado activo argumenta que la sentencia objeto de la presente acción extraordinaria de protección, vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes; garantía de ejercicio del derecho a la defensa y la garantía de motivación, contenidos en el artículo 76 numerales 1 y 7 literales **a** y **I** de la Constitución de la República.

**Pretensión concreta**

Debido a que en su criterio existe la vulneración de los derechos constitucionales antes esgrimidos, solicita:

a.- Que (...) se deje sin efecto el Auto definitivo desde fojas 378 hasta la 382 que contiene tanto el Acta de la Audiencia, Auto Definitivo y la Notificación, de fecha 10 de enero del año 2014 (...) **se deje sin efecto la Resolución** No-001-2001, de la Junta Académica Extraordinaria No. 003-2011, de fecha Salinas 23 de mayo del año 2011,(...) c.- (...) se **ACEPTE esta Acción Extraordinaria de Protección** (...) d.- (...) solicito a ustedes señores Jueces dispondrán mi **INMEDIATO REINTEGRO A LA FUERZA NAVAL**, recuperando Grado, Antigüedad en mi Promoción.

**Contestación a la demanda**

Mediante oficio N.º UJEVCMF-YCB-1004-2014 del 11 de noviembre de 2014, suscrito por la abogada Yolanda Castillo Bazán, secretaria de la Unidad Judicial Especializada de Violencia Contra la Mujer y la Familia, se remitió a este despacho copias certificadas de las fojas relacionadas con los principales actos procesales dentro de la acción de protección seguida por el señor Alex Emilio Lamar Mendoza.

**Procuraduría General del Estado**

Comparece el abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de patrocinio, delegado del procurador general del Estado y señala la casilla constitucional N.º 18 para futuras notificaciones.

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

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República en concordancia con los artículos 63 y 191 numeral 2 literal d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

**Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección**

La acción extraordinaria de protección procede exclusivamente, en contra de sentencias o autos en firme o ejecutoriados en los que se haya violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución de la República; en esencia, la Corte Constitucional, por medio de esta acción excepcional, solo se pronunciará respecto de dos cuestiones principales: la vulneración de derechos constitucionales o la violación de normas del debido proceso.

La acción extraordinaria de protección tiene como finalidad que la vulneración de derechos constitucionales o la violación de normas del debido proceso no queden en la

impunidad, por lo que asumiendo el espíritu garantista de la Constitución de la República, mediante esta acción excepcional, se permite que las sentencias, autos definitivos, resoluciones con fuerza de sentencia firmes y ejecutoriadas, puedan ser objeto de revisión por parte del más alto órgano de control de constitucionalidad en el país, la Corte Constitucional.

**Determinación de los problemas jurídicos**

Siendo el estado de la causa el de resolver, la Corte Constitucional procede a efectuar el análisis de fondo en base al desarrollo de los siguientes problemas jurídicos:

1. El auto del 19 de diciembre de 2013 a las 12h10, dictado por la Unidad Especializada de Violencia Contra la Mujer y la Familia del cantón Santa Elena, ¿vulnera el debido proceso en la garantía del derecho a la defensa relacionada con haber sido privado de la misma en alguna etapa o grado del procedimiento, contenido en el artículo 76 numeral 7 literal a de la Constitución de la República del Ecuador?
2. El auto del 19 de diciembre de 2013 a las 12h10, dictado por la Unidad Especializada de Violencia Contra la Mujer y la Familia del cantón Santa Elena, ¿vulnera el derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes y la motivación, contenidos en los artículos 76 numeral 1 y 7 literal I de la Constitución de la República del Ecuador, respectivamente?

**Resolución de los problemas jurídicos**

1. **El auto del 19 de diciembre de 2013 a las 12h10, dictado por la Unidad Especializada de Violencia Contra la Mujer y la Familia del cantón Santa Elena, ¿vulnera el debido proceso en la garantía del derecho a la defensa relacionada con el haber sido privado de la misma en alguna etapa o grado del procedimiento, contenido en el artículo 76 numeral 7 literal a de la Constitución de la República del Ecuador?**

El debido proceso consagrado en el artículo 76 de la Constitución de la República, constituye un derecho de protección y un principio constitucional elemental, siendo el conjunto de derechos y garantías, así como las condiciones de carácter sustantivo y procesal que deben cumplirse en procura de que quienes son sometidos a procesos en los cuales se determinen derechos y obligaciones, gocen de las garantías para ejercer su derecho de defensa y obtener de los órganos judiciales y administrativos un proceso exento de arbitrariedades. Dentro de las garantías que reconoce el debido proceso, se encuentra el derecho a la defensa, el cual, según la Constitución de la República del Ecuador<sup>1</sup>,

<sup>1</sup> Constitución de la República del Ecuador. "Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: a) Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento."

debe ser garantizado en todas las etapas o grados del procedimiento.

Por su parte, la Convención Americana de Derechos Humanos establece las garantías judiciales a las que tiene derecho una persona dentro de procesos de esta naturaleza; así, el artículo 8 señala que:

Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

Esta Corte Constitucional<sup>2</sup>, respecto del mencionado derecho, ha señalado que:

Se trata de uno de los elementos sustanciales del debido proceso, en tanto se convierte en el principio jurídico procesal o sustantivo, por el cual toda persona tiene derecho a ciertas garantías mínimas para asegurar un resultado justo y equitativo dentro del proceso, de tener la oportunidad para ser oído y hacer valer sus pretensiones frente al juez. El derecho a la defensa, en el ámbito constitucional y en los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos, exige que nadie sea privado de los medios necesarios para proclamar y hacer respetar sus derechos dentro de un proceso legal, equilibrando, en lo posible, las facultades que tienen tanto el sujeto procesal accionante como el accionado, para contradecir la prueba de cargo, aportar medios de prueba que consoliden su condición e impugnar las decisiones legales que le sean contrarias, a efectos de salvaguardar la vigencia efectiva del Estado constitucional de derechos y justicia. En concreto, el derecho a la defensa adquiere el carácter de norma con jerarquía constitucional, legítimo para todo tipo de proceso, emanado de los valores de seguridad jurídica y de igualdad de oportunidades para acceder a una recta administración de justicia, y permite que el accionado o parte demandada tenga la oportunidad de ser escuchado, hacer valer sus razones, ofrecer y controlar la prueba e intervenir en la causa en pie de igualdad con la parte actora.

El derecho a la defensa asiste al acusado durante todas las fases de un proceso, hasta el momento en el que el juez o cualquier autoridad emita su decisión; por lo que, el hecho de no poder contar con una defensa técnica y preparada, afecta significativamente el debido proceso como derecho de cualquier ciudadano cuando se le sigue un proceso en su contra, para efectos de evitar la indefensión ante los poderes jurisdiccionales.

En ese orden de ideas, corresponde a la autoridad competente en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, notificar a las partes procesales inmersas en una contienda de carácter jurídico, con la debida anticipación y en observancia de

los procedimientos pertinentes y claramente establecidos; en consecuencia, el ejercicio de este derecho implica una obligación de hacer por parte de la autoridad, la que no podrá excluir indebidamente a una parte procesal, puesto que con la notificación se garantiza su participación y que puedan defender sus intereses.

Respecto a la importancia de la notificación, dentro del derecho constitucional a la defensa, esta Corte Constitucional<sup>3</sup> se ha pronunciado del siguiente modo:

En suma, el pleno ejercicio del derecho a la defensa es vital durante la tramitación del procedimiento, porque de ello dependerá en última instancia el resultado del mismo. Así, constitucionalmente hablando, es obligación inherente a la función del juez, el asegurarse que se cumpla con notificar al acusado y al abogado defensor, con la suficiente antelación, y no excluirlo indebidamente del proceso, puesto que de otro modo no se garantiza el derecho de las personas a exponer sus posiciones a ser oídas por los tribunales, o a presentar sus argumentos o pruebas de defensa.

En aquel sentido, la falta de notificación dentro de un proceso puede comportar una seria vulneración a los derechos de las partes procesales, impidiéndole el ejercicio de una defensa que garantice la objetividad dentro de la tramitación respectiva.

En el caso *sub examine*, el legitimado activo estima vulnerado su derecho a la defensa puesto que afirma no haber sido notificado a su dirección de correo electrónico con la providencia del 11 de diciembre de 2013 en la cual, se señaló la fecha en la que se llevaría a cabo la audiencia pública dentro de la acción de protección N.º 218-2013.

De la revisión del expediente, conforme consta a fojas 325, se desprende que la abogada Silvia Poveda, secretaria *ad-hoc* de la Unidad Judicial Especializada de Violencia Contra la Mujer y la Familia certificó que notificó mediante boletas la providencia antes indicada en la casilla judicial N.º 160, la cual, según el libelo de la demanda de acción de protección, le pertenece al abogado Sahagu Calderón, patrocinador del accionante en la causa *in examine*.

En este sentido, la Corte Constitucional determina cumplido el requisito de la notificación en el caso *sub judice*, dado que como se ha expresado previamente, esta tiene como propósito permitir conocer a las partes e interesados en determinado proceso el contenido de cada actuación procesal, con la intención de que se ejerzan adecuadamente todas las garantías del derecho a la defensa, lo cual en el caso objeto de análisis se materializó, puesto que si bien es cierto que no se hizo saber del contenido de la providencia a la parte accionante mediante correo electrónico, la notificación sí se la efectuó de la forma descrita en el párrafo precedente, haciendo conocer al legitimado activo la fecha en la cual debía celebrarse a cabo la audiencia.

<sup>2</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 039-13-SEP-CC, caso No. 2114-11-EP.

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 012-13-SEP-CC, caso N.º 0253-11-EP.

En definitiva, esta Corte Constitucional concluye que no existe vulneración del derecho al debido proceso en la garantía del derecho a la defensa, contenido en el artículo 76 numeral 7 literal a de la Constitución de la República, puesto que sí se dio a conocer mediante boleta debidamente notificada en la casilla judicial indicada por el propio legitimado activo, el contenido de la providencia que determinó la fecha en la que se celebraría la audiencia pública.

**2. El auto del 19 de diciembre de 2013 a las 12h10, dictado por la Unidad Especializada de Violencia Contra la Mujer y la Familia del cantón Santa Elena, ¿vulnera el derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes y la motivación, contenidos en los artículos 76 numerales 1 y 7 literal I de la Constitución de la República del Ecuador, respectivamente?**

La Constitución del Ecuador contempla un conjunto armónico de derechos y garantías contenidos en lo que se conoce como el debido proceso, los cuales son necesarios en la adecuada composición de los procesos en los que se declara o resuelve sobre derechos; así como son herramientas de las que disponen los ciudadanos para hacer valer sus pretensiones, evitando la acción arbitraria de la autoridad y garantizando a través de una decisión correcta, la tutela y ejercicio de sus derechos.

Así, el artículo 76 numeral 1 del cuerpo constitucional señala:

Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas:

1. Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y derechos de las partes.

Por otra parte, el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República, prescribe que las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas; para lo cual, es indispensable que la resolución señale el conjunto de normas jurídicas o principios que se utilizaron para fundar una decisión, así como la pertinente aplicación a cada uno de los antecedentes de hecho presentados. De otra forma, el no enunciar las normas adecuadas que se aplicarían para la resolución del caso concreto podría derivar en la nulidad de lo resuelto.

De lo expuesto, se desprende que tanto los hechos fácticos cuanto los argumentos jurídicos que se aplican por parte de los operadores de justicia, deben guardar un vínculo estrecho que permita llegar a una conclusión razonada y fundada en la resolución de un caso concreto.

La Corte Constitucional<sup>4</sup> se ha pronunciado respecto a la motivación como garantía del debido proceso y ha precisado que:

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N° 104-14-SEP-CC, caso No. 1604-11-EP.

Al respecto, conviene señalar que el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República del Ecuador considera a la motivación como una garantía procesal, en virtud de la cual los poderes públicos tienen la obligación de motivar todas sus resoluciones, mediante la determinación de las normas o principios jurídicos en que se fundan y la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. En el caso de las sentencias judiciales, la exigencia de motivar las decisiones obedece a la necesidad de evitar que los jueces incurran en arbitrariedades, pues al exponer las disposiciones legales y las razones que constituyen los fundamentos de la decisión, se da confianza a las partes procesales respecto de lo resuelto.

Ahora bien, es necesario referirnos a los criterios que han sido usados tanto por la Corte Constitucional, para el período de transición, cuanto por la Corte Constitucional del Ecuador, para que una decisión se encuentre bien motivada y excluir cualquier tipo de vulneración a la obligación de fundamentar las resoluciones del poder público. En ese sentido, se ha previsto que las decisiones judiciales deben ser razonables, lógicas y comprensibles.

Así, en la sentencia N.º 121-14-SEP-CC esta Corte<sup>5</sup>, precisó:

(...) razonable en el sentido de que la decisión se fundamente en lo dispuesto en las disposiciones constitucionales y normativa pertinente; lógica, en lo que respecta a que la misma contenga una estructura coherente, en la cual el operador de justicia, mediante la contraposición entre elementos fácticos y jurídicos, establezca conclusiones que guarden coherencia con estos elementos, y que de este análisis, al final se establezca una decisión general del caso; comprensible en lo que se refiere al lenguaje que se utilice en la decisión, el mismo que debe ser dirigido hacia el entendimiento por parte del auditorio social.

Una de las características del marco constitucional vigente es la obligación del Estado de promover y garantizar el goce de los derechos, para lo cual la Constitución de la República ha previsto una serie de principios de aplicación transversal para el ejercicio de los derechos constitucionales por parte de todas las personas. Dentro de estos, la Constitución<sup>6</sup> reconoce determinadas características fundamentales tanto para los principios cuanto para los derechos; así, se establece que son inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía.

La interdependencia conlleva que los derechos configuran un sistema en el cual están relacionados lo cual, implica que una vulneración a un derecho puede lesionar a otros. Una vez delimitado el contenido de los derechos previamente enunciados, se evidencia que la no aplicación de normas

<sup>5</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 121-14-SEP-CC, caso N.º 0523-12-EP.

<sup>6</sup> Constitución de la República: "Art. 11.- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: (...) 6. Todos los principios y los derechos son inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía.)"

jurídicas dentro de un proceso en el que se determinen derechos y obligaciones, producirá irrestrictamente que la decisión que se adopte en aquel procedimiento no se encuentre adecuadamente motivada, razón por la cual, por existir aquella interdependencia, esta Corte Constitucional analizará la aducida vulneración de los derechos antes indicados de manera conjunta, refiriéndose inicialmente a la supuesta falta de motivación, alegada por el legitimado activo.

La decisión judicial impugnada en su parte pertinente, señala:

En virtud de que no se encuentra presente la parte accionante señor ALEX EMILIO LAMAR MENDOZA lo que constituye desistimiento tácito de esta acción, de conformidad con lo dispuesto en los Artículos 14 inciso final y 15 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, Resuelvo lo siguiente: Uno.- Se declara el desistimiento tácito de la presente acción al no haber comparecido el accionante (...) Tres.- Se dispone el archivo de la presente causa.

En cuanto al requisito de razonabilidad, esta Magistratura examinará la decisión impugnada y analizará si esta fue dictada a la luz de los preceptos constitucionales y legales aplicables a las garantías jurisdiccionales, pues deviene de una acción de protección.

De la lectura del auto impugnado se observa que la jueza de la Unidad Especializada de Violencia Contra la Mujer y la Familia del cantón Santa Elena determinó el desistimiento tácito en la acción de protección N.º 218-2013 y en consecuencia el archivo del proceso, sustentando aquella decisión en los artículos 14 y 15 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, debido a la no comparecencia de la parte accionante a la audiencia.

El artículo 15 numeral 1 del cuerpo legal *ibidem*, aplicado por el juez de instancia, prescribe que:

El proceso podrá terminar mediante auto definitivo, que declare el desistimiento o apruebe el allanamiento, o mediante sentencia. 1. Desistimiento.- (...) **Se considerará desistimiento tácito cuando la persona afectada no compareciere a la audiencia sin justa causa y su presencia fuere indispensable para demostrar el daño (...).** (El resaltado no forma parte del texto.)

De la cita se desprende que deben cumplirse necesariamente dos presupuestos para que pueda aplicarse la figura del desistimiento tácito dentro de la tramitación de las garantías jurisdiccionales: 1) Que la persona afectada no comparezca a la audiencia sin justa causa y, 2) Que su presencia no fuere indispensable para que se demuestre el daño. Dicho de otro modo, la ley prevé dos supuestos cuya verificación debe ser realizada de forma concurrente para que prospere el desistimiento tácito. Al respecto, esta Corte Constitucional<sup>7</sup> se ha pronunciado de la siguiente manera:

Así, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional **determina dos supuestos que deben verificarse de forma concurrente para que se declare el desistimiento tácito de la acción.** El primero es cuando el afectado por la presunta violación a sus derechos constitucionales no compareciere a la audiencia sin justa causa; y segundo, que su presencia fuere indispensable para demostrar el daño. Por tanto, se debe entender que es necesario que converjan estos dos supuestos para que el juez declare el desistimiento o en su caso haga un nuevo señalamiento para contar con la presencia del accionante. Lo dicho implica que la decisión de declarar el desistimiento tácito es de carácter excepcional. (El resaltado no corresponde al texto).

De la lectura del auto definitivo constante a fojas 378 del expediente, se observa que la jueza estimó la pertinencia del artículo en mención considerando la inasistencia del actor a la audiencia; mas, no se refirió a lo indispensable de su presencia para demostrar el supuesto daño acusado, uno de los requisitos para que opere el desistimiento tácito de esta forma, únicamente, con la inasistencia determinó la procedencia de este mecanismo para finalizar el procedimiento de la acción de protección, pero el segundo requisito no fue analizado. Por lo tanto, esta Corte evidencia que se ha producido la aplicación del artículo 15 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, sin que se hayan verificado todos los presupuestos contenidos en la misma disposición para que opere el desistimiento tácito, generando de esta forma una inadecuada aplicación del enunciado normativo que sustentó la decisión.

En definitiva, el auto impugnado no cumple con el requisito de la razonabilidad, toda vez que no se cumplieron los presupuestos establecidos en la normativa legal que regula el desistimiento tácito dentro de las garantías jurisdiccionales, habiendo aplicado una disposición jurídica sin que se verifique la concurrencia de aquellos supuestos y por tanto la pertinencia de la norma en el caso concreto.

Respecto al requisito de lógica, se evidencia que la jueza parte de una premisa inexacta en razón de que, como ya se analizó, si bien identificó el supuesto fáctico de la falta de comparecencia del accionante a la audiencia pública de la acción de protección, no verificó la necesidad indispensable de su comparecencia para demostrar el supuesto daño; por consiguiente, arribó a una conclusión sin considerar de forma íntegra los dos presupuestos previstos en el artículo 15 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, con lo cual la decisión carece de coherencia.

Por lo tanto, esta Corte Constitucional concluye que la decisión objeto de impugnación a través de la presente acción constitucional no es lógica ya que parte de una premisa inexacta.

Finalmente, sobre el parámetro de la comprensibilidad, esta Corte Constitucional considera que la ausencia de los requisitos de razonabilidad y lógica en la decisión judicial, derivan en un discurso judicial incapaz de transmitir de modo adecuado las razones en que se apoya el fallo, por lo que incumple también este requisito.

<sup>7</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N° 029-14-SEP-CC, caso No. 1118-11-EP.

De esta manera, la decisión judicial impugnada, al no cumplir los requisitos de razonabilidad, lógica y comprensibilidad no se encuentra adecuadamente motivada; adicionalmente, al tenor de lo expuesto en líneas previas, se ha determinado que la aplicación del artículo 15 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional no era pertinente dentro del caso *sub examine*, puesto que no se verificó la concurrencia de sus presupuestos, lo cual implica además una vulneración al debido proceso en su garantía de aplicación de normas por la interdependencia de los derechos.

### III. DECISIÓN

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

#### SENTENCIA

1. Declarar la vulneración de los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes y en la garantía de la motivación, reconocidos en el artículo 76 numerales 1 y 7 literal I de la Constitución de la República.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.
3. Disponer como medidas de reparación integral las siguientes:
  - 3.1 Dejar sin efecto el auto del 19 de diciembre de 2013 a las 12h10, dictado por la Unidad Judicial de Violencia Contra la Mujer y la Familia de la Provincia de Santa Elena.
  - 3.2 Retrotraer los efectos hasta el momento procesal previo al que se produjo la vulneración de derechos constitucionales; es decir, con anterioridad a la emisión del auto del 19 de diciembre de 2013 a las 12h10, debiendo la jueza proceder a juzgar conforme la Constitución de la República, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y la presente sentencia.
4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con seis votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de los jueces Wendy Molina Andrade, Ruth Seni Pinoargote y Manuel Viteri Olvera, en sesión de 29 de abril de 2015. Lo certifico.

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

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de junio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

#### CASO Nro. 0243-14-EP

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el juez Patricio Pazmiño Freire, Presidente de la Corte Constitucional, el día miércoles 27 de mayo del dos mil quince.- Lo certifico.

f.) Jaime Pozo Chamorro, **Secretario General**.

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de junio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

---

Quito, D.M., 29 de abril de 2015

#### SENTENCIA N.º 137-15-SEP-CC

#### CASO N.º 2183-11-EP

### CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

#### I. ANTECEDENTES

##### Resumen de admisibilidad

El 29 de noviembre de 2011, la señora Ana María Klaere Lizarzaburu presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia emitida por el juez temporal quinto de trabajo del Guayas el 07 de febrero de 2011, dentro del juicio de trabajo N.º 1332-2009.

El 19 de diciembre de 2011, el secretario general de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

El 11 de enero de 2012, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, conformada por los jueces constitucionales Roberto Bhrunis Lemarie, Ruth Seni Pinoargote y Hernando Morales Vinueza, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 2183-11-EP.

El 10 de febrero de 2012, mediante el memorando N.º 018-CC-SA-SG, la Secretaría General del Organismo remitió al entonces juez constitucional Patricio Herrera Betancourt el expediente de la causa N.º 2183-11-EP para que actúe como juez sustanciador.

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

El 03 de enero del 2013, el Pleno de la Corte Constitucional procedió al sorteo de la causa, correspondiendo al juez constitucional Fabián Marcelo Jaramillo Villa su sustanciación, conforme consta en el memorando N.º 018-CCE-SG-SUS-2013 del 08 de enero del 2013, emitido por la Secretaría General de la Corte Constitucional, mediante el cual se remitió el expediente de la causa N.º 2183-11-EP.

Mediante providencia del 30 de marzo de 2015, el doctor Fabián Marcelo Jaramillo Villa avocó conocimiento de la presente causa y determinó su competencia para conocer y resolver la acción extraordinaria de protección propuesta.

#### Decisión judicial que se impugna.

La decisión judicial impugnada es la sentencia dictada el 07 de febrero del 2011 por el juez temporal quinto de trabajo del Guayas, la cual en su parte pertinente establece lo siguiente:

...**SÉPTIMO:** El tiempo de servicio es el que consta en el contenido de la demanda y la remuneración percibida al momento de su despido por parte de su empleadora señora Ana María Klaere Lizarzaburu como dueña de COFEE & BREAK, fue de \$180.00 dólares mensuales.- **OCTAVO:** Ha lugar el pago de la diferencia del último sueldo no cancelado, en la suma de US \$ 130.00 con el respectivo recargo de conformidad con lo establecido en el Art. 94 del Código del Trabajo, por cuanto dicha remuneración no consta de autos que haya sido pagada por la accionada, por lo que procede su pago con el respectivo interés.- Por las consideraciones que anteceden, el suscrito Juez Temporal Quinto de Trabajo del Guayas **ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA**, declara con lugar la demanda y ordena que la señora ANA MARÍA KLAERE LIZARZABURO, propietaria y dueña de COFEE & BREAK, por sus propios derechos y por los que representa pague a la actora los valores determinados en los considerandos CUARTO, SEXTO y OCTAVO del presente fallo: Por Despido Intempestivo (Art. 188 C.T.) \$180.00 x 7 = **\$1,260.00**; Bonificación por Desahucio (Art. 185 C.T.) \$180.00 x 25% x 7 = **\$315.00**; por Décima Tercera Remuneración no pagadas = **\$1,260.00**; por Décima Cuarta remuneración no pagadas = **\$980.00**; por vacaciones no pagadas = **\$630.00**; Diferencia de sueldo no cancelado = **\$130.00**; recargo determinado en el Art. 94 C.T. = **\$390.00**, lo cual suma **\$4,965.00 (CUATRO MIL NOVECIENTOS SESENTA Y CINCO 00/100 DOLARES AMERICANOS)**. (sic)

#### Fundamentos y pretensión de la demanda

##### Antecedentes

La presente acción extraordinaria de protección tiene como antecedentes los siguientes actos:

El 23 de mayo de 2008, la señorita Juana Alexandra Pincay Quimiz presenta una demanda laboral en contra de la señora Ana María Klaere Lizarzaburu, por cuanto afirma que fue objeto de un despido intempestivo.

El 07 de febrero de 2011, el juez temporal quinto de trabajo del Guayas declara con lugar la demanda y ordena a la señora Ana María Klaere Lizarzaburu pague la cantidad de cuatro mil novecientos sesenta y cinco Dólares de los Estados Unidos de América (USD \$4.965,00) por concepto de valores adeudados a la trabajadora y por despido intempestivo.

El 26 de abril del 2011, el juez temporal quinto de trabajo del Guayas dicta el auto a través del cual procede a realizar la liquidación que asciende a seis mil trescientos veinte y tres Dólares de los Estados Unidos de América con sesenta y dos centavos (USD \$6.323,62), monto que la parte demandada deberá pagar a la actora, Juana Alexandra Pincay Quimiz, en el término de 24 horas.

El 01 de noviembre de 2011, la señora Ana María Klaere Lizarzaburu presenta una petición de nulidad de la sentencia dictada el 07 de febrero de 2011 por el juez temporal quinto de trabajo del Guayas, por cuanto señala que no se le permitió ejercer su derecho a la defensa, pues no fue debidamente citada en su domicilio.

El 29 de noviembre de 2011, la señora Ana María Klaere Lizarzaburu presenta acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 07 de febrero de 2011 por el juez temporal quinto de trabajo del Guayas.

El 06 de diciembre de 2011, el juez temporal quinto de trabajo del Guayas mediante providencia niega la petición de nulidad de la sentencia presentada por Ana María Klaere Lizarzaburu y ordena remitir el expediente a la Corte Constitucional, en virtud de la acción extraordinaria de protección presentada.

#### Detalle y fundamento de la demanda

La señora Ana María Klaere Lizarzaburu, dentro de los argumentos planteados en la demanda, manifiesta en lo principal lo siguiente:

Señala que jamás se ha enterado del proceso judicial seguido en su contra, pues no ha sido citada con la demanda de conformidad a lo establecido en el Código de Procedimiento Civil; impidiéndose con ello el poder ejercer su derecho a la defensa en la causa interpuesta.

Indica que se han vulnerado los derechos constitucionales que se encuentran contemplados en el artículo 76 numeral 7 literales **a, b, c, g, h y m** de la Constitución de la República del Ecuador.

Agrega que en la primera razón de citación sentada por el citador abogado Thonsay Villamar, dicho funcionario judicial afirma que:

...cerciorándome de ser el domicilio, entregué la boleta que contiene copia certificada de la demanda, petición inicial y auto

recaído a una persona que dijo ser Carmen Vera Zambrano, ya que en ese momento no se encontraba la persona citada, manifestándome que le hará conocer del particular cuando llegue...

Ante ello, la accionante señala que la dirección en que se le ha citado no es donde está domiciliada y que desconoce a la persona que recibió dicho escrito. Adicionalmente, manifiesta que:

...Primero mi domicilio no es ese, como lo acredite en el proceso con la copia de la impresión extendida por la ECAPAG, ya que mi departamento no es **EN LA PLANTA BAJA sino en el PRIMER PISO**, conforme también lo demuestro con la escritura que suscribimos con mi entonces cónyuge y que he agregado al juicio... (sic)

Agrega que para la segunda y tercera citación, las boletas fueron fijadas en un lugar que no era su domicilio. Añade también que se ha cometido en su contra una violación al derecho al debido proceso y se han producido nulidades procesales por la falta de citación de la demanda, pues afirma que no se le permitió contar con el tiempo necesario y los medios para la preparación de su defensa ni tampoco para poder ser escuchada.

En este contexto advierte que al no haber podido contar con la asesoría profesional, ni con la posibilidad de presentar pruebas o de contradecir a la actora, se le ha violentado de manera clara el derecho a la defensa en todo el trámite de la causa.

Finalmente, solicita la rectificación de la vulneración constitucional de la que ha sido objeto, generada por la falta de citación de la demanda, la cual según la accionante, le ha causado un grave perjuicio por una flagrante violación del derecho a la defensa.

#### **Pretensión Concreta**

La accionante solicita lo siguiente:

En mérito de la jurisprudencia constitucional (sentencia publicada en el suplemento del Registro Oficial No. 602 de 1 de junio de 2009) no estoy recurriendo para que tan digno tribunal actúe como de alzada, ni pidiendo que se examinen los errores de hecho o de derecho cometidos por el Juez de la causa, **es decir no estoy solicitando que se determine la justeza o no de la sentencia dictada por el Juez sino que se corrija la violación constitucional generada por la falta de citación de la demanda que me ha causado un enorme perjuicio y que demuestra la flagrante violación de mi derecho a la defensa y fundamentalmente al debido proceso.** (sic)

#### **Contestación de la demanda**

##### **Argumentos de la parte accionada**

Pese a encontrarse debidamente notificado con el avoco conocimiento emitido el día 30 de marzo de 2015, el juez quinto de trabajo del Guayas no ha comparecido ni presentado el informe de descargo solicitado por el juez ponente de la causa.

#### **Procuraduría General del Estado**

El abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de patrocinio y delegado del procurador general del Estado, mediante escrito que consta a foja 18 del proceso constitucional, señala la casilla para notificaciones sin emitir pronunciamiento alguno respecto de la acción extraordinaria de protección propuesta.

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

#### **Competencia**

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

#### **Legitimación activa**

El peticionario se encuentra legitimado para presentar esta acción extraordinaria de protección en virtud de cumplir con los requerimientos establecidos en el artículo 437 de la Constitución de la República y de conformidad con el artículo 439 ibídem, que establece que 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.

#### **Análisis constitucional**

##### **Naturaleza de la acción extraordinaria de protección**

La acción extraordinaria de protección, constante en el artículo 94 de la Constitución de la República, es una garantía jurisdiccional creada por el constituyente con el fin de proteger los derechos constitucionales de las personas, en contra de cualquier vulneración que se produjere mediante sentencias o autos definitivos.

Esta acción nace y existe para garantizar, proteger, tutelar y amparar el debido proceso y demás derechos constitucionales que, por acción u omisión, pudieren ser afectados o violados mediante decisiones judiciales.

La incorporación del control de constitucionalidad de las decisiones judiciales permite garantizar que cualquier decisión emanada de una autoridad pública sea conforme al texto de la Constitución y, ante todo, respete los derechos de las partes procesales.

Por consiguiente, no se trata de una instancia adicional o superpuesta a las ya existentes, ni tiene por objeto deslegitimar o desmerecer la actuación de los jueces

de instancia. Por el contrario, tiene como único fin el mantenimiento y promoción de un sistema de justicia caracterizado por el respeto y sujeción a la norma constitucional.

Así, cuando la Corte Constitucional conoce una acción extraordinaria de protección, no actúa como un tribunal de alzada, sino que únicamente interviene con el fin de verificar que no exista vulneración o violación a derechos reconocidos en la Constitución de la República, y, si las hubiere, ordenar su reparación.

### Planteamiento y resolución del problema jurídico

Con las consideraciones anotadas, esta Corte Constitucional realizará el análisis de fondo del caso concreto a partir de la formulación y solución del siguiente problema jurídico:

#### ¿Se vulneró el debido proceso, en la garantía del derecho a la defensa, en la sentencia impugnada?

La accionante en su demanda señala que la falta de citación dentro del proceso seguido en su contra vulneró su derecho constitucional a la defensa, pues no se le ha permitido contar con la asesoría profesional necesaria, ni tampoco ha podido presentar pruebas o interponer recursos, impidiéndose de este modo su actuación dentro del proceso judicial, además de haberse violentado de manera clara el debido proceso, consumándose las nulidades procesales de carácter legal.

La norma constitucional en su artículo 76 señala que en todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el debido proceso, el mismo que incluye ciertas garantías básicas como la presunción de inocencia de una persona mientras no se declare su culpabilidad, el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes a cargo de las autoridades administrativas o judiciales, la debida proporcionalidad entre las infracciones y las sanciones, el derecho de las personas a la defensa, entre otras. Precisamente dentro del derecho a la defensa existen ciertas garantías que tienen por finalidad asegurar que los procesos judiciales se desarrollen dentro de un marco de respeto a las partes, cuidando que los presupuestos elementales de la defensa sean considerados por las autoridades judiciales.

Sobre el derecho a la defensa, la Corte Constitucional del Ecuador, en la sentencia N.º 047-14-SEP-CC se ha pronunciado en los siguientes términos:

Dentro de las garantías del debido proceso, encontramos el derecho a la defensa, que constituye la garantía de las partes procesales para acceder al sistema judicial, administrativo o de cualquier índole en el que se determinen derechos y obligaciones, con el propósito de ser escuchado, hacer valer sus razones, preparar y presentar su prueba, intervenir en igualdad de condiciones con la contra parte, así como recurrir del fallo, si lo considera necesario.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N.º 047-14-SEP-CC del 26 de marzo de 2014, caso N.º 0005-11-EP.

El derecho de las personas a la defensa constituye una garantía contemplada no solo en la Constitución de la República, sino también en los más importantes instrumentos internacionales de derechos humanos<sup>2</sup>, pues a través de este mecanismo las personas pueden obtener de la administración de justicia un resultado justo e imparcial en el desarrollo de un caso concreto. Así, el derecho a la defensa incluye ciertas garantías que aseguran que toda persona pueda acudir a los órganos de justicia a fin de debatir, contradecir y presentar las pruebas pertinentes para su defensa, aportar medios de prueba e impugnar las decisiones judiciales que le sean contrarias.

En el caso *sub judice*, se observa que la pretensión de la accionante es que se corrija la violación constitucional generada por la falta de citación a la demanda que, según manifiesta, demuestra una flagrante violación de su derecho a la defensa, pues afirma, que tuvo conocimiento de esta demanda cuando se prohibió su salida del país por orden del juez quinto de trabajo del Guayas. Así, dentro de la alegación expuesta en la acción extraordinaria de protección señala que:

JAMÁS ME HE ENTERADO DE LA EXISTENCIA DE ESTE PROCESO, ya que NUNCA FUI CITADA CON LA DEMANDA COMO DISPONE EL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL... Primero, mi domicilio no es ese, como lo acredite en el proceso con la copia de la impresión extendida por la ECAPAG, ya que mi departamento no es EN LA PLANTA BAJA sino en el PRIMER PISO, conforme también lo demuestro con la escritura que suscribimos con mi entonces conyugue y que he agregado al juicio. Aquí es donde más se evidencia la violación de mi derecho a la defensa: La citadora, entrega la boleta a una TERCERA PERSONA QUE YO NO CONOZCO SIN SEÑALAR DE MANERA ALGUNA QUIEN ES ESA PERSONA Y QUE RELACIÓN TENIA SUPUESTAMENTE CON LA SUSCRITA CON EL AGRAVANTE TERRIBLE DE QUE LA CITADORA DICE QUE ESA PERSONA DIJO SER GIOMARA VERA ZAMBRANO, ES DECIR NI SIQUIERA COMPRUEBA QUE ES ELLA, NO VERIFICA QUE TIENE QUE VER CONMIGO Y NO LE HACE FIRMAR CON EL NUMERO DE SU CEDULA, A MAS SOSTIENE QUE NO SE ENCONTRABA LA PERSONA CITADA... (sic)

En definitiva, como ya se ha manifestado, la accionante señala que al no haber sido debidamente citada en el proceso laboral planteado en su contra, se ha vulnerado su derecho a la defensa.

Respecto a la citación, Héctor Orbe señala que:

No se puede seguir un enjuiciamiento sin previa citación con la demanda y providencia en ella recaída. Semejante cosa, es decir, un enjuiciamiento a espaldas del demandado, provoca ipso jure la nulidad del proceso y el Juez o Tribunal que conociera de ella está obligado a declararla necesariamente. Se

<sup>2</sup> El derecho a la defensa de las personas se halla reconocido en instrumentos internacionales como la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

cita al demandado para que comparezca a juicio y en el ejercicio de su defensa deduzca las excepciones y reconveniones, si el caso fuere procedente, al contestar la demanda.<sup>3</sup>

Es decir, la citación representa un mecanismo relevante dentro de las garantías de publicidad de los procedimientos judiciales, pues implica el poner en conocimiento a una persona de la iniciación de un proceso en su contra.

La Corte Constitucional en la sentencia N.º 086-13-SEP-CC del 23 de octubre de 2013, señaló que la citación es uno de los elementos sustanciales del derecho a la defensa a fin de asegurar un proceso justo y equitativo. En ese marco manifestó que:

...la citación se constituye en un condicionamiento esencial de todo proceso judicial, ya que a través de una debida citación las personas pueden conocer todas las actuaciones del órgano judicial, y a partir de ello ejercer su derecho a la defensa, a través de los principios de petición y contradicción. Conforme lo dicho, la citación más que ser una exigencia de todo proceso legal, regulada en una norma jurídica, se constituye en la base del respeto del derecho al debido proceso, por cuanto su finalidad es la de brindar confianza a la ciudadanía respecto a la publicidad en la sustanciación de las causas...

A partir de lo indicado es preciso revisar los precedentes fácticos que obran del proceso, a fin de establecer si las pretensiones de la accionante cuentan con el sustento que permita evidenciar una presunta vulneración del derecho a la defensa.

Del análisis del expediente de instancia, consta a fojas 1 a 3 la demanda laboral presentada por Juana Alexandra Pincay Quimiz el 23 de mayo de 2008. Luego, a fojas 11, 12 y 13 aparecen las tres razones de citación correspondientes a los días 10, 15 y 19 de septiembre de 2008, a las 10h30, 13h18 y 13h20 respectivamente, las mismas que fueron realizadas por el abogado Tonshay Villarreal, funcionario de la Oficina de Citaciones de la Corte Superior de Justicia de Guayaquil, quien en la primera citación del 10 de septiembre de 2008 señala que:

...CITÉ POR BOLETA a KLAERE LIZABURO (sic) ANA MARÍA SRA. PSD Y PLQR DE LA EMPRESA 'COFEE & BREAK' en el lugar señalado, esto es en la CDLA. LOS CEIBOS, CALLE 3 RA. (TEODORO ALVARADO – AV. 45 N-O) Y AVENIDA 1RA. (JOSE RUVIRA RAMOS), NUMERACIÓN 101-A, PLANTA BAJA, CONDOMINIO COLOR BLANCO, CON LADRILLOS EN LA FACHADA, SIN CERRAMIENTO, cerciorándome de ser el domicilio, entregue la boleta que contiene copia certificada de la demanda/petición inicial y auto en ella recaído, a una persona que dijo ser GIOMARA VERA ZAMBRAN ya que en ese momento no se encontraba presente la persona citada, manifestandome que le hará conocer del particular cuando llegue... (sic)

A fojas 88 y 89 del proceso de instancia consta la afirmación de la accionante respecto a que el lugar en que ha sido

citada no corresponde a su domicilio y que la persona a la cual se entrega la citación no la conoce, afirmando que la dirección domiciliaria la acreditó en el proceso con la copia del certificado de servicios de ECAPAG y con la escritura agregada al juicio.

Sin embargo, esta Corte Constitucional evidencia que no existe dentro de los expedientes la escritura que la accionante dice haber agregado al proceso y el certificado de ECAPAG al cual se hace referencia, se encuentra a nombre del señor Luis Ernesto Boloña Dunn. Por otra parte, a foja 34 del expediente de instancia, consta el acta suscrita por el inspector del trabajo del Guayas, abogado Johnny Rojas Vargas, de fecha 04 de abril de 2008, la cual indica que:

En la ciudad de Guayaquil, el día de hoy 04 de abril del 2.008, siendo las 09H30, el suscrito Inspector de Trabajo del Guayas Abogado Johnny Rojas Vargas, se constituye en el inmueble situado en la Av. Primera y calle tercera de la ciudadela los ceibos, con el propósito de realizar la diligencia de inspección solicitada por Juana Pincay Quimiz, de acuerdo a la denuncia laboral que tiene presentada en este despacho. Siendo en el lugar y hora señalada, en compañía del denunciante y su Abogado, fuimos recibidos por el señorita Araceli Vera Zambrano, tal como se identificó y dijo ser empleada de la señora Ana María Klaere, dueña del lugar visitado. Ante quien me identifiqué con la credencial del Ministerio de Trabajo y solicite hablar con la dueña del establecimiento visitado, a lo cual la señorita Vera señaló: Mi patrona no se encuentra, aquí se preparan los bocaditos para el lo Coffe Break de propiedad de la señora Klaere. Acto seguido y a petición de la trabajadora nos trasladamos el 27 del centro comercial Dicientro. Ya en lugar señalado y siendo las 10h30, me entreviste con la señora Ana María Klaere Lizarzaburo... (sic)

Es decir, se constata que dentro del proceso laboral la dirección de la ahora accionante en la que se realizó la inspección previo a la presentación de la demanda laboral, es justamente aquella en la que se le cita posteriormente con la correspondiente demanda; lugar donde además, se encontraba presente la señora de apellido Vera Zambrano que, contrario a lo manifestado por la accionante reconoció ser la empleada de la señora Ana María Klaere.

En este contexto, es preciso mencionar que las funciones del citador se hallan contempladas en el Código de Procedimiento Civil; y, en relación a este caso, de manera específica, en el artículo 77, el cual señala que:

Si no se encontrare a la persona que debe ser citada, se la citará por boleta dejada en la correspondiente habitación, a cualquier individuo de su familia o de servicio. La boleta expresará el contenido del pedimento, la orden o proveído del juez, y la fecha en que se hace la citación; y si no hubiere a quien entregarla, se la fijará en las puertas de la referida habitación, y el actuario o el citador, sentará la diligencia correspondiente. La persona que reciba la boleta suscribirá la diligencia, y si ella, por cualquier motivo, no lo hiciere, el funcionario respectivo, sentará la razón del caso y la suscribirá.

Así también, el artículo 93 del Código de Procedimiento Civil menciona que:

<sup>3</sup> Héctor Orbe, *Práctica Civil, Penal y Laboral*, Editorial Argentina, Quito. Pág. 41-42.

En todo juicio, la citación se hará en la persona del demandado o de su procurador; mas si no pudiere ser personal, según el Art. 77 se hará por tres boletas, en tres distintos días, salvo los casos de los Arts. 82 y 86. El actuario o citador dejará la primera boleta en la habitación del que deba ser citado, cerciorándose de este particular. Si éste cambiare de habitación, o se ausentare, las otras dos boletas pueden dejarse en el mismo lugar en el cual se dejó la primera.

Igualmente, las facultades de los funcionarios judiciales encargados de las citaciones se hallan contempladas en el Reglamento de la Oficina de Citaciones, que en su artículo 5 literal **b** establece, entre otras atribuciones y funciones de los citadores el "Sentar las actas de citación o las razones que fueren del caso". Además, el artículo 10 del reglamento ibídem dispone que "Las citaciones practicadas por los citadores tienen el mismo valor que si hubieren sido hechas por el secretario respectivo, y las actas y razones sentadas por aquellos hacen fe pública". Por su parte, en el Reglamento para el Funcionamiento de las Oficinas de Citaciones, en concordancia con la norma referida anteriormente, en el artículo 8 se establece que "Las citaciones practicadas por los citadores tienen el mismo valor que si las hubiese efectuado el Secretario de la Judicatura respectiva. Las actas y las razones sentadas por aquellos, hacen fe pública".

Por tanto, los citadores como funcionarios judiciales se encuentran investidos de la potestad de dar fe pública frente a ciertos hechos o acontecimientos. Es así que, en el presente caso, la citación al ser ejercida por dicho funcionario público encierra en sí misma una presunción de verdad con respecto de sus actuaciones.

De la revisión del ordenamiento jurídico y de las circunstancias fácticas del caso puesto en conocimiento de esta Corte, se observa que las aseveraciones de la accionante no han sido justificadas, pues al contrario de lo manifestado por la accionante, en el expediente se observa que la citación se realizó en tres ocasiones por el funcionario judicial, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 77 del Código de Procedimiento Civil.

De la verificación de los recaudos procesales, al no evidenciarse que la accionante haya quedado en indefensión por falta de citación en el domicilio de la demandada, la señora Ana María Klaere, dentro del juicio laboral signado con el N.º 1332-2009, esta Corte concluye que la sentencia emitida en el caso *sub judice* no atenta contra el derecho constitucional a la defensa alegado por la legitimada activa.

### III. DECISIÓN

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

#### SENTENCIA

1. Declarar que no existe vulneración de derechos constitucionales.
2. Negar la acción extraordinaria de protección planteada.

3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con seis votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loo, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de los jueces Wendy Molina Andrade, Ruth Seni Pinoargote y Manuel Viteri Olvera en sesión del 29 de abril del 2015. Lo certifico.

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

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de junio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

#### CASO Nro. 2183-11-EP

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el juez Patricio Pazmiño Freire, Presidente de la Corte Constitucional, el día miércoles 27 de mayo del dos mil quince.- Lo certifico.

f.) Jaime Pozo Chamorro, **Secretario General**.

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de junio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

---

Quito, D.M., 29 de abril de 2015

#### SENTENCIA N.º 138-15-SEP-CC

#### CASO N.º 0414-12-EP

### CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

#### I. ANTECEDENTES

##### Resumen de admisibilidad

La presente demanda de acción extraordinaria de protección fue interpuesta por el señor Jorge Rivadeneira Andrade, en calidad de gerente general y representante legal de la compañía Formas Continuas Ecuatorianas, Industrias Forcontesa S.A., en contra de la sentencia dictada el 25 de noviembre de 2011 por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena, dentro de la acción de protección N.º 227-2011.

De conformidad con lo establecido en el inciso segundo del cuarto artículo innumerado agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, el secretario general certificó que en referencia a la acción N.º 0414-12-EP, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, conformada por los jueces constitucionales Patricio Pazmiño Freire, Manuel Viteri Olvera y Edgar Zárate Zárate, mediante providencia del 11 de abril de 2012, avocó conocimiento de la causa y admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 0414-12-EP.

De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, en sesión extraordinaria del 07 de junio de 2012, correspondió al ex juez constitucional, Roberto Bhrunis Lemarie sustanciar la presente causa.

El juez sustanciador, mediante providencia del 20 de junio de 2012, avocó conocimiento de la causa y dispuso la notificación con el contenido de la demanda y la providencia a los jueces de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena, a fin de que en el término de cinco días presenten un informe de descargo debidamente motivado sobre los argumentos que fundamentan la demanda.

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

De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional, en sesión extraordinaria del 03 de enero de 2013, correspondió al juez constitucional Alfredo Ruiz Guzmán sustanciar la presente causa.

El juez sustanciador, mediante providencia del 18 de marzo de 2015, avocó conocimiento de la causa y dispuso la notificación con el contenido de la providencia y la demanda a la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena, para que en el término de cinco días remita un informe de descargo debidamente motivado sobre el contenido de la demanda. De igual manera, dispuso la notificación con el auto y la demanda a la Corporación Nacional de Electricidad S.A. para que en igual término se pronuncie sobre la violación de derechos constitucionales planteados en la demanda.

#### **Detalle de la demanda**

El señor Jorge Rivadeneira Andrade, en calidad de gerente general y como tal representante legal de la compañía Formas Continuas Ecuatorianas, Industrias Forcontesa S.A., presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 25 de noviembre de 2011 por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena, a través de la cual acepta los recursos de apelación presentados por la Corporación Nacional de Electricidad y la Procuraduría General del Estado, así como revoca la

sentencia expedida el 15 de junio de 2011 por el Juzgado Segundo de lo Civil y Mercantil de Santa Elena, dentro de la acción de protección N.º 227-2011.

El legitimado activo señala que presentó un reclamo administrativo el 10 de julio de 1999, ante EMEPE C.A., actualmente CNEL Regional Santa Rosa, en el cual se solicitaba a esta entidad el no cobro de las tasas correspondientes al alumbrado público y a la recolección de desechos sólidos por servicios que nunca fueron prestados. De igual manera, indica que solicitó autorización para instalar alumbrado público a su costa, empero la entidad no contestó la solicitud, por lo que operó el silencio administrativo, lo cual fue reconocido por el Tribunal Distrital de lo Fiscal N.º 2 con sede en Guayaquil, mediante sentencia del 17 de octubre de 2008, la cual se encuentra ejecutoriada.

No obstante, a pesar que la sentencia se encontraba ejecutoriada, aduce que CNEL Regional Santa Elena no dejó de cobrar a Forcontesa S.A., ni dio de baja los valores relativos a la tasa por alumbrado público y recolección de desechos sólidos que le facturaban desde julio de 2009, contraviniendo la resolución judicial antes citada. Así mismo, indica que la CNEL Regional Santa Elena admitió ante la Sala que recién a partir del mes de marzo de 2011 dejó de facturar a su representada, no obstante desde julio de 1999 hasta el 11 de marzo de 2011, la entidad facturó y generó cuentas por pagar a cargo de su representada, valores que insisten en cobrarlos en transgresión al derecho reconocido a Forcontesa S.A. que debía aplicarse desde la fecha indicada por el Tribunal, es decir desde julio de 1999.

Ante esta arbitrariedad, señala que su representada, amparada en la sentencia ejecutoriada dictada por el Tribunal Distrital de lo Fiscal N.º 2 con sede en Guayaquil, continuó cancelando las planillas de energía eléctrica pero únicamente la parte correspondiente a la prestación del servicio eléctrico, sin cancelar aquellos valores correspondientes a tasas de alumbrado público y recolección de desechos. Expresa que CNEL Regional Santa Elena hasta el momento de la presentación de la acción de protección había venido recibiendo dichos pagos sin realizar la disgregación entre consumos y las tasas de alumbrado público y recolección de desechos, sino que imputó dichos valores a una deuda total que ha generado a cargo de su representada, en la que incluye valores que no puede facturar en virtud de la sentencia ejecutoriada.

Señala que mediante oficio N.º OF-CNEL-STE-GC-0105-11 suscrito el 20 de mayo de 2011 por el gerente comercial de CNEL Regional Santa Elena, se indicó a Forcontesa S.A. que al día siguiente se le cortarían el suministro de energía si no cancelaba el total de la deuda y, en efecto, se dejó sin este servicio a las instalaciones de la empresa. De igual manera, indica que a partir del 02 de mayo de 2011 la empresa intentó cancelar su consumo de energía eléctrica ante el CNEL Regional Santa Elena, tal como lo venía haciendo, ante lo cual la entidad se negó.

Ante la amenaza de suspensión del servicio y el daño inminente que este acto generó a su representada, señala que presentó una acción de protección cuyo conocimiento

recayó en el juez temporal segundo de lo civil y mercantil de Santa Elena, a través del cual se solicitó se deje sin efecto el proceso coactivo N.º CNEL-STE-GC-0105-2011 instaurado por la entidad, en el que pretende ejecutar el cobro de una deuda que incluye valores por tasa de alumbrado público desde julio de 1999 y que no puede hacerlo en razón de la sentencia dictada por el Tribunal Distrital Fiscal. Este juzgado concedió la acción de protección y dejó sin efecto el oficio N.º OF-CNEL-STE-GC-0105-11 del 20 de mayo de 2011 y ordenó la restitución del servicio de energía eléctrica.

Ante esto, la CNEL Regional Santa Rosa apeló dicha sentencia y la Sala distorsionó el objetivo del proceso, ordenando la revocatoria de la misma alegando que la acción de protección no es la vía adecuada para ventilar sus pretensiones. En este sentido, la Sala ha incumplido el deber de motivar su resolución ya que consideró que se encontraba relevada de efectuar un análisis de fondo sobre la vulneración de derechos constitucionales. De igual manera, indica que la Sala no justifica su conclusión en normas o principios jurídicos cuya pertinencia se aplique a los antecedentes de hecho. Adicionalmente, señala que la Sala determinó que la vía elegida por el accionante para la declaratoria de nulidad del juicio coactivo no es la idónea, no obstante el proceso coactivo no era el objetivo central de la acción de protección, siendo este el oficio por el cual se amenazaba con el corte del suministro de energía, de manera que el proceso coactivo constituye la consecuencia del reconocimiento de derechos constitucionales vulnerados.

En virtud de aquello, el legitimado activo sostiene que se vulneró el derecho a la motivación ya que en la resolución no se explica la pertinencia de las normas en que se fundamenta para establecer que la acción de protección no es la vía pertinente, además que los jueces omiten pronunciarse respecto del fondo de las pretensiones de su representada. En este sentido señala que la Sala procede a copiar textos de su demanda donde se utilizaba palabras como ilegalidad, lo cual no implica que de por sí se trate de una acción de control de legalidad y no de constitucionalidad, omitiendo realizar un análisis del fondo de sus pretensiones.

De igual manera aduce vulneración al derecho a la tutela judicial efectiva, dado que los jueces en su sentencia determinaron que puede hacer cumplir la resolución emitida por el Tribunal Distrital de lo Fiscal N.º 2 a través de otros mecanismos pero no mediante acción de protección, sin mayor análisis de los derechos constitucionales vulnerados

#### **Derechos presuntamente vulnerados**

El accionante alega como principal derecho constitucional vulnerado, el derecho a la motivación de las resoluciones de los poderes públicos, consagrado en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República.

#### **Pretensión y pedido de reparación concreto**

En base a lo expuesto, el accionante solicita a esta Corte Constitucional que:

- a) Que se declare que en la sentencia expedida a la que se refiere esta demanda, se ha violado el debido proceso, el derecho a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica, en la forma que lo he expresado a lo largo del mismo.
- b) Que en virtud de tal declaración, la Corte Constitucional deberá dejar sin efecto, por vulnerar los derechos al debido proceso, a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica, la sentencia dictada el 25 de noviembre de 2011, a las 09:00 y notificada el mismo día a las 9:10, expedida por los jueces de la Sala Única de la Corte Provincial de Santa Elena dentro de la Acción de Protección No. 227-2011.
- c) Que se deje sin efecto jurídico alguno el auto de pago dictado el 22 de marzo de 2011 por la Ing. Martha Fabiola Cruz Acosta, Empleada Recaudadora de CNEL Regional Santa Elena, que dio inicio al proceso coactivo No. CNEL-STE-019-2011, por ende que se deje sin efecto de forma definitiva la tramitación del referido proceso coactivo, así como también de las medidas cautelares y de ejecución, dictadas en contra de Forcontesa, dentro del aludido proceso coactivo; por lo que CNEL Regional Santa Elena deberá ordenar su inmediato levantamiento.
- d) Que se declare que CNEL Regional Santa Elena, se abstenga de emitir un nuevo auto de pago y de iniciar una nueva ejecución coactiva, hasta que no se cumpla con la sentencia del Tribunal Distrital Fiscal y realice la reliquidación de la deuda, de acuerdo a las órdenes contenidas en los numerales del literal i) que sigue más adelante y únicamente cuando apareciere que existen deudas a cargo de FORCONTESA, por concepto de energía eléctrica efectivamente consumida.
- e) Que se declare que CNEL Regional Santa Elena no podrá interrumpir el suministro de energía eléctrica a FORCONTESA, hasta que no cumpla con todas las obligaciones tendientes a la reparación integral por la vulneración de derechos.
- f) Que se declare que CNEL Regional Santa Elena se deberá abstener de violar nuevamente los derechos de FORCONTESA, por lo que no podrá facturar a FORCONTESA, ningún valor por concepto de tasas de alumbrado público y recolección de desechos.
- g) Que se deje sin efecto el contenido del oficio No. OF-CNEL-STE-GC-0105-11 suscrito por el Gerente Comercial de CNEL, así como el del memorando ME-CNEL-STE-DF-199-11, pues tal como se indicó anteriormente, el no cobro de las tasas de alumbrado público y recolección de desechos, se debe aplicar desde el mes de julio del año 1999 y no desde el mes de marzo del año 2011.
- h) Que se ordene la reparación económica contemplada en el Art. 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la cual se tramitará en juicio contencioso administrativo. Debido a que mi representada se ha visto en la necesidad de instalar generadores de energía y de realizar gastos

extraordinarios para paliar los daños que le ha generado CNEL, con los cortes injustificados de energía eléctrica, que le ha venido haciendo a lo largo de los años.

- i) Que con el objetivo de que FORCONTESA, disfrute de la manera más adecuada posible de los derechos que le fueron violados, se ordene como reparación integral las siguientes obligaciones individualizadas, positivas y negativas, a cargo de la Corporación Nacional de Electricidad, Regional Santa Elena:

1. Que se dé cumplimiento cabal e inmediato a la sentencia dictada por el Tribunal Distrital Fiscal No. 2 con sede en Guayaquil, el 17 de octubre de 2008, en la que se declaró con lugar la demanda de la compañía Formas Continuas Ecuatorianas Industrias FORCONTESA S.A. y se confirmó que la anterior EMEPE C.A., hoy CNEL Regional Santa Elena dio aceptación tácita, vía silencio administrativo, al reclamo administrativo en el que FORCONTESA S.A. solicitó se dejara de cobrar las tasas por alumbrado público y recolección de desechos, desde el mes de julio del año 1999.

2. Que para este fin CNEL Regional Santa Elena, deberá elaborar un detalle y desglose mensual de los valores facturados a la compañía FORCONTESA desde el mes de julio del año 1999, el detalle deberá indicar de manera individualizada los valores correspondientes al consumo de energía eléctrica y los valores correspondientes a las tasas de alumbrado público y recolección de desechos, de todos los meses, desde el mes de julio del año 1999 hasta el mes de diciembre del año 2011.

3. Que una vez realizado este detalle, CNEL Regional Santa Elena deberá reliquidar la deuda cargada a FORCONTESA, aplicando los pagos realizados por mi representada, desde el mes de julio del año 1999 en adelante, única y exclusivamente a la cancelación del consumo de energía eléctrica, dando de baja todos los valores aplicados al pago de tasas de alumbrado público y recolección de desechos, y utilizando dichos valores para aplicarlos a la cancelación del consumo de energía.

4. Que toda vez que se deben dar de baja los valores imputados al pago de tasas de alumbrado público y recolección de desechos, y que se deben aplicar al consumo de energía eléctrica, CNEL Regional Santa Elena eliminará de la cuenta de FORCONTESA, los intereses que correspondan al no pago de las tasas, así como los que correspondan al consumo de energía eléctrica que fue oportunamente pagado, pero mal aplicado por CNEL Regional Santa Elena, en violación a la sentencia de Tribunal Distrital Fiscal.

5. Que si en efecto, existieren valores pagados por FORCONTESA S.A. desde julio del año 1999, que se hubieren destinado al pago de intereses generados por “deuda correspondiente a tasas” o por “deuda correspondiente a consumo efectivamente pagado pero mal aplicado”, dichos valores deberán aplicarse también al pago de energía eléctrica efectivamente consumida por FORCONTESA.

### Informes de descargo

De la revisión del expediente constitucional no se ha encontrado aparejado al mismo el informe que debían presentar los jueces de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena conforme lo señalado las providencias de 20 de junio de 2012 y 18 de marzo de 2015.

### Procuraduría General del Estado

A foja 31 del expediente constitucional consta el escrito presentado por el abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de patrocinio y delegado del procurador general del Estado, mediante el cual señala casillero judicial para efectos de recibir las notificaciones correspondientes.

### Tercero con interés

El ingeniero César Gustavo Palacios Alejandro, en calidad de gerente regional CNEL Santa Elena y como apoderado especial del ingeniero Tito Quiruba Torres Sarmiento, en consideración a la providencia dictada el 20 de junio de 2012 por el juez sustanciador de la Corte Constitucional, para el período de transición, presenta un escrito que en lo principal señala:

En primer término argumenta que el accionante ha presentado una acción de amparo constitucional sobre los mismos hechos al ex Tribunal Constitucional, organismo que desestimó la demanda, por lo que existe, en el presente caso, cosa juzgada.

Además, indica que la demanda versa sobre asuntos de legalidad como la suspensión del servicio de energía eléctrica y el monto a cancelar por la deuda generada. En ese sentido, argumenta que el artículo 52 de la Constitución determina que la ley establecerá los mecanismos de defensa de los consumidores. Añade que el artículo 39 de la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor prevé el procedimiento a seguirse. De igual manera, el artículo 9 de la Ley de Régimen del Sector Eléctrico faculta a la proveedora a interrumpir el servicio por falta de pago.

Finalmente, señala que la vía elegida por el accionante para la declaratoria de nulidad del juicio coactivo no es la idónea, consecuentemente la acción de protección no procede al amparo de lo dispuesto en el artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

El ingeniero Edwin Adalberto Montenegro Pinales, en su calidad de administrador de CNEL EP Unidad de Negocio Santa Elena, y como apoderado especial del ingeniero Jorge Eduardo Jaramillo Mogrovejo en calidad de gerente general de la Empresa Eléctrica Pública Estratégica Corporación Nacional de Electricidad CNEL EP, en consideración a la providencia del 18 de marzo de 2015, dictada por el juez sustanciador de la Corte Constitucional, presenta un escrito, que señala:

Que la sentencia dictada el 25 de noviembre de 2011 por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Santa

Elena, se encuentra debidamente motivada ya que se enuncian todas las normas o principios jurídicos en que se fundamenta y se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. En este sentido indica que la sentencia es clara en cuanto que la norma infraconstitucional establece las vías adecuadas para el reclamo de sus pretensiones, por lo que la acción de protección no reunía el requisito del artículo 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Finalmente, se ratifica en el contenido del escrito presentado el 11 de septiembre de 2012 por César Gustavo Palacios Alejandro, en calidad de gerente regional CNEL Santa Elena y como apoderado especial del ingeniero Tito Quiruba Torres Sarmiento.

### **Decisión judicial impugnada**

#### **Sentencia dictada el 25 de noviembre de 2011, a las 09h00, por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena**

En conclusión, la vía elegida por el accionante para la declaratoria de nulidad del Juicio Coactivo N° CNEL-STE-0019-2011 no es la idónea así como por las reflexiones de orden legal y constitucional analizadas en el fallo, dejando a salvo el derecho del recurrente de hacer valer sus derechos en la vía correspondiente; por ende la acción de protección, no procede en la especie de conformidad con el Art. 42 ordinales 3 y 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Por las consideraciones que anteceden, esta SALA UNICA DE LA CORTE PROVINCIAL DE SANTA ELENA, ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LEYES DE LA REPÚBLICA: acepta los recursos de apelación interpuestos por el Ab. Luis Fernando Guzmán Moscoso, en condición de Procurador Judicial del Ing. Freddy Javier Moyano Cáceres, en calidad de Gerente Regional y Apoderado Especial del Ing. Francisco Castello León, Gerente General y representante legal de la CNEL, Corporación Nacional de Electricidad, y, Ab. Estín Cedeño Bajaña como representante del Dr. Antonio Pazmiño Ycaza, Director de la Regional 1 de la Procuraduría General del Estado, consecuentemente se revoca la sentencia expedida a las 15h44, de junio 15 del 2011, por el Ab. Holger Armas Pérez, Juez Temporal del Juzgado Segundo de lo Civil y Mercantil de Santa Elena; y, se declara sin lugar la acción de protección.

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

### **Competencia de la Corte**

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, el Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia. En el presente caso, la Corte Constitucional es competente para resolver la acción extraordinaria de protección presentada por el señor Jorge Rivadeneira Andrade, en calidad de gerente general y como tal

representante legal de la compañía Formas Continuas Ecuatorianas, Industrias Forcontesa S.A., en contra de la sentencia dictada el 25 de noviembre de 2011 por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena, dentro de la acción de protección N.º 227-2011.

### **Determinación del problema jurídico**

La Corte Constitucional en el presente caso deberá determinar si la sentencia impugnada ha vulnerado el derecho constitucional alegado por el accionante, ante lo cual, responderá el siguiente problema jurídico:

La sentencia dictada por la sala de conjuces de la Corte Provincial de Justicia de Pastaza de 22 de septiembre de 2011 ¿vulneró el derecho a la motivación consagrado en el artículo 76, numeral 7, literal l) de la Constitución de la República?

### **Resolución del problema jurídico**

#### **La sentencia dictada por la sala de conjuces de la Corte Provincial de Justicia de Pastaza de 22 de septiembre de 2011 ¿vulneró el derecho a la motivación consagrado en el artículo 76, numeral 7, literal l) de la Constitución de la República?**

El debido proceso consagrado en el artículo 76 de la Constitución de la República, determina que “En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas...” Así, el debido proceso comprende una doble dimensionalidad al ser tanto un derecho como una garantía constitucional, a través de la cual se pretende establecer límites para la actuación discrecional de los operadores de justicia y precautelar en favor de los derechos constitucionales.

En este orden, el numeral séptimo del citado artículo consagra al derecho a la defensa, el mismo que se compone de algunas garantías básicas, entre las que se encuentra el derecho a motivación, establecido en los siguientes términos:

- l) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.

De esta manera, la motivación se constituye en:

...uno de los requisitos esenciales que deben contener las actuaciones de los poderes públicos, requisito que más que atender a cuestiones de forma, se orienta a buscar que las decisiones judiciales cuenten con un contenido adecuado, en el cual el operador de justicia exteriorice las justificaciones por las cuales toma una decisión determinada...<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N.º 029-15-SEP-CC, caso N.º 0656-13-EP.

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que la motivación “es la exteriorización de la justificación razonada que permite llegar a una conclusión”.<sup>2</sup> La Corte Europea ha señalado que el deber de motivar las resoluciones es una garantía vinculada con la correcta administración de justicia, pues “las decisiones que adopten los órganos internos que puedan afectar derechos humanos deben estar debidamente fundamentadas, pues de lo contrario serían decisiones arbitrarias”.<sup>3</sup>

En igual sentido, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional dentro de los principios procesales consagra la motivación como un deber primordial de los jueces en tanto:

La jueza o juez tiene la obligación de fundamentar adecuadamente sus decisiones a partir de las reglas y principios que rigen la argumentación jurídica. En particular, tiene la obligación de pronunciarse sobre los argumentos y razones relevantes expuestas durante el proceso por las partes y los demás intervinientes en el proceso.<sup>4</sup>

En esta línea, cabe señalar que este derecho no debe ser considerado como un requisito meramente formal, por el contrario, implica una obligación de los operadores de justicia al momento de tutelar los derechos de los usuarios, dado que esta se constituye en la explicación coherente, lógica y clara de las ideas, acompañada de los razonamientos realizados por los jueces y juezas, respecto a los hechos del caso concreto en relación con las normas jurídicas aplicables a este.<sup>5</sup>

De igual manera, esta Corte Constitucional la ha definido como parte esencial del derecho al debido proceso, en virtud que:

...con aquello se configura el accionar conforme a la Constitución y Derecho por parte de las diversas autoridades públicas, quienes son las primordialmente llamadas a velar por el cumplimiento de los principios y garantías constitucionales. En la especie, este principio de motivación se articula simbióticamente con el derecho a una tutela judicial efectiva, y obviamente aquello contribuirá a garantizar la seguridad jurídica dentro de un estado constitucional...<sup>6</sup>

En consecuencia, la motivación es un deber primordial del juez a efectos que la decisión adoptada no sea considerada

como arbitraria, consecuentemente, se encuentra obligado a razonar y justificar las decisiones adoptadas. De esta forma, la motivación constituye un requisito para la observancia de otros derechos como la tutela judicial efectiva y la seguridad jurídica, lo cual implica a su vez brindar certeza a las partes procesales que la resolución adoptada se fundamenta en las normas que componen el sistema jurídico.

Por otro lado, conforme lo ha señalado esta Corte, sobre el derecho de las personas a contar con sentencias motivadas:

...la motivación de las resoluciones de los poderes públicos y más aún de los órganos jurisdiccionales, constituyen una garantía esencial para evitar la arbitrariedad y lograr el cumplimiento efectivo de las decisiones adoptadas...la exposición por parte de la autoridad judicial con respecto a la decisión adoptada debe hacérsela de forma: i. Razonable, es decir que sea fundada en los principios constitucionales; ii. Lógica, lo cual implica una coherencia entre las premisas y la conclusión y, iii. Comprensible, es decir que el fallo goce de claridad en el lenguaje...<sup>7</sup>

En este sentido, para verificar que una resolución de los poderes públicos se encuentra debidamente fundamentada, es necesario que la misma haya sido estructurada bajo tres parámetros, es decir, razonabilidad, lógica y comprensibilidad. La razonabilidad se establece en virtud de la aplicación de los principios y derechos constitucionales. La lógica a su vez, evalúa el razonamiento adoptado por el juez a efectos de obtener una resolución basada en las premisas del caso concreto. Finalmente la comprensibilidad, cuyo fin es verificar el uso adecuado del lenguaje, de las ideas centrales y su claridad.

En consecuencia, la Corte Constitucional procederá a realizar un examen de la sentencia impugnada bajo estos tres parámetros, a efectos de establecer si la misma se encuentra debidamente fundamentada.

### Razonabilidad

La razonabilidad, como criterio argumentativo, implica que la resolución debe enmarcarse en los principios constitucionales y legales determinados en nuestro sistema jurídico, lo que permite constatar las normas y principios utilizados como fundamento de la resolución adoptada por los operadores de justicia.

De la revisión de la sentencia impugnada mediante la presente acción extraordinaria de protección, se aprecia que la Sala a partir del considerando sexto efectúa un análisis de la naturaleza de la acción de protección, para lo cual cita el artículo 88 de la Constitución. En ese sentido, verifica los requisitos de procedencia de la acción así como las exigencias previstas en los artículos 40 y 41 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

<sup>2</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez. vs. Ecuador, excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 21 de noviembre de 2007. Serie C.N.º 170, párr. 107.

<sup>3</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Yatama, supra nota 63, párrs. 152 y 153, y Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez vs. Ecuador, párr. 107.

<sup>4</sup> Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, artículo 4, numeral 9.

<sup>5</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N.º 092-13-SEP-CC, caso N.º 0538-13-EP.

<sup>6</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N.º 003-10-SEP-CC, caso N.º 0290-09-EP.

<sup>7</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N.º 092-13-SEP-CC, caso N.º 0538-11-EP.

Posterior a ello, enuncia el artículo 52 de la Constitución de la República respecto de los derechos de las personas usuarias y consumidoras, efectuando especial énfasis en el segundo inciso de este artículo, el cual señala:

La ley establecerá los mecanismos de control de calidad y los procedimientos de defensa de las consumidoras y consumidores; y las sanciones por vulneración de estos derechos, la reparación e indemnización por deficiencias, daños o mala calidad de bienes y servicios, y por la interrupción de los servicios públicos que no fuera ocasionada por caso fortuito o fuerza mayor.

Conforme se puede apreciar, el segundo inciso de este artículo efectúa una remisión hacia la ley respecto de los mecanismos de control de calidad, procedimientos de defensa para los consumidores y sanciones por deficiencias, daños o mala calidad de los productos y servicios.

En base a esta remisión hacia la ley, la Sala considera que la jurisdicción ordinaria provee los mecanismos necesarios para hacer valer las pretensiones del accionante y proceden a citar el artículo 39 de la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor<sup>8</sup>, el cual establece el procedimiento en caso que el consumidor considere que existe facturación excesiva en la planilla de un período.

Finalmente la Sala cita el artículo 9 de la Ley de Régimen del Sector Eléctrico, en el que se establece la facultad para interrumpir el servicio de energía eléctrica por falta de pago, de modo que justifica el accionar de la Corporación Nacional de Electricidad CNEL Santa Elena.

Conforme se puede apreciar, la sentencia objeto de la presente acción extraordinaria de protección establece con claridad las normas tanto constitucionales y legales en que se fundamentaron los jueces para adoptar esta decisión, por lo que se colige que la misma cumple con el parámetro de razonabilidad.

No obstante lo dicho, se puede apreciar también que el análisis de la naturaleza jurídica de la acción de protección

que precede la argumentación jurídica constitucional de la sentencia, no genera las referencias a los derechos constitucionales aducidos como vulnerados en el fallo de instancia que se analiza, lo que va a repercutir en la consistencia lógica de la misma, conforme se hará referencia en párrafos subsiguientes.

### Lógica

Ahora bien, como segundo parámetro de la motivación, es necesario revisar si dicha sentencia cumple con la debida lógica y si se estructura de modo que guarde coherencia en sí misma.

De la revisión de la sentencia objeto de la presente acción extraordinaria de protección, se observa que esta inicia en el considerando primero con la declaratoria de competencia para conocer y juzgar la acción de protección. A continuación, en el considerando segundo, la Sala declara la validez procesal dado que la misma se ha sustanciado observando el procedimiento prescrito en la Constitución de la República.

Por su parte, en el considerando tercero se establecen a los legitimados para intervenir en el proceso y en el siguiente considerando, es decir el cuarto, se establecen los fundamentos de hecho y de derecho señalados por el legitimado activo, Formas Continuas Ecuatorianas, Industrias Forcontesa S.A. Continúa el considerando quinto con la exposición de las partes llevadas a cabo en la audiencia.

A partir del sexto considerando los jueces empiezan con el análisis para resolver la causa y luego de haber reflexionado acerca de la naturaleza de la acción de protección y los requisitos para su procedencia conforme la normativa constitucional y legal pertinente, la Sala transcribe en el séptimo considerando, las pretensiones del accionante en la acción de protección, ante lo cual expone:

Obsérvese en el literal a) de la reproducción del texto del demanda, el legitimado activo, estima que el servicio de energía eléctrica fue suspendido ilegalmente, por ello solicita se le restituya; y a renglón seguido fundamenta la ilegalidad por cuanto su deuda (reconocimiento expreso de la obligación) no es determinada, líquida y de plazo vencido...por lo anterior pide la declaratoria de nulidad del Juicio Coactivo N° CNEL-STE-0019-2011, y exige se suspendan las medidas precautelares dentro del referido proceso coactivo; además de la re conexión del servicio de energía eléctrica. Toda la súplica de la demanda se circunscribe a la ilegalidad que según el accionante se produce en la sustanciación del juicio coactivo; y, que deriva en el corte de suministro de energía eléctrica, por deuda de la accionante...

En consideración a esto, la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena en su siguiente considerando determina que la Constitución efectúa una remisión legal en el sentido que la ley establecerá los mecanismos de control de calidad de productos y servicios, así como los procedimientos y sanciones a aplicarse en caso de deficiencia, daño o mala calidad de los mismos.

<sup>8</sup> Ley Orgánica de Defensa del Consumidor, artículo 39.- Cuando el consumidor considere que existe facturación excesiva en la planilla de un período, podrá cancelar únicamente un valor equivalente al promedio del consumo mensual de los 6 meses inmediatamente anteriores. Para poder ejercer este derecho, el consumidor debe presentar hasta dentro de los 10 días posteriores al vencimiento de la factura o planilla, las correspondientes al período de 6 meses inmediatos anteriores a la objetada. De no contar con los documentos anotados, el consumidor podrá solicitar las respectivas copias a la empresa prestadora del servicio, en cuyo caso, el plazo anotado comenzará a correr desde la fecha en que se entreguen las copias. La empresa proveedora del servicio dispondrá de un plazo de treinta días a partir del reclamo del usuario para acreditar que el consumo facturado fue efectivamente realizado, en cuyo caso tendrá derecho a reclamar el pago de la diferencia más los intereses legales correspondientes. Si el pago efectuado por el consumidor en ejercicio del derecho contemplado en el inciso primero del presente artículo excede del valor real de consumo, la empresa otorgará un crédito idéntico a dicho exceso a favor del consumidor, el mismo que deberá hacerse efectivo en la planilla inmediata posterior. Mientras se desarrolle el trámite previsto en los incisos precedentes, la empresa proveedora estará obligada a seguir prestando el servicio sin interrupción alguna.

Así, cita el artículo 39 de la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor que determina el procedimiento para reclamo por facturación excesiva, así como el artículo 9 de la Ley de Régimen del Sector Eléctrico que faculta al proveedor de este servicio para interrumpirlo por falta de pago. En base a estas consideraciones, la Sala de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena concluye que la vía adecuada para el reclamo no es la acción de protección.

No obstante, de la fundamentación expuesta por la Sala se desprende que los jueces únicamente se han circunscrito a un análisis de forma al revocar una sentencia subida en grado, en base exclusivamente al argumento de que pueden existir vías idóneas dentro de la justicia ordinaria para conocer y resolver las pretensiones del accionante.

En este sentido, es importante destacar que la presente causa corresponde a una garantía jurisdiccional cuyo fin es la protección de derechos constitucionales ante situaciones que vulneren o amenacen con vulnerar derechos de naturaleza constitucional. Por lo tanto cabe señalar, conforme lo ha manifestado este Organismo que “si una decisión judicial rechaza una acción de protección con fundamento que es cuestión de legalidad, dicha decisión debe sostenerse en una argumentación racional y jurídicamente fundamentada<sup>9</sup>”. Es decir, el juez que conoce de garantías jurisdiccionales debe analizar la posible vulneración de derechos constitucionales, por lo que su análisis debe orientarse desde una perspectiva constitucional, lo que no sucede en el presente caso dado que los jueces nunca analizan la naturaleza de las posibles vulneraciones y toman como sentado el hecho que se tratan de asuntos de mera legalidad al existir vías de reclamación en la justicia ordinaria.

Como ejemplo, los jueces omiten pronunciarse respecto de los derechos que el accionante considera que se le han vulnerado, los cuales se encuentran establecidos en la acción de protección, entre ellos: el artículo 76 numeral 1 que consagra la obligación para las autoridades administrativas y judiciales de velar por el cumplimiento de normas y los derechos de las partes; el artículo 82 que consagra a la seguridad jurídica; así como el derecho a desarrollar actividades económicas de acuerdo a lo establecido en el artículo 66 numeral 15 de la Constitución de la República.

En otras palabras, se observa que el análisis realizado por los jueces se centró en determinar la existencia de vías adecuadas en la justicia ordinaria como impedimento para aceptar la acción de protección. Sin embargo, se omitió del mismo la naturaleza jurídica de los derechos alegados como vulnerados por el accionante, lo cual resulta contrario al fin de una garantía jurisdiccional. De este modo, no se evidencia una argumentación que identifique la naturaleza de los derechos alegados como vulnerados, así como tampoco se refleja un análisis de los derechos presuntamente vulnerados en sí.

Al respecto la Corte Constitucional ha señalado que:

Por otra parte, como lo ha manifestado la Corte, existe vulneración de los derechos constitucionales al debido proceso y a la defensa, por falta de motivación de la resolución, cuando los jueces constitucionales, sin mayor argumento, desechan la acción de protección, por considerar el caso un asunto de mera legalidad, para cuyo efecto existe la vía ordinaria de reclamación, sin analizar cuestiones de fondo. Esto se explica, puesto que por principio general, quien alega la existencia de otra vía judicial ordinaria efectiva o adecuada tiene que demostrarlo. Es decir, el juez constitucional, al activarse una acción de protección, tiene la obligación de motivar su fallo y, en el caso particular, de explicar las razones de hecho y de derecho por las cuales considera que la acción de protección no es procedente, sin limitarse a señalar que se trata de un asunto de mera legalidad, cuando no se analiza el tema de fondo que trata sobre la vulneración de derechos constitucionales del accionante. Caso contrario, si no existe una motivación adecuada y suficiente, se está vulnerando el derecho a la defensa, por falta de motivación de una resolución judicial.<sup>10</sup> (lo subrayado pertenece a la Corte)

Consecuentemente, al prescindir del análisis de la naturaleza de los derechos alegados como vulnerados, no existe una debida coherencia entre el fin de la garantía jurisdiccional y la conclusión a que se llega, dado que en ningún momento los jueces analizan detenidamente los derechos vulnerados y si en efecto se trata de temas de legalidad o constitucionalidad. Así, la presente sentencia carece de lógica al no basar su análisis en la naturaleza de los derechos afectados, más aun tratándose de una garantía jurisdiccional, en virtud que en ningún momento los jueces analizan los derechos por lo que, en el marco de una garantía jurisdiccional, no puede haber un argumento lógico que sustente la conclusión adoptada, especialmente al haberse apartado de la naturaleza de la garantía.

### Comprensibilidad

Conforme lo establecido en líneas superiores, el parámetro de la comprensibilidad comprende una verificación de la claridad del lenguaje así como de las ideas expuestas en la sentencia objeto de la presente acción extraordinaria de protección.

En este sentido, la sentencia objeto de la presente acción extraordinaria de protección es clara en cuanto al lenguaje utilizado por la Sala e igualmente respecto de las ideas expuestas, por lo que la hace de fácil entendimiento para un auditorio social.

Por lo expuesto, la sentencia dictada el 25 de noviembre de 2011 por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena, no cumple con el parámetro de la lógica exigido para la motivación de las resoluciones de los poderes públicos, por lo que esta no se encuentra debidamente motivada.

<sup>9</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N.º 102-13-SEP-CC, caso N.º 0380-10-EP.

<sup>10</sup> Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición. Sentencia N.º 013-12-SEP-CC, caso N.º 1048-11-EP.

### Consideraciones adicionales

Conforme se ha establecido en párrafos superiores, efectivamente la Corte Constitucional considera que en el presente caso existe falta de motivación de la sentencia dictada el 25 de noviembre de 2011 por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena. Empero, es necesario precisar que dada la naturaleza de la garantía y en observancia del principio *iura novit curia*, este organismo constitucional puede resolver respecto de las pretensiones del accionante en su acción de protección, con el fin de tutelar adecuadamente la posible vulneración de derechos constitucionales, para lo cual el presente análisis estará dirigido a determinar si en el caso *sub examine* se han violado derechos de naturaleza constitucional o si versa sobre asuntos de legalidad.

Ahora bien, es necesario precisar que la acción de protección constituye una garantía jurisdiccional que se activa ante la vulneración de derechos de naturaleza constitucional así como derechos reconocidos en instrumentos internacionales de derechos humanos. En otras palabras, la acción de protección constituye un mecanismo jurisdiccional que pretende la eficacia de los derechos consagrados en la Constitución y su activación cabe para todos aquellos casos en los que la conducta de una autoridad pública no judicial o una persona particular vulnera los derechos de una persona, colectivo o la naturaleza.

Así, la acción de protección pretende tutelar derechos constitucionales que hayan sido afectados por actos u omisiones provenientes de autoridades públicas, por lo que la misma no opera frente a situaciones de legalidad como son la interpretación o aplicación de normas de naturaleza infra constitucional, por tanto “la acción de protección no procede cuando se refiera a aspectos de mera legalidad, en razón de los cuales existan vías judiciales ordinarias para la reclamación de los derechos”.<sup>11</sup>

En ese sentido, de la revisión integral del proceso se advierte que el accionante pretende que a través de una garantía jurisdiccional se declare la nulidad del juicio coactivo N.º CNEL-STE-0019-2011 en vista que la supuesta deuda contraída no es determinada, líquida y de plazo vencido. Es decir, aquello implicaría que los jueces constitucionales deberían revisar y analizar si los valores adeudados por el accionante son reales, además de cumplir con las características que exige el artículo 948 del Código de Procedimiento Civil en relación a los requisitos para que se pueda ejercer la jurisdicción coactiva. De esta forma, se desprende que lo requerido por el accionante se relaciona con la interpretación de norma infraconstitucional, lo cual no es objeto de una garantía jurisdiccional.

Conforme lo ha establecido esta Corte Constitucional respecto a la acción de protección, en la sentencia N.º 016-13-SEP-CC dictada dentro del caso N.º 1000-12-EP expresó que:

Para conflictos en materia de legalidad existen las vías idóneas y eficaces dentro de la jurisdicción ordinaria...La acción de protección no constituye un mecanismo de superposición o reemplazo de las instancias judiciales ordinarias, pues ello ocasionaría el desconocimiento de la estructura jurisdiccional estatal establecida por la Constitución.

Al respecto y para salvaguardar la naturaleza de la acción de protección, la Corte Constitucional estableció la siguiente regla de aplicación obligatoria en casos análogos, de efectos *inter pares* e *inter comunis*, para todas aquellas causas futuras y actualmente en trámite:

El juez que conoce de garantías jurisdiccionales de los derechos debe adecuar sus actuaciones a las normas constitucionales, legales y jurisprudenciales que integran el ordenamiento jurídico ecuatoriano; por tanto, los filtros regulatorios para determinar su competencia se circunscriben a la vulneración de derechos constitucionales, mas no a problemas que se deriven de antinomias infraconstitucionales...evitando la superposición de la justicia constitucional a la justicia ordinaria<sup>12</sup>.

Por tanto el Juzgado Décimo Sexto de lo Civil de Santa Elena, en la sentencia dictada el 15 de junio de 2011, ha vulnerado el derecho a la seguridad jurídica en virtud que no debió declarar con lugar la acción de protección presentada por Forcontesa S.A. en contra de CNEL Regional Santa Elena, dado que una vez revisada la presunta vulneración a derechos constitucionales, no se encasilla dentro de ese escenario aquellos señalados como vulnerados, sino que corresponde a un asunto de legalidad para el cual la justicia ordinaria provee los mecanismos para hacer efectivas sus pretensiones.

Dentro de los derechos denominados por la Constitución de la República como de “protección” se encuentra el derecho a la seguridad. Así lo determina en el artículo 82 que dispone: “El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”.

La Corte Constitucional respecto del derecho a la seguridad jurídica ha dicho que:

El derecho a la seguridad jurídica se refiere a la existencia de modelos normativos previos, claros y determinados, destinados a entregar certeza y viabilidad a las conductas sociales y a las provenientes de los operadores de justicia. Así, la seguridad jurídica garantiza a las personas la certidumbre de contar con operadores jurídicos competentes que actúen en defensa, protección y tutela de sus derechos, es decir, el derecho que tenemos todos los justiciables para conocer y tener certeza del ordenamiento jurídico al que debemos someternos.

En el caso *in examine*, al inobservar normas claras, previas y públicas, contenidas tanto en la Constitución de la República así como en la Ley Orgánica de Garantías

<sup>11</sup> Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición. Sentencia N.º 001-10-PJO-CC, caso N.º 0999-09-JP.

<sup>12</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N.º 016-13-SEP-CC, caso N.º 1000-12-EP.

Jurisdiccionales y Control Constitucional, el Juzgado Décimo Sexto de lo Civil de Santa Elena vulneró el derecho a la seguridad jurídica, expresado en el artículo 82 de la Constitución de la República.

### III. DECISIÓN

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

#### SENTENCIA

1. Declarar la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación consagrado en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República.
2. En aplicación del principio *iura novit curia*, declarar que en la sentencia expedida el 15 de junio de 2011, a las 15h44, por el juez décimo sexto de lo civil de Santa Elena, se ha vulnerado el derecho a la seguridad jurídica consagrado en el artículo 82 de la Constitución de la República.
3. Declarar que una vez realizado un análisis integral respecto de la vulneración a derechos constitucionales, en el caso *sub examine*, no existe afectación a los derechos del accionante.
4. En consecuencia se dispone:
  - 4.1 Dejar sin efecto la sentencia expedida el 25 de noviembre de 2011, a las 09h00, por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena.
  - 4.2 Dejar sin efecto la sentencia expedida el 15 de junio de 2011, a las 15h44, por el Juzgado Décimo Sexto de lo Civil de Santa Elena.

5. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con ocho votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loo, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de la jueza Wendy Molina Andrade, en sesión de 29 de abril de 2015. Lo certifico.

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

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de junio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

#### CASO Nro. 0414-12-EP

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el juez Patricio Pazmiño Freire, Presidente de la Corte Constitucional, el día lunes 01 de junio del dos mil quince.- Lo certifico.

f.) Jaime Pozo Chamorro, **Secretario General**.

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de junio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 29 de abril de 2015

#### SENTENCIA N.º 142-15-SEP-CC

#### CASO N.º 1543-12-EP

### CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

#### I. ANTECEDENTES

##### Resumen de admisibilidad

El señor Julio César Robles Guevara y Ángel Vinicio Sotomayor Bravo en calidad de alcalde y procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado de Tulcán, respectivamente, presentaron acción extraordinaria de protección en contra del auto emitido el 12 de julio del 2012, por los conjuces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, amparados en lo que disponen los artículos 58, 60, 61 y 62 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, dentro del juicio por destitución N.º 810-2011.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, de conformidad con lo establecido en el segundo inciso del cuarto artículo innumerado agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, el 02 de octubre del 2012, certificó que en referencia a la acción N.º 1543-12-EP, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

El 06 de noviembre de 2012, se posesionaron ante la Asamblea Nacional, los jueces de la primera Corte Constitucional del Ecuador, de conformidad a lo establecido en los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República.

El 17 de mayo del 2013 a las 10h01, la Sala de Admisión conformada por los jueces constitucionales Wendy Molina Andrade, Patricio Pazmiño Freire y Manuel Viteri Olvera, en ejercicio de su competencia, admitió a trámite la acción

extraordinaria de protección, indicando que se proceda al sorteo para la sustanciación de la misma y puesta dicha admisión en conocimiento de la parte accionante, el 28 de mayo del 2013, según la notificación realizada al correo electrónico, constante a fojas 22, de conformidad con lo resuelto por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión extraordinaria, se procedió al sorteo designándose al juez constitucional Manuel Viteri Olvera como juez ponente.

El juez ponente mediante providencia del 04 de septiembre del 2013 a las 08h05, avocó conocimiento de la causa y dispuso en la misma, notificar con el contenido de la demanda y auto recaído en ella, tanto a los conjuces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, a fin de que presenten un informe debidamente motivado de descargo sobre los argumentos que fundamentan la demanda en el plazo de diez días a partir de recibida la presente providencia, previniéndoles de su obligación de señalar casillas constitucionales para futuras notificaciones; asimismo, se notifica y se toma en cuenta el casillero judicial señalado por los accionantes y a la Procuraduría General del Estado en la casilla judicial señalada de la misma manera se le notifica al tercero interesado en la casilla judicial señalada en esta Corte Constitucional.

#### **Decisión judicial que se impugna**

La decisión judicial impugnada es el auto dictado el 12 de julio del 2012, por los conjuces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, el cual en su parte pertinente establece lo siguiente:

Cuarto.- Sobre los fundamentos en los que se apoya el recurso, es menester tomar en cuenta que la fundamentación constituye uno de los requisitos del art. 6 de la Ley de casación, siendo necesario señalar que a fin de que prospere el recurso de casación, “ es obligatorio que se realice una exposición concreta de los fundamentos y que, una por una se vayan desarrollando las diversas causales invocadas del artículo tercero, correlacionándolas con las normas o precedentes jurisprudenciales obligatorios invocados, demostrando porque se debió aplicar la disposición que se acusa no se aplicó, o porque no debió aplicarse aquella que se hizo y cuál era la que en su lugar debió aplicar, o se ha de señalar cual es la interpretación que se dice es correcta y se debió dar en el fallo impugnado en lugar de la realizada por el juzgador, como debió aplicarse la norma relativa a la valoración de la prueba, y si se argumenta que no se aplicaron las reglas de la sana crítica, se ha de construir el discurso lógico que según el recurrente debió realizar el juzgador, haciendo notar el momento en que este se apartó de las reglas de la lógica y por ello llego a una conclusión equivocada: proceder así es la única forma de determinar lo que constituye el controvertido de este recurso tan especial, que ha merecido ser calificado por la Corte Suprema de Justicia como una “acción contra la sentencia” y que es “en realidad una nueva acción, que se dirige contra la sentencia ejecutoriada que ha pasado en autoridad de cosa juzgada (...) acción de casación (que) debe reunir para su validez todos los requisitos que la ley exige para proponer una nueva acción”(La casación Civil en el Ecuador. Dr. Santiago Andrade Ubidia, Primera edición Universidad

andina Simón Bolívar. Pág.245).- En esta línea cabe señalar que el recurso de casación es entonces de carácter técnico y formalista, además de concreto, completo y exacto, y requiere de una serie de requisitos y condiciones que no son simples formalidades sino que, por lo extraordinario del recurso deben ser rigurosamente acatado por quien lo interpone, y es por eso que el Art. 6 de la ley de Casación, en forma didáctica nos enseña cómo debe estructurarse el recurso de casación, situación que en la especie no se produce; en consecuencia, se inadmite el recurso de casación propuesto por el Ing. Julio cesar Robles Guevara.- Por comisión de servicios concedida a la secretaria titular, el Consejo de la Judicatura de Transición, a través del contrato de servicios ocasionales N° 3144-CJT-99-2012, de 23 de mayo del 2012, designa a la doctora Yashira Naranjo Sánchez como Secretaria relatora de la sala de lo Contencioso Administrativo.- Notifíquese y devuélvase.

#### **Detalle y fundamento de la demanda**

Expresa el accionante que la violación de los derechos constitucionales fueron los consagrados en el artículo 76 numeral 7 literales **a**, **c** y **h** de la Constitución, que impone como garantías básicas del debido proceso, que a nadie podrá privársele del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento; a ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones y, el de presentar en forma verbal y escrita las razones o argumentos de que se crea asistido, presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra.

Que adicionalmente se violentó lo previsto en el artículo 82 de la Constitución, que reconoce a la seguridad jurídica como un derecho de toda persona para exigir de los órganos jurisdiccionales competentes en este caso, de la Segunda Sala del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, el respeto a la Constitución y la aplicación de normas jurídicas que han sido dictadas para su cumplimiento.

Que en relación a la violación del derecho a la defensa en juicio, ocurrió por el hecho determinante de que no se perfeccionó jurídicamente el acto procesal de la citación de la demanda a la persona jurídica demandada, el Gobierno Municipal de la ciudad de Tulcán.

Que a la fecha en que se presentó la demanda del señor Nelson Roberto Fuel Rosero en contra del Ilustre Municipio de Tulcán, el 07 de junio de 2010, regía la Ley Orgánica de Régimen Municipal y que tanto el artículo 26 como el 69 numeral 2 de la señalada ley, han establecido que la representación judicial de un Municipio corresponde al alcalde y al procurador síndico de consuno, de manera que esta representación conjunta no solamente precautela el interés institucional del Municipio sino que permite a la entidad municipal ejercer su derecho constitucional de defensa en el trámite de un juicio del que pueden derivar obligaciones de carácter económico que afecten el presupuesto de la ciudad.

Que el Código Orgánico de Organización Territorio, Autonomía y descentralización que rige desde octubre del 2010, reproduce una idéntica exigencia en el artículo

60 literal a en concordancia con el segundo inciso del artículo 359 de la ley invocada, cuando establece que la representación en juicio, de un gobierno municipal, será ejercida no solamente por el alcalde, sino conjuntamente con el procurador síndico.

Que en el juicio Contencioso Administrativo N.º 2010-0061, consta que la demanda fue presentada solamente contra el alcalde del Municipio de Tulcán y el auto que admitió a trámite dicho recurso dispuso que la citación se haga solamente al alcalde, sin contar con la intervención del procurador síndico en la forma como ordenaban los artículos 26 y 69 numeral 2 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal vigente a esa fecha, exigencia que ratifica los artículos 60 y 359 del COOTAD actual.

Que el artículo 346 N.º 4 del Código de Procedimiento Civil señala que es solemnidad sustancial común a todos los juicios e instancias, “la citación de la demanda al demandado o a quien legalmente le represente”, esta exigencia de la norma adjetiva, rebasa el ámbito de la relación procesal y trasciende a la esfera del derecho constitucional, porque tiene relación directa con las garantías básicas del debido proceso y el ejercicio del derecho a la defensa en el juicio.

Manifiestan los accionantes que si los que legalmente representan a la parte accionada no son citados con la demanda, al demandado se le ha privado de un debido proceso, en la forma que ha establecido la Constitución de la República, pues sin el perfeccionamiento de la citación de la demanda al procurador síndico del Municipio de Tulcán la parte demandada en juicio no podía ejercer a cabalidad la defensa del Gobierno Municipal y aquello es lo que ha ocurrido en el juicio N.º 2010-0061, presentado por el señor Nelson Roberto Fuel Rosero.

Que no hay ninguna circunstancia legal ni constitucional eximente para que la que se tramitó ante la Segunda Sala del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 1 y ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia no haya actuado de oficio en su fallo y resuelto sobre una solemnidad sustancial, una garantía básica del debido proceso conforme lo prevé el artículo 76 numeral 7 literales **a**, **c** y **h** de la constitución. Pues todos los jueces están obligados a aplicar directamente estas garantías del debido proceso, más aún cuando las normas procesales ya las han previsto como solemnidades sustanciales y esa obligación les exigía actuar aun cuando la parte no las invoque expresamente (artículo 426 segundo inciso).

Expresan que por otro lado, la infracción del derecho a la seguridad jurídica ocurrió porque la sentencia omitió aplicar el artículo 346 N.º 4 del Código de Procedimiento Civil, dado que no se cumplió con la solemnidad sustancial de la citación de la demanda a quienes legalmente representan al Municipio de Tulcán, el alcalde y procurador síndico, como manda la ley, y porque esa omisión del ordenamiento procesal provocó que nuestra representada no pueda ejercer a cabalidad su defensa en juicio.

Que el artículo 76 de la Constitución de la República consagra, entre los denominados derechos de protección, uno al debido proceso que incorpora siete garantías básicas, entre ellas, el derecho a la defensa y dentro de este una regla de obligatorio cumplimiento para los juzgadores; permitir que el accionado sea escuchado en el momento oportuno, que cuente con el tiempo adecuado para la preparación de su defensa, que se le permita presentar de forma escrita o verbal las razones o argumentos de los que se crea asistido y replicar los argumentos de las otras partes.

Que en armonía con las reglas del debido proceso, el Código de Procedimiento Civil en su artículo 346 numeral 4, consagra como una solemnidad sustancial común a todas las instancias y juicios la citación con la demanda a quienes representan legalmente al demandado. El reforzamiento que ha establecido la norma para el deber de motivación se justifica, porque sin aquel quedaría burlada la defensa de la parte procesal afectada, por decisiones judiciales que no están sustentadas en normas de derecho.

Que en consecuencia, toda persona contra quien se plantea una demanda tiene derecho a un debido proceso y a la garantía básica de la defensa en juicio, una de aquellas manifestaciones es la obligación del juez, de verificar que se haya cumplido con la solemnidad sustancial de la citación a quienes legalmente representan al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Tulcán, por eso presentamos esta acción extraordinaria de protección porque consideramos que estas garantías básicas no fueron respetadas por la Segunda Sala del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 1, que ni siquiera cumplió con su obligación constitucional de aplicar directamente tales garantías del debido proceso en la forma como lo ordena el artículo 426 de la Constitución de la República, aun cuando no hubiere existido invocación de parte, tomándose en cuenta de que si constaba como una de la excepciones planteadas al tiempo de contestar la demanda. Por ello, la sentencia violó el derecho constitucional del Gobierno Municipal de Tulcán a un debido proceso, en otras palabras, menoscabó su derecho a la defensa por falta de citación al procurador síndico municipal que legalmente representa en juicio al señalado Municipio.

Que un principio básico que debe inspirar las actuaciones de los jueces es el de la tutela efectiva y la primera condición para que exista, es el respeto a las garantías básicas del debido proceso que la Constitución ha establecido como el primer derecho de protección (artículos 75 y 76).

#### **Pretensión concreta**

Los accionantes expresamente, solicitan lo siguiente:

Que se conceda al Gobierno Municipal de Tulcán protección, frente a las violaciones de los derechos constitucionales invocados en la demanda y declarar que la sentencia pronunciada por la Segunda Sala del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 1 dentro del juicio N.º 2010-0061 del 21 de Octubre de 2011, infringió los artículos 76 numeral 7 literales **a**, **c** y **h** de la Constitución de la Republica.

## Contestación a la demanda

### Legitimados pasivos

#### Conjueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia

Los conjueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia que emitieron la sentencia hoy materia de impugnación, mediante esta acción extraordinaria de protección, comparecen al proceso y emiten el siguiente informe al juez ponente en los siguientes términos.

Que el Tribunal de Conjueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia se encuentra integrado por el doctor Francisco Iturralde Alban, la doctora Daniela Camacho Herold y el abogado Héctor Mosquera Pazmiño; Tribunal que el 12 de julio de 2012 a las 15h45, emitió un auto mediante el cual inadmitió el recurso de casación propuesto por el ingeniero Julio Cesar Robles Guevara, alcalde del Gobierno Municipal de Tulcán.

Que ellos analizaron en forma detallada el recurso de casación interpuesto por ellos hoy accionantes, debiendo anotar que el recurso de casación debe ser usado en los términos establecidos en la Ley, debido a su naturaleza extraordinaria y de mucha técnica y debido a su falta precisamente, de técnica jurídica fue inadmitido.

Que los recurrentes al interponer el recurso no tomaron en cuenta que las causales contempladas en el artículo 3 de la Ley de Casación, son independientes entre sí y que cada una de ellas contiene varias posibilidades para denunciar sea la falta de aplicación, la errónea interpretación o la aplicación indebida de normas sustantivas, como cuando invocan la primera causal del artículo 3 la Ley de Casación.

De la misma manera, el recurrente no tomó en cuenta que cuando se interpone el recurso de casación y se invoca la tercera causal del artículo 3 de la Ley de Casación, quien lo hace debe cumplir con los requisitos que se encuentran implícitos en la norma; es decir: 1) Debe de establecer los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba que estima infringidos y la forma como se ha producido la infracción; 2) Precisar el medio de prueba respecto del que se han aplicado incorrectamente las normas relativas a la valoración de la prueba; 3) Señalar las normas sustantivas transgredidas como consecuencia de la infracción de los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba.

Por otro lado, señalan los conjueces que el recurrente tampoco tomó en cuenta, al interponer el recurso de casación, que cuando se invoca la causal quinta del Art. 3 de la Ley de Casación, debe tenerse presente que en esta se señalan dos tipos de fallos que pueden dar lugar a que el fallo sea casado: a) Que la resolución impugnada no contenga los requisitos que exige la ley; son omisiones que la afectan en cuanto acto escrito o sea en su estructura formal, como el que se omita la identificación de las personas a quienes el fallo se refiere, en la enunciación de sus pretensiones, en la motivación que se funda en los

hechos y en el derecho (que habitualmente se consigna en los considerandos), o en la parte resolutive, en cuanto al lugar, fecha y firma de quien expide y , b) Que en la parte dispositiva de la sentencia se adopten disposiciones contradictorias o incompatibles.

Que de todos esos fundamentos, se olvidó el Ing. Julio César Robles Guevara, al presentar el recurso de casación y que por eso se lo inadmitió.

Manifiestan que no le corresponde a la Corte Constitucional, cuando quien se pretende perjudicado con una resolución judicial, interpone acción extraordinaria de protección, entrar al análisis de las pruebas que se han evacuado en el juicio dentro de la justicia ordinaria puesto que en virtud del artículo 58 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional: La acción extraordinaria de protección tiene por objeto la protección de los derechos constitucionales y debido proceso en sentencias, autos definitivos, resoluciones con fuerza de sentencia, en los que se haya violado por acción u omisión derechos reconocidos en la constitución”; es decir, no compete a la justicia constitucional analizar las pruebas evacuadas dentro de los juicios que se ventilan o se han ventilado en la justicia ordinaria, debiendo tenerse en cuenta además, que al inadmitir el recurso de casación, no se ha violado al recurrente ninguno de los derechos reconocidos en la Constitución.

Expresan que la interposición de la acción extraordinaria de protección se ha convertido en práctica de quienes interponen recursos de casación mal fundamentados, aduciendo que dicha inadmisión viola garantías fundamentales como la tutela efectiva, la seguridad jurídica, etc. Y en este caso particular que, “los derechos violados fueron los consagrados en el artículo 76 numeral 7 literales **a**, **c** y **h** de la Constitución de la República, el cual impone como garantías básicas del debido proceso que a nadie se le prive del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento” “adicionalmente, se ha violado también el artículo 82 de la Carta Magna, que reconoce a la seguridad jurídica como un derecho de toda persona”.

Que no toman en cuenta los recurrentes que quienes violan el debido proceso y están impidiendo la ejecución de la sentencia con la interposición de la presente acción extraordinaria de protección son ellos los que pretenden paralizar e impedir la ejecución de un fallo que se encunarán debidamente fundamentado, que es grave problema en nuestro sistema procesal ya que constituye un claro abuso del derecho y es más grave todavía que dicha actitud provenga de un Organismo del Estado, el cual debe exigirse a sí mismo el respeto a la tutela judicial efectiva y al debido proceso, antes de reclamar ante la más alta autoridad constitucional por circunstancias que nunca ha cometido ni cometerá este Tribunal de Conjueces.

Que por tales exposiciones los accionantes incumplen con lo previsto en el artículo 94 de la Constitución de la Republica y los artículos 58 y 62 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### Competencia de la Corte

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente causa de conformidad con lo previsto en los artículos 94, 429 y 437 de la Constitución de la República en concordancia con el artículo 191 numeral 2 literal **d** de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y artículo 3 numeral 8 literal **b** del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

El proceso ha sido sustanciado conforme las normas constitucionales y legales pertinentes, sin que se advierta omisión que pueda influir en la decisión de la causa por lo cual, se declara su validez.

### Objeto de la acción extraordinaria de protección

El artículo 94 de la Constitución de la República establece que:

La acción extraordinaria de protección procederá contra sentencias o autos definitivos en los que se hayan violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución, y se interpondrá ante la Corte Constitucional. El recurso procederá cuando se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, a menos que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia de la persona titular del derecho constitucional vulnerado.

El objeto de la garantía jurisdiccional es el aseguramiento y efectividad de los derechos constitucionales, evitando un perjuicio irremediable, al incurrir los jueces en violación de normas constitucionales, sea por acción u omisión, en una sentencia, auto o resolución, en el ejercicio de su actividad jurisdiccional. En otras palabras, la acción extraordinaria de protección tiene la finalidad de preservar o restablecer cualquier derecho fundamental de libertad o de protección referido al debido proceso de toda persona que es parte de una controversia judicial.

La acción extraordinaria de protección no constituye una instancia adicional a las previstas en la jurisdicción ordinaria; por tanto, no corresponde a la Corte Constitucional emitir pronunciamiento alguno respecto de la validez o legitimidad del acto impugnado en la acción de protección propuesta por los señores Julio Cesar Robles Guevara y Ángel Vinicio Sotomayor Bravo en sus calidades de alcalde y procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado de Tulcán; sino, observar si, en la sustanciación de la acción constitucional propuesta por el legitimado activo, se han vulnerado las garantías del debido proceso u otros derechos constitucionales, pues este es el objeto de la referida garantía constitucional, que conlleva el control de constitucionalidad de las actuaciones de los jueces, que con anterioridad a la vigencia de la actual Constitución se hallaban exentos del mismo; control que deviene del carácter normativo de la Constitución de la República y del principio de supremacía constitucional, en

virtud del cual, toda autoridad se encuentra sujeta al control de constitucionalidad mediante las diversas acciones de garantía jurisdiccional.

El artículo 437 de la Constitución de la República establece que procede la acción extraordinaria de protección contra sentencias, autos o resoluciones firmes; es decir, aquellas decisiones sobre las cuales ya no caben recursos ordinarios ni extraordinarios previstos en el ordenamiento jurídico.

Al respecto, se advierte que en la acción de protección propuesta por el ingeniero Julio César Guevara y doctor Ángel Vinicio Sotomayor Bravo, alcalde y procurador síndico respectivamente, en contra de las sentencias del 21 de octubre de 2011 a las 12h00, se interpuso un recurso de casación ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia; de ese recurso, la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional Justicia, mediante auto del 12 julio del 2012 lo inadmitió al trámite, de este auto, se presentó un recurso horizontal para que sea aclarado, dicho recurso fue resuelto por la Sala de lo Contencioso Administrativo mediante auto pronunciado a las 14h30 del 23 de agosto de 2012, lo inadmitió por no ser procedente, quedando la sentencia impugnada ejecutoriada para todos los efectos de conformidad con los artículos 281 y 291 del Código de Procedimiento Civil.

En los juicios contenciosos administrativos que son de instancia única, las sentencias que expiden las Salas de los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo son definitivas y producen el efecto de cosa juzgada, salvo que se interponga un recurso de casación, así lo prevé el artículo 185 del Código Orgánico de la Función Judicial. En consecuencia, los autos dictados para culminar la tramitación de un recurso de casación ponen fin a esta clase de procesos.

### Determinación de los problemas jurídicos

Para resolver el fondo de la presente causa, la Corte Constitucional estima necesario sistematizar los argumentos expuestos por las partes y el tercero interesado, a fin de verificar si existe o no la vulneración de derechos constitucionales que se ha alegado en la presente causa, a partir de los siguientes problemas jurídicos:

1. ¿Cuál es la finalidad de la acción de protección de derechos constitucionales?
2. La sentencia expedida por la Segunda Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito N.º 1 expedida el 21 de Octubre de 2011, ¿vulnera los derechos invocados por el accionante?

### Resolución de los problemas jurídicos

#### 1. ¿Cuál es la finalidad de la acción de protección de derechos constitucionales?

La Constitución de la República instituyó las denominadas garantías jurisdiccionales para la protección de derechos; entre ellas, la acción de protección, que tiene por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en

la Constitución y que podrá ser interpuesta cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial, conforme lo prevé el artículo 88 de la Carta Suprema. La acción de protección es una garantía propiamente constitucional, exenta de formalidades, es decir, tiene un procedimiento sencillo, rápido y eficaz, que “marca una distinción grande con los procedimientos ordinarios que pueden ser complejos, lentos, cerrados”<sup>1</sup>.

## **2. La sentencia expedida por la Segunda Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito N.º 1 expedida el 21 de octubre de 2011, ¿vulnera los derechos invocados por el accionante?**

Corresponde a esta Corte analizar los cargos que el accionante imputa a la sentencia expedida por la Segunda Sala del tribunal Contencioso Administrativo del Distrito N.º 1 expedida el 21 de octubre de 2011, deducida por los ciudadanos Julio César Robles Guevara y Ángel Vinicio Sotomayor Bravo, y que guardan relación con las reglas y garantías del debido proceso, consagradas en el texto constitucional. Con el debido proceso no se trata de cumplir un trámite cualquiera o dar la apariencia ordenada y simplista de procedimientos reglados, donde importa más la forma que el contenido, sino de garantizar que no se prive a ningún individuo de la oportuna tutela de sus derechos fundamentales y que la sentencia que se dicte en base a un proceso, sea fundada y en fiel cumplimiento de los principios superiores que se exigen en un Estado constitucional de derechos.

Los derechos que según la parte accionante, han sido vulnerados por la decisión judicial que se impugna, son los consagrados en los artículos 82 y 76 numerales 7 literales **a**, **c** y **h** de la Constitución de la República, por lo cual se examinará el alcance y contenido de cada uno de ellos, a fin de determinar si existe o no la vulneración de derechos alegada por el legitimado activo.

El artículo 76 de la Carta Suprema establece las reglas que garantizan el respeto al debido proceso; entre ellas, el numeral 1 que dispone: “Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes”. De la revisión del proceso de acción de protección, se advierte que el mismo ha sido sustanciado de conformidad con los mandatos constitucionales y legales pertinentes, y las partes han ejercido sus derechos en igualdad de condiciones, sin restricciones ni limitaciones de ninguna clase; por tanto, no existe vulneración de este derecho constitucional.

El artículo 82 de la Carta Suprema establece que el derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades

competentes. Desde el punto de vista material o de fondo, el fallo enuncia normas y principios jurídicos en que se funda (relativos al trámite de la acción de protección) y su aplicación a los hechos fácticos que motivaron la decisión judicial impugnada. El argumento central del fallo expedido por los jueces accionados es correcto; el artículo 226 de la Constitución de la República del Ecuador dispone que las instituciones del estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la Ley. De autos no consta que el alcalde de la ciudad de Tulcán tenga la competencia para nombrar y remover al jefe del cuerpo de bomberos del cantón Tulcán, por consiguiente, la facultad asignada en el segundo inciso del artículo 15 de la Ordenanza de Transferencia de Autonomía y Funcionamiento del Cuerpo de Bomberos del cantón Tulcán carece de fundamento legal, si se determina el orden jerárquico de aplicación de las leyes contenidas en el artículo 425 de la Constitución de la República del Ecuador que determina el siguiente orden: La Constitución, los tratados y convenios internacionales, las leyes orgánicas, las leyes ordinarias, las normas regionales y las ordenanzas distritales, los acuerdos y las resoluciones y los demás actos y decisiones de los poderes públicos. La ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público consagra la estabilidad en los puestos de trabajo, luego del periodo de prueba a los servidores públicos, literal **a** del artículo 2. La misma ley señala en el artículo 48 los casos de cesación de funciones de los servidores públicos y en el literal **e** dispone la remoción, tratándose de los servidores de libre nombramiento. El artículo 92 establece quienes son los servidores públicos excluidos de la carrera administrativa y en el literal **b** consta el listado de dichos servidores públicos excluidos, entre quienes no se encuentra el jefe del cuerpo de bomberos.

Que en el Registro Oficial N.º 233 del 12 de julio de 2010, consta la consulta realizada por el Municipio de Azogues y el pronunciamiento de la Procuraduría General del Estado en aplicación de los artículos 5 y 92 literal **b** de la LOSCCA, que establecen taxativamente cuales son los puestos excluidos de la carrera administrativa. Si bien el pronunciamiento de la Procuraduría General del Estado que tiene carácter vinculante ha sido promulgado en el Registro Oficial N.º 233 del 12 de julio de 2010, para hacerlo se fundamenta en las disposiciones contenidas en los artículos 5 y 92 literal **b** de la LOSCCA, vigente a la fecha de la emisión del acto administrativo impugnado.

En cuanto a las garantías consagradas en el artículo 76 numeral 7 literales **a**, **c** y **h**, se analiza lo siguiente: El literal **a** señala que nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento; de la revisión del proceso del acto administrativo que impugno el ciudadano Nelson Roberto Fuel Rosero ante los ministros del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo en contra del ingeniero Julio Cesar Robles Guevara, alcalde de la ciudad de Tulcán y el procurador general del Estado, se advierte que el mismo ha comparecido ante los jueces del Tribunal Distrital N.º 1 de lo Contencioso Administrativo, Segunda Sala, sin limitación alguna, a

<sup>1</sup> ÁVILA SANTAMARÍA, Ramiro; “Las Garantías: herramientas imprescindibles para el cumplimiento de los derechos. Avances conceptuales de la Constitución de 2008” en “Desafíos Constitucionales: La Constitución ecuatoriana de 2008 en perspectiva” – Quito, Ministerio de Justicia y derechos Humanos – Tribunal Constitucional del Ecuador, año 2008 pág. 102 -103

hacer valer sus derechos, sin que haya quedado en Estado de indefensión en ninguna etapa del proceso; por tanto, no existe la vulneración del derecho invocado.

Respecto del literal c, la norma suprema garantiza el derecho a ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones; en el proceso del recurso contencioso administrativo de plena jurisdicción o subjetivo, el legitimado activo fue citado con la copia del escrito de la demanda y providencia en su lugar de trabajo ubicado en las calles Diez de Agosto y Olmedo de la ciudad de Tulcán tal como obra a fojas 16 del juicio signado con el N.º 2010-0061 ante el Tribunal Contencioso Administrativo, diligencia en la cual ha podido exponer sus alegaciones en igualdad de condiciones que las otras partes procesales. Por tanto, no se ha afectado el derecho constitucional invocado por el accionante.

El literal h garantiza el derecho a presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crean asistidos y a presentar pruebas, y contradecir las que se presenten en su contra. Como ya queda señalado, el legitimado activo no ha sido impedido de comparecer ante los órganos judiciales en donde ha presentado por escrito sus argumentaciones de hecho y de derecho, no ha sido impedido de presentar pruebas ni de contradecir las que pudiesen existir en su contra, en virtud de lo cual, resulta obvio que se le ha garantizado el ejercicio del derecho constitucional invocado.

De todo lo expuesto, se concluye que en el proceso de acción extraordinaria de protección seguido por el ingeniero Julio César Robles Guevara y el doctor Ángel Vinicio Sotomayor Bravo en contra de la sentencia pronunciada por la Segunda Sala del Tribunal Distrital de lo Contencioso y Administrativo N.º 1, se han respetado las garantías del debido proceso y se ha garantizado el ejercicio del derecho a la defensa de todas las partes, por lo cual no se han vulnerado derechos constitucionales.

### III. DECISIÓN

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

#### SENTENCIA

1. Declarar que no existe vulneración de derechos constitucionales.
2. Negar la acción extraordinaria de protección presentada.
3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con ocho votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio

Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de la jueza Wendy Molina Andrade, en sesión de 29 de abril de 2015. Lo certifico.

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

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de junio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

#### CASO Nro. 1543-12-EP

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el juez Patricio Pazmiño Freire, Presidente de la Corte Constitucional, el día miércoles 27 de mayo del dos mil quince.- Lo certifico.

f.) Jaime Pozo Chamorro, **Secretario General**.

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de junio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaria General.

---

Quito, D. M., 29 de abril de 2015

#### SENTENCIA N.º 143-15-SEP-CC

#### CASO N.º 0809-13-EP

### CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

#### I. ANTECEDENTES

##### Resumen de admisibilidad

El doctor Carlos Enrique Esteves Mendiburo interpuso acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia que rechaza el recurso de apelación y confirma el fallo subido en grado, el 09 de julio de 2012 a las 10h09, dictada por los jueces de la Segunda Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dentro de la acción de protección N.º 461-2012.

Mediante oficio N.º 243-SSLNA-CPJG, recibido el 09 de mayo de 2013 a las 10h35, la secretaria relatora de la Segunda Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, remitió a la Corte Constitucional "(...) la demanda ACCIÓN EXTRAORDINARIA DE PROTECCIÓN presentado en el Juicio de ACCIÓN CONSTITUCIONAL DE PROTECCIÓN No. 0461-2012-2, seguida por CARLOS

ESTEVEZ MENDIBURO en contra de INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL (...) sic. (Foja 2 del expediente constitucional).

El secretario general de la Corte Constitucional, el 09 de mayo de 2013, certificó que "(...) en referencia a la acción extraordinaria de protección No. **0809-13-EP** (...) **no se ha presentado** otra demanda con identidad de objeto y acción (...)". (Foja 3 del expediente constitucional).

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, integrada por los jueces Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa y Patricio Pazmiño Freire, en ejercicio de sus competencias, mediante voto de mayoría "(...) **ADMITE** a trámite la acción extraordinaria de protección No. **0809-13-EP**, sin que esto constituya pronunciamiento sobre la materialidad de la pretensión". (Fojas 4 y 5 del expediente constitucional).

De conformidad con el sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión ordinaria del 09 de octubre de 2013, le correspondió al juez constitucional Antonio Gagliardo Loor, la sustanciación de la presente causa. El juez sustanciador avocó conocimiento del expediente constitucional N.º 0809-13-EP, mediante providencia emitida el 14 de mayo de 2014 a las 12h30, además dispuso que se haga conocer a las partes procesales la recepción del proceso, y que se notifique con el contenido de la demanda y la providencia a los jueces de la Segunda Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, a fin de que en el término de quince días presenten un informe de descargo debidamente motivado sobre los argumentos que fundamentan la demanda, previniéndoles de su obligación de señalar casillas constitucionales para futuras notificaciones, habiéndose notificado también al legitimado activo, los terceros interesados y al procurador general del Estado en los domicilios previamente señalados. (Foja 15 del expediente constitucional).

#### **Decisión constitucional impugnada**

La sentencia del 09 de julio de 2012 a las 10h09, emitida por los jueces de la Segunda Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas:

**Guayaquil 9 de julio del 2012, las 10h09: VISTOS** (...) QUINTO.- De los recaudos procesales que rodea el juicio, la confrontación de las partes, y lo actuado dentro de los cuadernos procesales de la primera instancia, tomando en cuenta la pretensión del accionante, el que pide que mediante sentencia se declare la violación de sus derechos y garantías consagrados en la Constitución de la República del Ecuador, lo que no ha demostrado en el presente caso, pues no se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación; así también solicita se le reconozca la relación laboral con el IESS en calidad de servidor público con derecho a nombramiento permanente que garantice su estabilidad desde la fecha en que ingresó a laborar en dicha institución, pretensión que corresponde resolverse en la vía ordinaria; SEXTO.- El legislador en su afán de dar las pautas para poder distinguir entre constitucionalidad y legalidad, promovido por el temor de que esta garantía fuese utilizada

indiscriminadamente provocando el desplazamiento de la justicia ordinaria, se cree caos y saturación en los juzgados de primer nivel y en las Cortes Provinciales de Justicia que somos quienes conocemos y sentenciamos en primera y segunda instancia, respectivamente, procedió a subsidiarizar la acción de protección, el Art.40 de la LOGJCC señala que esta acción se podrá presentar cuando concurran los requisitos que en tres numerales taxativamente indica, son requisitos inexcusables y si falta uno en casos concretos la acción intentada es ineficaz e inadmisibles y para abundar el número tres imperativamente exige "LA INEXISTENCIA DE OTRO MECANISMO DE DEFENSA JUDICIAL ADECUADO Y EFICAZ PARA PROTEGER EL DERECHO VIOLADO"; en este sentido subsidiarizó la acción, pero más que nada dio patrones para que el intérprete diferencie entre los derechos legales y constitucionales, lo que ocurre en el presente caso, pues el accionante tiene las vías legales para que el Juez competente en razón de la materia resuelva sus pretensiones, es así que el Art.11 de la Constitución de la República, señala los principios para el ejercicio de los derechos y en el numeral 1 expresa, "LOS DERECHOS SE PODRAN EJERCER, PROMOVER Y EXIGIR DE FORMA INDIVIDUAL O COLECTIVA ANTE LAS AUTORIDADES COMPETENTES; ESTAS AUTORIDADES GARANTIZARAN SU CUMPLIMIENTO"; así como también el Art. 76 , numeral 1; "CORRESPONDE A TODA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA O JUDICIAL, GARANTIZAR EL CUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS Y DE LOS DERECHOS DE LAS PARTES; en consecuencia, esta Segunda Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCION Y LAS LEYES DE LA REPUBLICA, resuelve: rechazar el recurso interpuesto y confirma la sentencia del nivel anterior que declaró improcedente la acción de protección, dejando a salvo el derecho que tiene el accionante para acudir ante las autoridades competentes a ejercer los derechos a los que se crea asistido. Envíese las copias correspondientes al Tribunal Constitucional. PUBLIQUESE. NOTIFIQUESE.-" (sic).

#### **Antecedentes que dieron origen a la acción extraordinaria de protección**

El doctor Carlos Esteves Mendiburo presentó acción de protección en contra de la Dirección del Hospital Regional "Teodoro Maldonado Carbo" en la persona del director ejecutivo, de su director técnico de investigación y docencia, y el responsable de Recursos Humanos, por considerar que sus derechos constitucionales han sido vulnerados, por cuanto nunca se abrieron los concursos de méritos y oposición respectivos, pues el accionante se consideraba elegible en estos y de ganarlo, hubiesen podido otorgarle el nombramiento que le habría permitido regresar a su puesto de trabajo que lo venía desempeñado desde el año 2002 hasta el 31 de diciembre de 2010.

El 06 de marzo de 2012, mediante sentencia, el juez segundo de lo civil del Guayas declaró improcedente la acción de protección, dejando a salvo los derechos del accionante para que comparezca ante las autoridades y órganos jurisdiccionales competentes.

La parte actora inconforme con el fallo interpuso recurso de apelación, el cual fue resuelto el 09 de julio de 2012 a las 10h09, por la Segunda Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, misma que en sentencia resolvió rechazar el recurso interpuesto y confirmar el fallo del nivel inferior; que declaró improcedente la acción de protección, dejando a salvo los derechos del accionante para acudir ante las autoridades competentes para ejercer los derechos a los que se crea asistido, la sentencia fue notificada a las partes procesales el 24 de julio de 2012.

El 26 de julio de 2012, la parte actora solicitó aclaración del fallo, pedido que fue negado mediante la providencia del 18 de octubre de 2012 a las 13h18, misma que fue notificada a las partes el 22 de octubre de 2012. De la sentencia dictada por los jueces provinciales se interpuso, el 12 de noviembre de 2012, la presente acción extraordinaria de protección.

#### **Fundamento de la acción extraordinaria de protección**

El legitimado activo en lo principal, manifiesta que a través de un convenio suscrito entre la Universidad de Guayaquil y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) en el Hospital Regional Teodoro Maldonado Carbo de Guayaquil, realizó pasantías en la especialización de medicina general para dicha institución. Por lo cual, recibió una remuneración denominada beca o estipendio a fin de costear la subsistencia de médico estudiante, trabajando en esta condición desde el 02 de febrero de 2002 hasta el 31 de enero de 2005, cumpliendo funciones de jefe de guardia.

Aduce que fue contratado por la institución accionada mediante la figura de contrato ocasional desde el 01 noviembre del 2009 hasta el 31 de diciembre del 2009 y desde el 01 de enero del 2010 hasta el 31 de diciembre del 2010, fecha en la que finalmente se dio por terminada la relación laboral de manera unilateral por parte de la institución accionada.

El accionante expresa que los jueces de la Segunda Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas en su sentencia, no respetaron los derechos constitucionales que le amparaban, inobservaron las disposiciones constitucionales, así como las sentencias que obran del proceso, en las que compañeros en iguales circunstancias que el compareciente, recibieron tutela constitucional y fueron restituidos a sus cargos, por lo que considera que se le ha vulnerado el derecho a la seguridad jurídica y a ser tratado en igualdad de condiciones que sus compañeros.

#### **Derechos constitucionales presuntamente vulnerados**

A criterio del accionante a través de la sentencia impugnada, presuntamente se han vulnerado los siguientes derechos constitucionales: la tutela judicial efectiva establecida en el artículo 75, el debido proceso en la garantía de la motivación, estipulada en el artículo 76 numeral 7 literal I, a la igualdad dispuesto en el artículo 11 numeral 2, al trabajo establecido en las disposiciones

de los artículos 33, 325 y 326, y a la seguridad jurídica determinado en el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador.

#### **Pretensión**

Con estos antecedentes y fundamentos el accionante solicita a la Corte Constitucional que en sentencia, ordene:

(...) se deje sin efecto la sentencia emitida por la Segunda Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas en Guayaquil del 09 de Julio de 2012 a las 10h09, (...) se declare con lugar la acción de protección deducida, (...) se repare el daño material, como inmaterial y se condene a la institución accionada esto es al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, a que me restituya a mi puesto de trabajo en calidad de servidor público mediante la expedición del correspondiente nombramiento (...) sic.

#### **Contestación a la demanda**

#### **Comparecencia de las partes**

#### **Jueces de la Segunda Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas**

Pese a haber sido legalmente notificados, tal y como se desprende de la razón de la acturia del despacho, los jueces no han presentado el informe de descargo solicitado.

#### **Procurador General del Estado**

Comparece el abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, mediante escrito ingresado el 20 de mayo de 2014 a las 08h40, en lo principal, manifiesta: "(...) señalo para futuras notificaciones la casilla constitucional N.º 018. Adjunto copia certificada de la acción de personal que acredita la calidad en que comparezco". No emite pronunciamiento alguno sobre los fundamentos de la presente acción. (Foja 25 del expediente constitucional).

#### **Director del Hospital del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social IEES**

Pese a haber sido legalmente notificados, tal y como se desprende de la razón de la acturia del despacho, no han comparecido al presente proceso.

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

#### **Competencia**

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República en concordancia con los artículos 63 y 191 numeral 2 literal d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, de acuerdo con el artículo 3 numeral 8

literal **b** y el tercer inciso del artículo 35 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

### **Análisis Constitucional**

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

La Corte Constitucional es el órgano de control constitucional, idóneo para examinar mediante acción extraordinaria de protección las sentencias, autos en firmes o ejecutoriados expedidos por los jueces ordinarios y constitucionales con el objetivo de verificar si se han vulnerado derechos constitucionales o normas del debido proceso, a fin de alcanzar un equilibrio razonable que permita mantener la seguridad jurídica, vinculada con el respeto a la autonomía judicial y principio de especialidad en razón de la independencia de la que gozan los órganos de la función judicial.

El objetivo principal de la acción extraordinaria de protección es el preservar y restablecer cualquier derecho constitucional que haya sido vulnerado.

De ahí que “(...) el juez constitucional tiene la obligación de examinar la descripción de los hechos que ante él se exponen, así como las pretensiones, y verificar, si por sus características, el caso puede ser resuelto en relación con los derechos constitucionales posiblemente afectados y con efectividad indispensable para su salvaguardia”<sup>1</sup>. Estos elementos hacen posible el debate en el ámbito de la jurisdicción constitucional.

Por lo tanto, la acción extraordinaria no constituye una nueva instancia ni tiene como propósito el deslegitimar la actuación de juezas y jueces sino; al contrario, permite emerger un sistema de justicia caracterizado por el respeto y la obediencia a las normas y principios constitucionales.

En tal sentido, corresponde a esta Corte Constitucional analizar la sentencia emitida por los jueces de la Segunda Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, el 09 de julio de 2012 a las 10h09, que rechaza el recurso de apelación y confirma el fallo del nivel inferior que declara improcedente la acción de protección y que presuntamente vulnera derechos constitucionales.

#### **Identificación de los problemas jurídicos**

Bajo este contexto, los núcleos problemáticos a dilucidar son los siguientes:

1. La sentencia dictada por los jueces de la Segunda Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, el 09 de julio de 2012 a las 10h09, que rechaza el recurso de apelación y confirma la improcedencia de la acción de protección, ¿vulnera el derecho constitucional al trabajo, previsto en el artículo 33 de la Constitución de la República?

2. La sentencia impugnada ¿vulnera el derecho constitucional a la seguridad jurídica, prevista en el artículo 82 de la Constitución de la República?

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

1. **La sentencia dictada por los jueces de la Segunda Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, el 09 de julio de 2012 a las 10h09, que rechaza el recurso de apelación y confirma la improcedencia de la acción de protección ¿vulnera el derecho constitucional al trabajo, previsto en el artículo 33 de la Constitución de la República?**

El accionante alega que el subdirector general del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), no renovó su contrato de servicios ocasionales para continuar laborando en el Hospital Regional Teodoro Maldonado Carbo de Guayaquil, por lo que se considera afectado por la terminación unilateral del contrato y en consecuencia, aduce la vulneración del derecho constitucional al trabajo.

En efecto el derecho supuestamente vulnerado se encuentra previsto en el artículo 33 de la Constitución de la República que manifiesta:

El trabajo es un derecho y un deber social, y un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía. El Estado garantizará a las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad, una vida decorosa, remuneraciones y retribuciones justas y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado.

El derecho al trabajo se caracteriza por tener contenido, estructura y contexto socioeconómico, tanto para el trabajador o servidor que percibe un salario o remuneración y que le permite mantener un estatus de vida digna, como para el empleador que recibe un servicio en cuya contraprestación paga una remuneración.

Por tratarse de un derecho de tal envergadura, la Constitución de la República del Ecuador lo retoma en sus artículos 325 y 326 a fin de reconocer el derecho al trabajo en todas sus modalidades, en relación de dependencia o autónomas, con inclusión de labores de auto sustento y cuidado humano, y como actores sociales productivos, a todas las trabajadoras y trabajadores<sup>2</sup>; para lo cual, resulta imprescindible que esta relación contractual deba estar regulada por los órganos de control que posee el Estado y un sinnúmero de principios y parámetros, concatenados con la disposición del artículo 23 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en concordancia con las disposiciones de los artículos 6 y 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; así como también el artículo 2 literales **b** y **d** de la Conferencia Internacional del Trabajo en la que manifiesta que todo Estado propiciará la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio y discriminación en materia de empleo y ocupación.

<sup>1</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No.013-13-SEP-CC, caso No. 0991-12-EP.

<sup>2</sup> Pfr. Artículo 325 de la Constitución de la República del Ecuador.

Por ello, una de las formas de configurar el derecho al trabajo es a través del contrato de trabajo, que:

(...) es aquel por el cual una persona, mediante el pago de la retribución correspondiente, subordina su fuerza de trabajo al servicio de los fines de la empresa - institución; así, es mediante el cual una persona accede a prestar sus servicios a cambio de una remuneración. La contratación puede ser a través de un contrato individual o colectivo, llegando a establecerse naturalezas distintas en cuanto a su definición y a la manera de ejercer los derechos que asisten a los trabajadores dentro de las modalidades de contratación establecidas (...)<sup>3</sup>.

Para complementar los razonamientos expuestos, cabe reiterar las apreciaciones realizadas por esta Corte Constitucional respecto de este derecho:

La connotación del derecho al trabajo se debe destacar que el mismo no solo comporta un derecho social, sino también un deber que debe plasmarse desde un contexto integral, irradiando a toda la sociedad ecuatoriana, tendiente a lograr el bienestar colectivo. La función pública adquiere un compromiso relevante con el conglomerado social, surgiendo disposiciones normativas tendientes a tutelar normativamente estos derechos y obligaciones laborales<sup>4</sup>.

En atención a los principios generales del derecho administrativo público esto es, *permissum videtur in omne, quod non prohibitum*<sup>5</sup>, –si no está prohibido está permitido– la autoridad pública no tiene libre albedrío para realizar todo lo que quiera, debe tomar en cuenta las restricciones establecidas en el ordenamiento jurídico que rigen el ámbito de la función pública a fin de cumplir con la seguridad jurídica, pues así se advierte lo dispuesto en el artículo 226 de la Constitución de la República que manifiesta: “Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley”.

Bajo esta premisa corresponde observar la disposición del artículo 64 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de Remuneraciones del Sector Público, normativa vigente a la suscripción del contrato de servicios ocasionales que manifiesta:

De los Contratos de Servicios Ocasionales.- La suscripción de contratos de servicios ocasionales serán autorizados por la autoridad nominadora para **satisfacer necesidades institucionales**, previo el informe de la respectiva unidad

de recursos humanos, siempre que existan los recursos económicos para este fin y no implique incremento a la masa salarial del presupuesto institucional aprobado.

La Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público calificará los contratos ocasionales de las entidades de la Función Ejecutiva. (Énfasis fuera de texto).

Es importante destacar que los contratos de servicios ocasionales persiguen satisfacer necesidades institucionales esporádicas, característica tal, que permite además establecer un posible periodo de tiempo para su vencimiento, por cuanto, la propia naturaleza de estos inmiscuyen una relatividad en cuanto a la duración de la contratación, puesto que este puede estar sujeto a la realización de una determinada tarea o servicio, en razón de que es el mismo trabajador investido de su voluntad y conciencia, al momento de suscribir el mencionado contrato conoció y aceptó las condiciones estipuladas; motivo por el cual, es necesario analizar el plazo establecido en el último contrato suscrito por el accionante, el cual establece:

(...) **CUARTA.- PLAZO:** El presente contrato rige a partir del **4 de enero de 2010 y concluirá el 31 de diciembre del 2010.**

Por tratarse de servicios ocasionales, el presente contrato rige por el tiempo señalado. Vencido este plazo la relación laboral termina, sin que sea necesaria notificación alguna, ni habrá derecho a ninguna indemnización.

En caso que el IESS requiera los servicios de el/la CONTRATADO/A por un tiempo mayor al señalado, previo informe técnico favorable de la UARSHs en cada jurisdicción se le otorgará una renovación del documento contractual, sin que por estas circunstancias se entienda que es una actividad permanente que otorgue estabilidad a el/ella CONTRATADA. [Énfasis añadido]

(...) **DÉCIMA.- TERMINACION DE CONTRATO:** El presente contrato, terminará por las causales previstas en el artículo 22 del Reglamento de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de Remuneraciones del Sector Público<sup>6</sup>, así como por el incumplimiento total o parcial del objeto del contrato, la inobservancia de la ley, el pedido debidamente motivado por parte del jefe inmediato, por acciones de control efectuadas por la Administración, o por decisión unilateral del Instituto, previo informe de la Subdirección de Recursos Humanos del IESS.

**UNDÉCIMA.- ESTABILIDAD.-** Considerando la naturaleza del presente contrato, que es de duración limitada y que no representa una actividad permanente, el /la CONTRATADO/A, no se le otorga estabilidad, así como tampoco le corresponde percibir indemnización por supresión de puesto o de partida (sic).

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No.004-12-SCN-CC, caso No. 0081-10-CN.

<sup>4</sup> Corte Constitucional Sentencia N.º 025-13-SNC-CC, del caso N.º 0611-12-CN.

<sup>5</sup> <http://alsocaire.blogia.com/2010/011901-sobre-el-principio-de-vinculacion-positiva.php>; Ángel Arias, último acceso: 04 de junio del 2014.

<sup>6</sup> “Art. 22.- Terminación de los contratos de servicios ocasionales.- Los contratos de servicios ocasionales terminará por las siguientes causales: a) Cumplimiento del plazo (...)”.

En el caso *sub judice*, queda establecido que el contrato suscrito por el señor Carlos Esteves y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social en la cláusula cuarta, determinó el tiempo pactado, esto es, con fecha de inicio el 04 de enero de 2010 y concluyó el 31 de diciembre del 2010, período dentro del cual el accionante ha sido contratado y por consiguiente, se ha obligado a prestar sus servicios por este lapso de tiempo.

Ahora bien, es menester analizar si el vencimiento del plazo del contrato se encontraba estipulado acorde a lo dispuesto en el artículo 22 del Reglamento de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de Remuneraciones del Sector Público, mismo que reconoce como una de las causales, por las que se podrá dar por concluida la relación contractual, a “la terminación del plazo”, tal y como lo estableció el contrato en su cláusula cuarta segundo inciso, evidenciando por lo tanto que la decisión adoptada por la autoridad pública fue procedente, legítima y justa.

Cabe resaltar que no se desprende del expediente el informe suscrito por el departamento de recursos humanos en el que se conozca la necesidad de la Institución para volver a contratar los servicios del accionante y la autorización de una nueva partida presupuestaria para el año 2011 a favor de la institución con la que se justifique económicamente la necesidad de volverlo a contratar.

Lo analizado nos lleva a establecer entonces, que no existe vulneración del derecho constitucional al trabajo, ya que el vencimiento del plazo del contrato de servicios ocasionales y su no renovación; no vulnera ese derecho, por cuanto la decisión de la autoridad del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social se encuentra enmarcada en la normativa legal que regula la naturaleza y duración del contrato en el sector público. Cabe mencionar que para poder otorgar el nombramiento requerido por el accionante, previamente el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) tenía que haber aperturado el respectivo concurso de méritos y oposición, a fin de incentivar el ascenso, la promoción en la carrera administrativa tal y como lo garantiza la Constitución República en su artículo 228<sup>7</sup> y, al no existir constancia de ello, esta Corte concluye que la necesidad institucional por la cual el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social contrató al accionante se extinguió; por tanto, la no renovación de contratos de servicios ocasionales no constituye vulneración al derecho al trabajo, más aún cuando ninguna persona puede ser obligada a hacer algo que se encuentre expresamente prohibido por la ley<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Art. 228.- El ingreso al servicio público, el ascenso y la promoción en la carrera administrativa se realizarán mediante concurso de méritos y oposición, en la forma que determine la ley, con excepción de las servidoras y servidores públicos de elección popular o de libre nombramiento y remoción. Su inobservancia provocará la destitución de la autoridad nominadora.

<sup>8</sup> PFR, artículo 66 numeral 29 literal d de la Constitución de la República: “Art. 66.- Se reconoce y garantizará a las personas: 29. Los derechos de libertad también incluyen: d) Que ninguna persona pueda ser obligada a hacer algo prohibido o a dejar de hacer algo no prohibido por la ley.”

## 2. La sentencia impugnada ¿vulnera el derecho constitucional a la seguridad jurídica, prevista en el artículo 82 de la Constitución de la República?

El accionante considera que la sentencia impugnada al rechazar y confirmar la improcedencia de la acción de protección, “argumentó no haber agotado las vías judiciales idóneas y eficaces, para este tipo de pretensión”. Por tanto, aduce la vulneración del derecho constitucional a la seguridad jurídica.

Este derecho constitucional se encuentra previsto en el artículo 82 de la Norma Suprema que manifiesta: “El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”.

La seguridad jurídica es la sujeción de todos los ecuatorianos, ecuatorianas y extranjeros residentes en el Ecuador a las disposiciones constitucionales y legales, debiendo respetar y hacer cumplir las normas y decisiones emitidas por la autoridad competente que hayan sido anunciadas con anterioridad y que se encuentren vigentes y públicas. En contraprestación, el Estado se responsabiliza de garantizar la correcta aplicación de la normativa y la defensa de los derechos constitucionales, fortaleciendo el sistema judicial con jueces ilustrados, imparciales y probos lo cual permite robustecer este derecho.

Para complementar esta conceptualización, es menester tomar en cuenta lo expuesto por esta Corte Constitucional respecto del derecho a la seguridad jurídica, como:

(...) la certeza práctica del derecho y se traduce en la seguridad de que se conoce lo previsto como lo prohibido, lo permitido, y lo mandado por el poder público respecto de las relaciones entre particulares y de estos con el Estado, de lo que se colige que la seguridad jurídica es un derecho que el Estado reconoce a la persona para que su integridad, sus derechos y sus bienes no sean violentados y que en caso de que esto se produzca se establezcan los mecanismos adecuados para su tutela (...).<sup>9</sup>

En el presente caso, para establecer si la sentencia impugnada vulnera o no el derecho a la seguridad jurídica, es indispensable analizar el argumento central de la motivación empleada por los jueces de la Segunda Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, expuesta en los siguientes términos:

(...) **QUINTO.-** De los recaudos procesales que rodea al juicio, la confrontación de las partes, y lo actuado dentro de los cuadernos procesales de la primera instancia, tomando en cuenta la pretensión del accionante, el que pide mediante sentencia se declare la violación de sus derechos y garantías consagrados en la Constitución de la República del Ecuador, lo

<sup>9</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 043-13-SEP-CC, caso N.º 0053-11-EP.

que no ha demostrado en el presente caso, pues no se encuentra en estado de subordinación, indefensión, o discriminación; así también **solicita se le reconozca la relación laboral con el IESS en calidad de servidor público con derecho a nombramiento permanente que garantice su estabilidad desde la fecha en que ingresó a laborar en dicha institución, pretensión que corresponde resolverse en vía ordinaria (...)** en el presente caso, **el accionante tiene las vías legales para que el Juez competente en razón de la materia resuelva sus pretensiones (...)** ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, resuelve: rechazar el recurso interpuesto y confirmar la sentencia del nivel anterior que declaró improcedente la acción de protección (...). Énfasis añadido.

La argumentación expuesta en la sentencia dictada por los jueces de la Sala permite evidenciar entonces que la *litis* debió ser resuelta por la jurisdicción ordinaria, puesto que la pretensión del accionante es una reivindicación respecto a los años de servicios brindados bajo la supuesta calidad de pasante en la especialización de medicina general o el otorgamiento de un nombramiento como médico especialista. Por otra parte, cabe señalar que al no haber firmado un contrato, amparado bajo el efecto del convenio suscrito entre la Universidad de Guayaquil y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) en el Hospital Regional Teodoro Maldonado Carbo de Guayaquil, lo que se generó fue una relación contractual bajo la modalidad de un contrato tácito verbal, tal y como lo estipula el artículo 12 del Código de Trabajo<sup>10</sup>.

En consecuencia, el incumplimiento de afiliación, acciones de personal o nombramientos y cualquier otro requerimiento del accionante, deberá someterse a la jurisdicción y competencia de un juez de la materia correspondiente, toda vez que la interpretación sistemática de la Constitución de la República exige que mediante los recursos contenidos en ella se tutelen los derechos en sus distintos ámbitos de competencia con el fin de que no se superponga la justicia constitucional a ámbitos propios de la jurisdicción ordinaria.

En estas palabras, previo a entablar una garantía jurisdiccional, el accionante debe observar el principio de subsidiaridad, el que ha sido mencionado por este Organismo en la sentencia N.º 059-14-SEP-CC, caso N.º 0113-12-EP:

La acción de protección responde a principios de subsidiaridad, no es, por tanto, una vía alternativa a otra; la acción de protección no sustituye a los demás medios judiciales, hacerlo implicaría que la justicia constitucional pase a asumir potestades que

no le corresponden, afectando la seguridad jurídica de las personas y desvirtuando la estructura jurisdiccional del Estado y desconociendo la garantía institucional que presenta la Función judicial.

De esta manera, la sentencia en sumisión al derecho a la seguridad jurídica, concluye que el accionante tiene las vías legales para que el juez competente en razón de la materia resuelva sus peticiones; en tal virtud, no se encuentra vulnerado el derecho constitucional mencionado, pues los requerimientos del accionante estuvieron enmarcados en la normativa laboral, para lo cual la justicia ordinaria tiene establecido un procedimiento propio que le permita efectivizar sus derechos, lo que no es de competencia de la justicia constitucional. Ante lo expuesto, los jueces han garantizado la seguridad jurídica al indicar que para el proceso en mención el Estado ha previsto normativas claras, previas y públicas. Así también, para conocer los derechos laborales, existen vías idóneas y eficaces dentro de la jurisdicción ordinaria en tal virtud, el juez constitucional no está facultado para reemplazar la vía ordinaria.

La sentencia impugnada ha motivado su decisión en el incumplimiento de los requisitos de la acción de protección determinada en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la misma que ha delimitado el ámbito de acción, dotando de certeza normativa al desarrollo de las garantías jurisdiccionales.

#### Otras consideraciones

Por otra parte, el accionante alega que no ha recibido un trato igual que la doctora María Eugenia Yépez Borja, quien interpuso acción de amparo constitucional en los primeros días del mes de enero de 2008, la misma que en primera instancia fue inadmitida y que en apelación ante el Tribunal Constitucional fue revocada y en su lugar, aceptada la acción. Por tanto, considera el accionante que se le ha vulnerado el derecho a la igualdad previsto en el artículo 11 numeral 2 de la Constitución de la República.

Al respecto cabe señalar lo siguiente:

La doctora María Eugenia Yépez Borja en el expediente constitucional, ha justificado su calidad de trabajadora, mediante una relación laboral tácita –verbal–, amparada por el Código de Trabajo; mientras que en el caso *sub judice*, el doctor Carlos Enrique Esteves Mendiburo manifiesta haber sido pasante, luego de lo cual suscribió dos contratos de servicios ocasionales lo que le llevó a generar una relación bajo el régimen laboral previsto en la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de Remuneraciones del Sector Público, generando por lo tanto una diferencia respecto de los regímenes laborales, bajo los que estaban amparados.

Cabe mencionar que, el objetivo de la acción de amparo fue meramente cautelar a efectos reparatorios de los derechos subjetivos, que podía suspender provisional o definitivamente los efectos de un acto ilegítimo y retrotraer las cosas al estado anterior en que se encontraban, previo

<sup>10</sup> Código de Trabajo, Registro Oficial Suplementario No. 167 de 26 de septiembre de 2012; Artículo 12.-Contratos expreso y tácito.- El contrato es expreso cuando el empleador y el trabajador acuerden las condiciones, sea de palabra o reduciéndolas a escrito. A falta de estipulación expresa, se considera tácito toda relación de trabajo entre empleador y trabajador.

a la emisión del acto<sup>11</sup>, pues así lo destacaba la doctrina constitucional, cuando dijo:

(...) El objetivo pues, de la acción de amparo, es cautelar. Tiene por finalidad hacer cesar, evitar la comisión, o remediar inmediatamente las consecuencias de un acto ilegítimo que viola un derecho garantizado por la Constitución. La acción de amparo es, pues precautelatoria y no de conocimiento, lo que implica que de aceptarse el recurso de amparo, corregida la violación, la autoridad pública, puede actuar nuevamente sobre el asunto, siempre que lo haga constitucionalmente<sup>12</sup>.

A diferencia de la anterior, la acción de protección tutela y repara los derechos constitucionales en el presente caso, el derecho al trabajo que se encuentran garantizados en los artículos 33, 325 y 326 de la Constitución de la República y en los tratados internacionales sobre derechos humanos; el accionante en el libelo de su demanda, solicita que se otorgue a su favor un nombramiento definitivo e indemnización, pretensiones que no son competencia de la justicia constitucional toda vez que para ello existen vías judiciales legales y expeditas que garantizan al accionante la posibilidad de presentar su reclamo y cuyo objeto debe ser analizado, ya que la acción de protección procede cuando se verifique la vulneración de derechos constitucionales, correspondiéndole al juez examinar y analizar caso a caso los hechos, las pretensiones del actor y argumentar si existe o no vulneración de derechos constitucionales y establecer si se trata de un caso de justicia constitucional o si por el contrario, por su naturaleza infra constitucional su conocimiento le corresponde a la justicia ordinaria.

Todo lo cual nos lleva a evidenciar que se trata de dos casos diferentes, puesto que la suscripción de contratos de servicios ocasionales enmarcaron al doctor Carlos Enrique Esteves Mendiburo en la esfera de aplicación de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de Remuneraciones del Sector Público.

De allí que en el presente caso, no se observa vulneración del derecho constitucional a la igualdad, precisamente, por cuanto esta Magistratura Constitucional estima que en los casos expuestos no existe similitud de hechos, además que las garantías jurisdiccionales activadas son distintas tanto por su naturaleza como por las disímiles circunstancias que emanan de cada caso, por lo que no es procedente aplicar la resolución emitida en el caso N.º 0384-08-RA. En tal virtud, tal como ha señalado esta Corte respecto al principio de igualdad material o de hecho, cabe señalar que: “Esta dimensión del derecho supone en cambio que los sujetos se hallen en condiciones diferentes, por lo que requieran un trato distinto, que permita equiparar el status de garantía en el goce y ejercicio de sus derechos”<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> Artículo 95 Constitución 1998

<sup>12</sup> Alejandro Ponce Martínez *El Acto de Autoridad*, en, *Naturaleza de la Acción de Amparo*, Quito, Fondo Editorial del Colegio de Jurisprudencia de la Universidad San Francisco de Quito – Pro justicia. Banco Mundial, 2002, p. 14.

<sup>13</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 117-13-SEP-CC, caso N.º 0619-12-EP del 11 de diciembre de 2013.

Lo que permite concluir a esta Corte Constitucional, procurar un trato, a iguales como iguales y a desiguales como distintos, en garantía del derecho a la igualdad, dispuesto en la Constitución de la República, por tanto, no ha sido vulnerado el derecho en mención ante una resolución expedida en la acción de amparo.

### III. DECISIÓN

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

#### SENTENCIA

1. Declarar que no existe vulneración de derechos constitucionales.
2. Negar la acción extraordinaria de protección planteada.
3. Se deja a salvo los derechos del accionante a efectos de que pueda ejercer las acciones legales que estime necesarias.
4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con ocho votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de la jueza Wendy Molina Andrade, en sesión del 29 de abril del 2015. Lo certifico.

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

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de junio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

#### CASO Nro. 0809-13-EP

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el juez Patricio Pazmiño Freire, Presidente de la Corte Constitucional, el día miércoles 27 de mayo del dos mil quince.- Lo certifico.

f.) Jaime Pozo Chamorro, **Secretario General**.

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de junio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 06 de mayo de 2015

**SENTENCIA N.º 147-15-SEP-CC**

**CASO N.º 0823-10-EP**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

La abogada Cecilia María Zurita Toledo en calidad de liquidadora y representante legal de Filanbanco S. A., –en liquidación– presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia del 29 de abril de 2010 y el auto del 25 de mayo de 2010, dictados por los jueces de la Sala de lo Civil, Mercantil y Familia de la Corte Nacional de Justicia, dentro del juicio sumario/especial de excepciones a la coactiva N.º 808-2009, mediante la cual se resolvió no casar el fallo dictado por los jueces de la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Pichincha.

El secretario general de la Corte Constitucional, para el período de transición de conformidad con lo establecido en el segundo inciso del artículo 17 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, publicado en el suplemento del Registro Oficial N.º 127 del 10 de febrero de 2010; el 25 de junio de 2010 certificó que en referencia a la acción N.º **0823-10-EP**, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, conformada por la jueza constitucional Ruth Seni Pinoargote y los jueces constitucionales Manuel Viteri Olvera y Edgar Zárate Zárate, el 13 de septiembre del 2010 a las 16h36, admitió a trámite la presente acción.

Mediante oficio N.º 2801-CC-SG-2010 del 28 de septiembre de 2010, la Secretaría General, de conformidad con el sorteo realizado en el Pleno del Organismo, en sesión ordinaria del 23 de septiembre de 2010, remitió el presente caso la entonces jueza constitucional Nina Pacari Vega, para la sustanciación correspondiente.

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

En virtud de lo dispuesto en la disposición transitoria octava de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 81 y en la disposición transitoria cuarta del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, de conformidad con el sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión extraordinaria del 03 de enero de 2013, como se desprende del memorando N.º 004-CCE-SG-SUS-2013 del 07 de

enero de 2013, le correspondió al juez constitucional Antonio Gagliardo Loor, la sustanciación de la presente causa.

El juez sustanciador avocó conocimiento de la causa N.º **0823-10-EP**, mediante providencia emitida el 24 de abril de 2013 a las 10h05 y dispuso que se haga conocer a las partes procesales la recepción del proceso.

**Decisiones judiciales que se impugnan**

Las decisiones judiciales que se impugnan mediante la presente acción extraordinaria de protección son: la sentencia dictada el 29 de abril de 2010 a las 09h10 y el auto emitido el 25 de mayo de 2010 a las 15h00, por los jueces de la Sala de lo Civil, Mercantil y Familia de la Corte Nacional de Justicia, dentro del recurso de casación N.º 0808-2009 que en lo principal, resuelven:

**Sentencia dictada el 29 de abril de 2010 a las 09h10**

**CORTE NACIONAL DE JUSTICIA. SALA DE LO CIVIL, MERCANTIL Y FAMILIA.-** Quito, 29 de abril de 2010.- Las 09h10'. - **VISTOS:** (...) **QUINTA:** La casacionista formula cargos al amparo de la causal primera. **5.1.** El vicio que la causal primera imputa al fallo es el de violación directa de la norma sustantiva, incluyendo los precedentes jurisprudenciales obligatorios, porque no se ha dado la correcta subsunción en la norma; es decir, no se ha producido el enlace lógico de la situación particular que se juzga con la previsión abstracta y genérica realizada de antemano por el legislador; yerro que se produce por la aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de las normas de derecho, siempre que estos vicios sean determinantes de la parte dispositiva de la sentencia o auto, lo que el recurrente debe fundamentar debidamente. La aplicación indebida ocurre cuando la norma ha sido entendida rectamente en su alcance y significado; mas se la ha utilizado para un caso que no es el que ella contempla. La falta de aplicación se contempla si el juzgador yerra ignorando la norma en el fallo. La errónea interpretación tiene lugar cuando, siendo la norma cuya transgresión se señala la pertinente para el caso, el juzgador le ha dado un sentido y alcance que no tiene, que es contrario al espíritu de la Ley. **5.2.** La recurrente sostiene que "(...) para evitar cumplir con el requisito de la consignación señalado en el Art. 968 del Código de Procedimiento Civil se ha forzado el concepto de falsificación, para adecuarlo a la excepción que el actor a querido plantear, cuando repetidamente sostiene en la demanda, que no adeuda ningún valor a Filanbanco porque ya ha pagado"; luego argumenta que "Por otra parte, como se podrá observar, esta excepción no concuerda con los elementos reales, materiales y de hecho, que encarnan el concepto de falsificación de documento, contenido en el Art. 178 del Código de Procedimiento Civil, aplicable al caso por expresa disposición del Art. 942 del mismo cuerpo de leyes (...)". Al respecto, la Sala advierte lo siguiente: El inciso primero del Art. 968 del Código de Procedimiento Civil establece que no se admitirán las excepciones del deudor contra el procedimiento coactivo, sino después de consignada la cantidad a que asciende la deuda, sus intereses y costas. Más, el inciso tercero de esta misma disposición contempla una excepción a la regla de la previa consignación, estableciendo que "la consignación no será exigible cuando las excepciones propuestas versaren

únicamente sobre falsificación de documentos con que se apareja a la coactiva, o sobre prescripción de la acción, salvo lo dispuesto en leyes especiales”. En el caso sub iudice, el actor pretende que en sentencia “se declare sin efecto los título que se han aparejado a la coactiva, ya que son falsificados y adulterados (...)”; es decir, que la excepción que deduce es la falsificación de documentos con que se apareja a la coactiva y la manifestación que hace en el sentido que no adeuda ningún valor a Filanbanco porque ya ha pagado, es un elemento para sustentar la excepción de falsedad de documento base de la acción coactiva. (...) De lo expuesto se desprende que cuando el Art. 968 del Código de Procedimiento Civil se refiera a “falsificación de documentos” comprende tanto la falsedad material como la falsedad ideológica, puesto que no hay en la ley limitación a uno de estos aspectos ni existe razón para que se hubiese hecho esta limitación. La casacionista acusa la errónea interpretación del Art. 178 del Código de Procedimiento Civil, en cuanto al concepto de falsificación de documento contenido en esta disposición, que dice: “es instrumento falso el que contiene alguna suposición fraudulenta en perjuicio de tercero...”. El Tribunal ad quem no menciona de manera expresa el Art. 178 *Ibidem*; más, en el considerando CUARTO de la sentencia impugnada se refiere a la falsedad de la orden de cobro que motivó la acción coactiva y se remite al Art. 179 del Código de Procedimiento Civil, en los siguientes términos: “CUARTO: De lo analizado, la orden de cobro que motivó la acción coactiva adolece de falsedad en relación con la supuesta deuda líquida, pura y de plazo vencido, pues de los documentos presentados aparece que las dos obligaciones que motiva la acción fueron canceladas con anterioridad a la coactiva y que en consecuencia la orden de cobro adolece de falsedad manifiesta, por lo que la mencionada acción coactiva adolece de nulidad sin necesidad de prueba conforme manifiesta el Art. 179 del Código de Procedimiento Civil”. La Sala advierte que el Tribunal ad quem subsume el caso en las normas pertinentes, dándoles el alcance y sentido que les corresponde, con la debida fundamentación, según el análisis realizado en este fallo. Por consiguiente, no existe la violación de normas que se acusen. No se acepta los cargos. Por las consideraciones que anteceden la Sala de lo Civil, Mercantil y Familia de la Corte Nacional de Justicia, ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, no casa la sentencia dictada por la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato Materias Residuales de la Corte Provincial Pichincha. Notifíquese. Devuélvase.- (sic).

#### Auto emitido el 25 de mayo de 2010 a las 15h00

**CORTE NACIONAL DE JUSTICIA. SALA DE LO CIVIL, MERCANTIL Y FAMILIA.-** Quito a 25 de Mayo de 2010.- Las 15h00'.- **VISTOS:** (...) **PRIMERO:** El Art. 282 del Código de Procedimiento Civil, establece que la aclaración “tendrá lugar si la sentencia fuere obscura” y la ampliación “(...) cuando no se hubiere resuelto algunos de los puntos controvertidos, o se hubiere omitido decidir sobre frutos, intereses o costas (...)” **SEGUNDO.-** La sentencia expedida por este Tribunal de Casación es absolutamente clara y motivada al expresar las razones de orden jurídico que tuvo para **no casar el fallo de segunda instancia y desechar el recurso de casación**, al contrario de lo que afirma la peticionaria en el escrito de aclaración y ampliación;

igualmente, se ha resuelto con claridad los aspectos que son materia del recurso de casación, además, en la petición no se especifican que aspectos no han sido resueltos. En tal virtud, se niega la petición de aclaración y ampliación antes indicada. Notifíquese y devuélvase.- (sic).

#### Antecedentes que dieron origen a la acción extraordinaria de protección

El señor Juan Valencia Perez propuso una demanda de excepciones a la coactiva signada con el N.º 0087-2004 en contra del juez de coactiva de Filanbanco S. A., en liquidación, misma que recayó ante el juez vigésimo de lo civil de Pichincha en la que alegó, que Filanbanco S. A., le concedió un crédito multisectorial por la cantidad de \$300.000,00 a seis años plazo, con dos años de gracia, obligación que habría sido cancelada en su totalidad mediante una compensación realizada con una cesión de derechos del Banco de los Andes C. A. Sin embargo, indicó que la institución financiera no lo habría borrado del sistema continuando como deudor de la misma.

El juez vigésimo de lo civil de Pichincha en la sentencia emitida el 25 de junio de 2005, resolvió acoger las excepciones formuladas por el actor, aceptar la demanda en todas sus partes y declarar canceladas las obligaciones motivo del juicio de coactiva.

Inconforme con la decisión de Filanbanco S. A., en liquidación, interpuso recurso de apelación ante la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Pichincha.

Mediante sentencia emitida el 18 de junio de 2009 los jueces provinciales resolvieron ratificar el fallo de instancia.

De la resolución de segunda instancia la institución financiera interpuso recurso de casación, mismo que fue sustanciado por la Sala de lo Civil, Mercantil y Familia de la Corte Nacional de Justicia.

En la sentencia del 29 de abril de 2010, el Tribunal de Casación resolvió no casar la sentencia dictada por la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato Materias Residuales de la Corte Provincial Pichincha.

El 04 de mayo de 2010, Filanbanco S. A., presentó escrito de aclaración y ampliación de la sentencia, mismo que fue negado por los jueces de casación mediante auto del 25 de mayo de 2010.

En este orden de ideas, la presente acción extraordinaria de protección deviene de la sentencia del Tribunal de Casación que niega el recurso interpuesto y del auto de aclaración y ampliación solicitada por Filanbanco S. A.

#### Detalle y fundamento de la demanda extraordinaria de protección

La legitimada activa, Cecilia María Zurita Toledo en su calidad de liquidadora y representante legal de Filanbanco S. A., en liquidación, manifestó que el juez de coactiva

de Filanbanco S. A., en liquidación, inició un proceso en contra del señor Juan Valencia Pérez, por una serie de créditos impagos que mantenía con la entidad financiera.

Asimismo, señaló que iniciado el proceso coactivo, el señor Juan Valencia Pérez presentó juicio de excepciones a la coactiva planteado en su contra, aduciendo que había cancelado todas las obligaciones y que por lo tanto, no adeudaba ningún valor a la institución. Y que de forma ilegal y en base a documentos falsos, se le había demandado.

Manifestó también que en el fallo de casación la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia en el considerando Quinto se señala: “(...) el actor pretende que en sentencia se declare sin efecto los títulos que se han aparejado a la coactiva, ya que son falsificados y adulterados (...)”, para luego señalar lo inconcebible al indicar que “(...) la excepción que deduce es la falsificación de documentos (...)”, en otras palabras, los jueces casacionistas, hablan por el actor y han adecuado la pretensión de este a la excepción constante en el artículo 968 del Código de Procedimiento Civil –falsificación–, lo cual es improcedente y atenta a todo principio lógico y jurídico y no enervan el derecho de Filanbanco S. A., de exigir la consignación pertinente establecida en el artículo 968 del cuerpo normativo antes mencionado, so pena de nulidad.

Finalmente, considera que a lo largo de la tramitación de la causa se han vulnerado normas expresas (artículo 968 del Código de Procedimiento Civil), afectando de esta manera el principio y derecho constitucional del “debido proceso”, lo cual ha sido recogido de manera equivocada por la Sala de lo Civil de la Corte Nacional de Justicia, vulnerando así, los derechos de protección contenidos en los artículos 75, 76 numerales 1 y 7 literales **a**, **k** y **I** y 82 de la Constitución de la República.

#### **Derechos constitucionales presuntamente vulnerados por la sentencia impugnada**

A criterio del accionante, a través de las resoluciones impugnadas se han vulnerado los siguientes derechos constitucionales: a la tutela judicial señalado en el artículo 75; el debido proceso en las garantías del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes; el derecho a la defensa en las garantías de que nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento, a ser juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente y de motivación, consagrados en el artículo 76 numerales 1 y 7 literales **a**, **k** y **I**; y a la seguridad jurídica prescrito en el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador.

#### **Pretensión**

Solicita a la Corte Constitucional que en sentencia, declare que se han inobservado las disposiciones constitucionales señaladas en el contenido de la demanda y disponga la reparación integral de los derechos constitucionales conculcados por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia en la sentencia del 29 de abril de 2010 y su negativa de aclaración de fecha 25 de mayo de 2010.

#### **Contestación a la demanda**

#### **Comparecencia de las partes**

#### **Jueces de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia**

A fojas 37 del expediente constitucional, consta escrito presentado por los doctores Manuel Sánchez Zuraty, Carlos Ramírez Romero y Galo Martínez Pinto, jueces de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, quienes manifiestan que se remiten a lo sustanciado y resuelto en la causa civil N.º 808-2010 SDP, propuesto por Juan Cornelio Valencia Pérez en contra de la abogada Cecilia María Zurita Toledo en calidad de liquidadora del Filanbanco S. A., en liquidación, por estar enmarcada dicha resolución conforme a derecho, siendo la sentencia dictada por esta Sala el 29 de abril de 2010 y el auto que niega la aclaración solicitada el 25 de mayo del mismo año, ajustada a los méritos el proceso.

#### **Argumentos del tercero con interés en la causa**

#### **Juan Cornelio Valencia Pérez (actor del juicio de excepciones a la coactiva)**

Mediante escrito del 18 de febrero de 2011, señala que los jueces de la Corte Constitucional están obligados a verificar la legitimación activa de la accionante, doctora Cecilia Zurita, quien ha presentado esta acción, puesto que mediante Resolución de la Junta Bancaria N.º JB-2009-1427 del 21 de septiembre de 2009, se declaró la conclusión de los procesos de liquidación de las entidades financieras que se encontraban en liquidación entre las que se encuentra Filanbanco S. A., en liquidación; esta resolución establece que las instituciones financieras transferirán los activos a otra entidad que se sustituirá en los derechos del cedente. Mediante escritura pública suscrita en Guayaquil el 31 de marzo de 2010, Filanbanco S. A., transfiere todos sus bienes, activos y pasivos al Banco Central del Ecuador.

Asimismo, manifiesta que de los documentos indicados la doctora Cecilia Zurita presentó la acción extraordinaria de protección el 22 de junio de 2010, cuando no representaba a Filanbanco S. A., en liquidación, en razón de que a la fecha dicha entidad se había extinguido y sus deberes y derechos habían sido transferidos al Banco Central, siendo esta entidad la única facultada para presentar esta acción extraordinaria de protección; por lo que, no existiendo personería activa debidamente legitimada este recurso debe ser rechazado, por su forma, así como por su contenido

#### **Christian Alejandro Ruiz Hinojosa en representación del Banco Central del Ecuador**

A fojas 106 del expediente constitucional consta escrito del representante del Banco Central del Ecuador en el que manifiesta que, el objeto de la demanda de excepción a la coactiva propuesta por el actor se fundamenta en que según él la obligación se encuentra cancelada y Filanbanco S. A., mantiene en su poder supuestamente, un pagaré duplicado a la orden por el monto de la obligación contraída,

sosteniendo que el título es falsificado. Sostiene que lo que hace el actor es mencionar la falsedad para luego forzando el concepto, decir que es igual a la falsificación, únicamente con el objeto de evitar la consignación exigida por el artículo 968 del Código de Procedimiento Civil.

Finalmente, solicita que se admita la acción extraordinaria de protección presentada por Cecilia María Zurita Toledo en su calidad de exliquidadora de Filanbanco S. A., en liquidación, lo sustancie y en sentencia revoque el fallo dictado por la Sala de lo Civil de la Corte Nacional, declarando además la reparación del perjuicio causado, por inobservancia de claras y expresas normas constitucionales.

## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### Competencia

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

### Legitimación activa

El artículo 59 de Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional manifiesta lo siguiente: “Legitimación activa. La acción extraordinaria de protección puede ser interpuesta por cualquier persona o grupo de personas que han o hayan debido ser parte en un proceso por sí mismas o por medio de procurador judicial”. La peticionaria Cecilia María Zurita Toledo se encuentra legitimada para presentar esta acción extraordinaria de protección en virtud de que fue parte demandada en el juicio sumario/especial de excepciones a la coactiva N.º 0087-2004, por tanto cumple con el requerimiento establecido en el artículo 437 de la Constitución de la República del Ecuador, que dispone: “Los ciudadanos de 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”.

### Análisis Constitucional

#### Finalidad de la acción extraordinaria de protección

La acción extraordinaria de protección propende de conformidad con lo establecido tanto en la Constitución de la República así como en la jurisprudencia esta Corte, que las vulneraciones de derechos constitucionales no queden en la impunidad, razón por la cual, mediante esta garantía

se permite que las sentencias, autos y resoluciones firmes y ejecutoriadas puedan ser objeto de revisión por parte del más alto órgano de control de constitucionalidad, la Corte Constitucional.

En este sentido, la esencia de esta garantía es tutelar los derechos constitucionales, a través del análisis que este órgano de justicia constitucional realiza respecto de las decisiones judiciales. Por lo tanto, la acción extraordinaria de protección no constituye una nueva instancia, ni tiene como propósito el deslegitimar la actuación de juezas y jueces sino, por el contrario, permite emerger un sistema de justicia caracterizado por el respeto y la obediencia a las normas y principios constitucionales.

De esta manera, “(...) el juez constitucional tiene la obligación de examinar la descripción de los hechos que ante él se exponen, así como las pretensiones, y verificar, si por sus características, el caso puede ser resuelto en relación con los derechos constitucionales posiblemente afectados y con efectividad indispensable para su salvaguardia”<sup>1</sup>.

### Identificación de los problemas jurídicos

1. La sentencia del 29 de abril de 2010 a las 09h10, emitida por los jueces de la Sala de lo Civil, Mercantil y Familia de la Corte Nacional de Justicia que rechaza el recurso de casación planteado por el representante legal y liquidador de Filanbanco S. A., en liquidación, dentro del juicio sumario/especial de excepciones a la coactiva N.º 0808-2009, ¿vulnera el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación consagrado en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República?
2. La sentencia *ut supra* ¿vulnera el derecho constitucional a la seguridad jurídica previsto en el artículo 82 de la Constitución de la República?

### Resolución de los problemas jurídicos

1. **La sentencia del 29 de abril de 2010 a las 09h10, emitida por los jueces de la Sala de lo Civil, Mercantil y Familia de la Corte Nacional de Justicia que rechaza el recurso de casación planteado por el representante legal y liquidador de Filanbanco S. A., en liquidación, dentro del juicio sumario/especial de excepciones a la coactiva N.º 0808-2009, ¿vulnera el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación consagrado en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República?**

La legitimada activa en su libelo de acción extraordinaria de protección, al referirse a la identificación precisa de los derechos constitucionales vulnerados por la sentencia impugnada señala que: “(...) a lo largo de la tramitación de este expediente, se han violentado normas expresas -artículo 968 del Código de Procedimiento Civil- afectando de esta

<sup>1</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 013-13-SEP-CC, caso N.º 0991-12-EP del 09 de mayo del 2013.

manera el principio y derecho constitucional del “debido proceso”, lo cual ha sido recogido de manera equivocada por la Sala de lo Civil de la Corte Nacional de Justicia; vulnerando así los derechos de protección contenidos en los artículos 76 numeral 7 literal I y 82 de la Constitución de la República”.

El derecho supuestamente vulnerado se encuentra establecido en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República del Ecuador, mismo que consagra:

Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se consideraran nulos. Las servidoras o servidores serán sancionados.

El derecho al debido proceso, sin duda alguna, es un derecho transversal a todo el ordenamiento jurídico, por cuanto tiene como objetivo garantizar la protección de otros derechos constitucionales, encaminados a que todas las personas cuenten con un proceso ágil, sencillo y justo conforme a derecho, en el cual puedan hacer uso de su derecho constitucional a la defensa en todas las etapas del mismo.

Así, el reconocimiento de este derecho permite la articulación de varios principios y garantías básicas que posibilitan una correcta administración de justicia, entre ellas, se encuentra la motivación de toda resolución que emitan los poderes públicos, por tanto, esta constituye un deber para toda autoridad pública que consiste en argumentar razonada y lógicamente los motivos por los cuales ha tomado determinada decisión, con lo cual se logra que la ciudadanía mediante el conocimiento y el entendimiento de las decisiones judiciales, pueda cumplir como actor social el rol de veedor de las actuaciones de los operadores de justicia con la finalidad de evitar la arbitrariedad de los mismos.

Respecto a la motivación, la Corte Constitucional en la sentencia N.º 020-13-SEP-CC expedida el 30 de mayo de 2013, manifestó que: “La motivación implica la explicación ordenada de las razones que llevan a la autoridad -en este caso, la autoridad judicial-, para adoptar determinada decisión. La motivación es la mayor garantía de la juridicidad de la actuación pública en un Estado Constitucional de Derechos como el ecuatoriano”<sup>2</sup>.

De lo anotado se desprende que la motivación debe ser entendida, no solo como una condición para el efectivo goce de los derechos y el control social sobre las actuaciones públicas; sino también, como un deber que recae en las autoridades públicas que de no ser observada, podría ser sancionada. Por tanto, las resoluciones jurisdiccionales deben estar revestidas de un gran

ejercicio argumentativo por parte de los juzgadores al momento de emitir las mismas, pues no es suficiente con enunciar normas jurídicas sin explicar la pertinencia de su aplicación al caso.

Resulta evidente, entonces, “(...) que el deber de motivar así concebido dota a las resoluciones judiciales de una calidad epistémica que de otro modo no tendrían, y esto es lo que hace de él un dispositivo de garantía. (...) En este contexto, el juez no puede decidir arbitrariamente, sino que está obligado a razonar de manera explícita las resoluciones que adopta, destinadas a defenderse por sí mismas ante los afectados, que no están reducidos a la pasividad inerte frente a ellas, y pueden discutir las con conocimiento de causa”<sup>3</sup>.

En efecto, para que pueda verificarse que una sentencia se encuentra plenamente motivada deben concurrir tres elementos: razonabilidad, lógica y comprensibilidad, conforme lo ha determinado la Corte Constitucional en la sentencia N.º 063-14-SEP-CC, caso N.º 0522-12-EP del 09 de abril de 2014:

El requisito de **razonabilidad** implica que la decisión judicial se encuentre fundamentada en principios constitucionales, sin que de su contenido se desprenda la contradicción contra cualquier principio o valor constitucional (...) Por su parte, el requisito de **lógica** comprende la estructuración sistemática y ordenada de la decisión, en la cual las premisas sean establecidas en un orden lógico que permita al operador de justicia emitir conclusiones razonables que tomen como consideración los hechos puestos a su conocimiento, así como las normas pertinentes al caso concreto, y finalmente los juicios de valor que conforme los demás elementos se vayan desprendiendo a lo largo de la fundamentación. La consideración de todos estos elementos, estructurados de forma sistemática y ordenada, permitirá la emisión de una conclusión lógica final que guarde coherencia con las premisas señaladas (...). En cuanto al requisito de comprensibilidad, este supone la emisión de una decisión clara y asequible a las partes procesales y a todo el auditorio social (...).

En el caso *sub júdice*, el examen de constitucionalidad va a estar encaminado a determinar si la resolución impugnada ha cumplido con los requisitos que comprende la garantía de motivación.

Al respecto, para establecer si el fallo impugnado cumple el elemento de **razonabilidad**, se debe analizar que la misma se encuentre conforme lo determinado en la Constitución de la República y los principios que en ella se incluyen. A estas se suman las normas de derechos humanos que se encuentran contenidas en los instrumentos internacionales, que ratificados por el Ecuador, forman parte del ordenamiento jurídico y del llamado bloque de constitucionalidad. Así, diremos que una sentencia cumple el requisito de la razonabilidad en tanto guarde armonía con el derecho constitucional vigente y aplicable a un caso concreto, de modo que se evidencie que la decisión

<sup>2</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 020-13-SEP-CC, caso N.º 0563-12-EP del 30 de mayo de 2013

<sup>3</sup> Perfecto Andrés Ibáñez, Justicia penal, derechos y garantías, Lima-Bogotá, Palestra y Temis, 2007, p. 193

adoptada por el juzgador se fundamenta en normas que son conformes con la Constitución, y no en aquellas que contrarían la misma.

En el presente caso, se puede apreciar que nos encontramos frente a una sentencia emitida en un juicio sumario/especial de excepciones a la coactiva, en el cual los jueces de casación en el considerando tercero del fallo inician su análisis refiriéndose a la causal segunda en la que funda su recurso la casacionista, misma que se encuentra contenida en el numeral 2 del artículo 3 de la Ley de Casación y que se refiere a la violación de las normas procesales que producen el efecto de nulidad procesal insanable o provoca indefensión al agraviado, violación que puede producirse por aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación.

Asimismo, en el considerando cuarto menciona al artículo 3 numeral 3 *ibidem*, y precisan que para su configuración deben concurrir dos violaciones sucesivas: la primera respecto de preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba, por aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación y, la segunda violación de norma de derecho, como consecuencia de la primera, que conduce a la equivocada aplicación o a la no aplicación de estas normas en la sentencia. Las que estarían relacionadas en el caso concreto con la falta de aplicación del artículo 113 y 116 del Código de Procedimiento Civil que versan sobre la carga de la prueba.

En el considerando quinto señala el numeral 1 del artículo 3 del mismo cuerpo normativo, esto es, la violación directa de la norma sustantiva, incluyendo los precedentes jurisprudenciales obligatorios porque no se ha dado la correcta subsunción del hecho en la norma; es decir, no se ha producido el enlace lógico de la situación particular que se juzga con la previsión abstracta y genérica realizada por el legislador. En el caso de estudio se demanda la vulneración de los artículos 968, 178 y 942 del Código de Procedimiento Civil que se mencionan para analizar la excepción de falsificación a la regla de consignación.

De lo anotado, esta Corte evidencia que la sentencia impugnada se sustenta en disposiciones jurídicas que regulan lo atinente a la fundamentación del recurso de casación, no existiendo por lo tanto argumentos que sean contradictorios con lo consagrado en la Constitución de la República y en la ley especial de la materia, específicamente en lo referente a las causales para la interposición del recurso de casación. De esta forma se constata una debida motivación expresada en el fallo impugnado mediante esta acción constitucional, por ello la Corte Constitucional considera que durante la tramitación de la acción de excepciones, así como en los fallos que dentro de la misma se han dictado observando las reglas del debido proceso aplicables para dicho tipo de acciones, observándose que los fundamentos de impugnación constantes en esta acción extraordinaria de protección, son coincidentes con los fundamentos esgrimidos durante el desarrollo de las diversas instancias judiciales, incluida la etapa de casación, lo que permite determinar que se pretende por parte de la legitimada activa que esta Corte analice nuevamente aspectos que ya fueron considerados, por lo que cabe

recordar que la acción extraordinaria de protección no es ni se convierte en una nueva instancia, sino que es deber de la Corte controlar la constitucionalidad y vigencia de sus principios durante el desarrollo del proceso y la expedición de la sentencia. En tal virtud, esta Magistratura Constitucional considera que el requisito de razonabilidad ha sido cumplido en la decisión judicial impugnada.

Ahora bien, en el presupuesto de la **lógica**, se debe verificar que la misma se estructure ordenadamente, de tal forma que guarde la debida coherencia y relación entre los hechos fácticos y las normas jurídicas, a fin de que los criterios jurídicos vertidos a lo largo de la sentencia guarden un hilo conductor con los hechos puestos en conocimiento del operador de justicia. En otras palabras, el fallo debe ser coherente entre las premisas fácticas, las disposiciones aplicadas al caso concreto y la conclusión.

En la sentencia impugnada en su considerando segundo ha establecido las siguientes premisas: i) La Sala hace énfasis a la falsificación y adulteración de los títulos aparejados a la coactiva; ii) Hace relación con la infracción de los artículos 113, 116 del Código de Procedimiento Civil por falta de aplicación, disposiciones que se refieren a la carga de la prueba; iii) El Tribunal de Casación hace referencia a la infracción del artículo 968 del Código de Procedimiento Civil por falta de aplicación, al no haber exigido la consignación para incoar la acción de excepciones a la coactiva, así como la errónea interpretación del artículo 178 *ibidem*, que se refiere al concepto de falsificación de documentos.

Dicho sea de paso, la motivación consiste en que los antecedentes que se exponen en la parte motiva del fallo sean coherentes con lo que se resuelve, pues nunca puede ser válida una motivación que sea contradictoria a las premisas planteadas por el casacionista.

En este contexto, una vez revisada la *ratio decidendi* de la sentencia objeto del control de constitucionalidad, se observa que existe la debida coherencia entre los fundamentos considerativos, las normas aplicadas y la parte resolutive del fallo de casación, el mismo que contrastado con los fundamentos de la acción de casación y la decisión, se encuentra resuelta en base a los preceptos legales aplicables al caso concreto, mencionados en los párrafos precedentes de esta sentencia, pues los juzgadores han analizado el asunto principal, materia de casación, haciendo énfasis en la supuesta falsificación de documentos que fue uno de los fundamentos relevantes del casacionista, circunstancias que según los razonamientos expuestos por los jueces nacionales fueron rechazados, confirmando en consecuencia la falsificación alegada por el actor del juicio de excepciones a la coactiva.

Como se puede observar, la Sala de Casación, al momento de analizar el recurso extraordinario de casación, ha seguido un orden lógico del estudio de las causales, así como las infracciones alegadas por el recurrente, argumentado fehacientemente a la luz de las disposiciones normativas que eran aplicables al caso, es decir, existe una correspondencia entre los antecedentes de hecho, los principios, normas y jurisprudencia ordinaria aplicables,

así como en relación de estos con la decisión adoptada, que es la de negar el recurso de casación presentado. Por tanto, el fallo cumple con el elemento de la lógica.

Finalmente, en cuanto a **la comprensibilidad**, debe existir en dicha sentencia un lenguaje pertinente, sencillo y claro, que no solo sea entendido por las partes procesales, sino por toda la ciudadanía, que a través de ella se adquieran conocimientos en derecho y que la misma goce de legitimidad, así exige el artículo 4 numeral 10 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, cuando dice: “Comprensión efectiva.- Con la finalidad de acercar la comprensión efectiva de sus resoluciones a la ciudadanía, la jueza o juez deberá redactar sus sentencias de forma clara, concreta, inteligible, asequible y sintética, incluyendo las cuestiones de hecho y derecho planteadas y el razonamiento seguido para tomar la decisión que adopte”.

Entonces, no se debe ignorar que la motivación va dirigida no solo a los interesados en el asunto resuelto, sino al auditorio social, quien en definitiva es el que juzga la actuación de los operadores de justicia, pues permite el control de la actividad jurisdiccional del Estado en todas las instancias; control que no solo es en sede constitucional, sino, fundamentalmente, de la opinión pública.<sup>4</sup>

Por lo expuesto, este Organismo encuentra que la sentencia materia de esta acción es comprensible, toda vez que se ha dilucidado las premisas formuladas por la Sala en observancia a la normativa de la Ley de Casación, así como los preceptos mencionados del Código de Procedimiento Civil, por tanto, cumple con una redacción coherente y clara para adoptar la decisión.

En consecuencia, esta Magistratura Constitucional considera que la decisión impugnada no ha vulnerado el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, que ha sido alegado por la legitimada activa.

## 2. La sentencia *ut supra* ¿vulnera el derecho constitucional a la seguridad jurídica previsto en el artículo 82 de la Constitución de la República?

Aduce la accionante, que los jueces de la Corte Nacional de Justicia adecuaron la pretensión del actor a la excepción constante en el artículo 968 del Código de Procedimiento Civil, disposición que se refiere a la falsificación lo cual –dice– es improcedente y atenta a todo principio jurídico, por lo que acusa la vulneración del derecho constitucional a la seguridad jurídica previsto en el artículo 82 de la Constitución de la República.

En efecto el mencionado artículo señala:

El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.

En ese contexto, esta Corte Constitucional ha señalado en su sentencia N.º 042-13-SEP-CC dentro del caso N.º 1676-10-EP que el derecho a la seguridad jurídica debe ser considerado como:

(...) el derecho a ser juzgados por normas previamente establecidas y que además sean claras, públicas y aplicables por las autoridades competentes, en otras palabras, la seguridad jurídica es la certeza que tenemos los ciudadanos de las normas que forman parte del ordenamiento jurídico, y por tanto se traduce en la confianza de los ciudadanos en que las autoridades investidas de la potestad jurisdiccional aplicarán y darán cumplimiento a las normas vigentes y la Constitución respetando con ello los derechos constitucionales.

En aquel sentido, resulta evidente que toda autoridad judicial se encuentra en la obligación de observar y aplicar las disposiciones normativas vigentes, no solo legales sino constitucionales en todos los procesos que lleguen a su conocimiento, pues de no hacerlo, estaría vulnerando el derecho constitucional a la seguridad jurídica que le asiste a las partes procesales. De allí que todos los actos emanados de las autoridades públicas deben apegarse a las normas que constituyen el ordenamiento jurídico, debiendo además sujetarse a las atribuciones que le compete a cada órgano.

En palabras de Gregorio Peces-Barba: “La seguridad supone la creación de un ámbito de certeza, de saber a qué atenerse, que pretende eliminar el miedo y favorecer un clima de confianza en las relaciones sociales entre los seres humanos que intervienen y hacen posible esas relaciones”.<sup>5</sup>

De lo anotado, es innegable que la seguridad jurídica al ser un derecho constitucional constituye un elemento esencial en la vida social, pues su observancia en cuanto a la creación y aplicación normativa en los diferentes procesos judiciales otorga confianza no solo a quien recurre a los operadores de justicia para demandar un derecho, sino también para la persona contra quien se dirige la acción, respecto de que el administrador de justicia competente se abstenga de realizar actos o resoluciones arbitrarias.

Ahora bien, una vez establecido lo que se ha de considerar por el derecho a la seguridad jurídica, corresponde contextualizar los fundamentos fácticos y jurídicos constantes en el fallo impugnado. En efecto se desprende que esta garantía jurisdiccional es presentada dentro del juicio de excepciones a la coactiva planteado por el señor Juan Cornelio Valencia en contra del juez de coactivas de Filanbanco S. A., en liquidación, una vez que este iniciara acción coactiva en su contra, para recaudar dinero supuestamente adeudado.

De su parte, Filanbanco S. A., en liquidación, basó su oposición a este proceso judicial en el hecho de que el juez vigésimo de lo civil de Pichincha debió, previo a aceptar a

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N° 231-14-SEP-CC, caso N° 589-13-EP del 17 de diciembre de 2014.

<sup>5</sup> Gregorio Peces-Barba, “Lecciones de derechos fundamentales”, Madrid, Ed.DYKINSON,S.L., 2004, p.161.

trámite la causa, exigir la consignación de lo adeudado por el actor, pues, a su criterio, el proceso no tiene asidero en la falsificación de documentos.

Tanto en el fallo de primera como de segunda instancia, se aceptan las pretensiones propuestas por el señor Juan Cornelio Valencia Pérez. El juez vigésimo de lo civil de Pichincha en el considerando séptimo de su fallo<sup>6</sup>, argumentó que en efecto ha operado la falsificación.

Los jueces de la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha confirma el fallo del inferior, manifestado en el considerando cuarto que:

De lo analizado, la orden de cobro que motivó la acción coactiva adolece de falsedad en relación con la supuesta deuda líquida, pura y de plazo vencido, pues de los documentos presentados aparece que las dos obligaciones que motivan la acción fueron canceladas con anterioridad a la coactiva y que en consecuencia la orden de cobro adolece de falsedad manifiesta (...)<sup>7</sup>.

Es decir, las decisiones señaladas aceptan el proceso de excepciones con base al fundamento de falsificación esgrimido por el actor, frente a este hecho Filanbanco S. A., en liquidación, ha presentado recurso de casación fundamentando la misma en una errónea interpretación del artículo 178 del Código de Procedimiento Civil, norma que hace relación al instrumento falso; falta de aplicación del artículo 968 ibídem, que hace relación al procedimiento para la aceptación a trámite del proceso de excepciones; falta de aplicación de los artículos 113 incisos 1 y 4, y artículo 116 del cuerpo normativo mencionado, relativos a la prueba y a la forma de justificar los hechos.

Frente a este recurso de casación la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, mediante el fallo dictado el 29 de abril de 2010 a las 09h10, que se impugna por medio de esta acción, rechaza la casación, argumentando que el Tribunal *ad quem* ha subsumido en debida forma las normas legales aplicables al caso.

<sup>6</sup> **Juzgado Vigésimo de lo Civil de Pichincha.- Quito a 25 de junio de 2005.- VISTOS. (...) SEPTIMO.- (...)** El actor, al momento de plantear su demanda ha alegado que Filanbanco S.A. en liquidación, ha falsificado notas de crédito, notas contables y ha alterado la contabilidad; en suma, la falsificación de la liquidación con que se ha iniciado la coactiva. Al efecto cabe señalar que la falsedad es toda alteración de la verdad, por tanto, consiste en la imitación, suposición, alteración, ocultación o supresión de la verdad en perjuicio de otro; la falsedad es falta de verdad o autenticidad; falta de conformidad entre las palabras, las ideas y las cosas; la alteración o simulación de la verdad con efectos relevantes, hechas en documentos públicos o privados, etc; siendo que los recaudos procesales, con diáfana claridad se desprende que la Liquidación de Cartera que ha servido de base para iniciar el juicio coactivo, se ha sustentado en las obligaciones Nos. 001-050-741-99-0000003 y 001-050-798-98-0000016, que han sido canceladas con anterioridad, cabe colegir que, habiéndose alterado la verdad de los hechos, haciendo constar en la Liquidación de Cartera a cargo del actor Juan Valencia Pérez, cantidades ya canceladas con anterioridad, ha operado una especie de falsificación (...)

<sup>7</sup> Causa No. 523-08, Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, fs. 19 vta., cuaderno de segunda instancia.

Ahora bien, sobre el asunto alegado, esto es la supuesta omisión de no exigir la consignación en esta clase de procesos, los jueces de casación exponen sus razonamientos en el considerando quinto de la siguiente manera:

(...) **QUINTO (...) 5.2.** La recurrente sostiene que “[...] para evitar cumplir con el requisito[s] de la consignación señalado en el Art. 968 del Código de Procedimiento Civil, se ha forzado el concepto de falsificación para adecuarlo a la excepción que el actor ha querido plantear, cuando repetidamente sostiene en la demanda, que no adeuda ningún valor a Filanbanco porque ya ha pagado.”; luego argumenta que “Por otra parte, como se podrá observar, esta excepción no concuerda con los elementos reales, materiales y de hecho, que encarnan el concepto de falsificación de documento, contenido en el Art. 168 del Código de Procedimiento Civil, aplicable al caso por expresa disposición del Art. 942 del mismo cuerpo de leyes, [...]”. Al respecto, la Sala advierte lo siguiente: El inciso primero del Art. 968 del Código de Procedimiento Civil establece que no se admitirán las excepciones del deudor contra el procedimiento coactivo, sino después de consignada la cantidad a que asciende la deuda, sus intereses y costas. Más, el inciso tercero de esta misma disposición contempla una excepción a la regla de la previa consignación, estableciendo que “la consignación no será exigible cuando las excepciones propuestas versaren únicamente sobre falsificación de documentos con que se apareja a la coactiva, o sobre prescripción de la acción, salvo lo dispuesto en leyes especiales”. En el caso sub iudice, el actor pretende que en sentencia “se declare sin efecto los título que se han aparejado a la coactiva, ya que son falsificados y adulterados [...]”; es decir, que la excepción que deduce es la falsificación de documentos con que se apareja a la coactiva y la manifestación que hace en el sentido que no adeuda ningún valor a Filanbanco porque ya ha pagado, es un elemento para sustentar la excepción de falsedad de documento base de la acción coactiva (...).

Como se puede observar, el Tribunal de Casación dilucida el punto controvertido en base al texto del artículo 968 del Código de Procedimiento Civil que establece una excepción a la regla de la previa consignación, expresando que la misma no procede cuando las excepciones propuestas versaren únicamente, sobre falsificación de documentos, como ocurre en el presente caso, es decir, garantiza el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables al caso concreto, observando también la seguridad jurídica, que constituye una herramienta para que las personas hagan prevalecer la normativa jurídica existente, frente al ejercicio y goce de sus derechos, de esta manera evitar cualquier atropello e irregularidad que pueda generarse dentro de la administración de justicia.

Finalmente y una vez revisados las resoluciones demandadas, esta Corte Constitucional ha determinado que los jueces de la Sala de lo Civil, Mercantil y Familia de la Corte Nacional de Justicia han fundamentado su resolución respetando la Constitución y las normas del ordenamiento jurídico aplicables al caso, desvirtuándose la pretensión de la legitimada activa, lo cual comporta que los jueces han actuado en apego a los derechos a la seguridad jurídica, el debido proceso, sin que haya existido la vulneración alegada, encontrándose sus resoluciones debidamente motivadas.

**Otras consideraciones**

Finalmente, corresponde a esta Corte referirse al auto de aclaración y ampliación impugnado por la legitimada activa, por falta de motivación; pues su fundamento es que el auto es obscuro, ya que a decir de la representante de la institución financiera en liquidación, los argumentos son parcializados, falsos y sin fundamento, careciendo de la debida motivación. En efecto, el contenido del referido auto dice lo siguiente:

**CORTE NACIONAL DE JUSTICIA. SALA DE LO CIVIL, MERCANTIL Y FAMILIA.-** Quito a 25 de Mayo de 2010.- Las 15h00'.- **VISTOS: (...)** PRIMERO: El Art. 282 del Código de Procedimiento Civil, establece que la aclaración "tendrá lugar si la sentencia fuere obscura" y la ampliación "(...)" cuando no se hubiere resuelto algunos de los puntos controvertidos, o se hubiere omitido decidir sobre frutos, intereses o costas (...)" **SEGUNDO.-** La sentencia expedida por este Tribunal de Casación es absolutamente clara y motivada al expresar las razones de orden jurídico que tuvo para **no casar el fallo de segunda instancia y desechar el recurso de casación**, al contrario de lo que afirma la peticionaria en el escrito de aclaración y ampliación; igualmente, se ha resuelto con claridad los aspectos que son materia del recurso de casación, además, en la petición no se especifican que aspectos no han sido resueltos. En tal virtud, se niega la petición de aclaración y ampliación antes indicada. Notifíquese y devuélvase.-

Como se puede observar, el auto *ut supra* resuelve rechazar el recurso horizontal, fundándose en el artículo 282 del Código de Procedimiento Civil, situación que evidencia que la judicatura de casación ha obrado con la debida motivación, pues el mismo se ha dictado empleando la norma procesal correspondiente, así como la debida pertinencia con la solicitud que se atendía. En tal virtud, no se aprecia la vulneración alegada en el auto materia del control de constitucionalidad.

**III. DECISIÓN**

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

**SENTENCIA**

1. Declarar que no existe vulneración de los derechos constitucionales.
2. Negar la acción extraordinaria de protección planteada.
3. Notifíquese, publíquese y archívese.

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

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

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con siete votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio

Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de los jueces María del Carmen Maldonado Sánchez y Manuel Viteri Olvera, en sesión del 06 de mayo del 2015. Lo certifico.

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

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de junio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

**CASO Nro. 0823-10-EP**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el juez Patricio Pazmiño Freire, Presidente de la Corte Constitucional, el día miércoles 27 de mayo del dos mil quince.- Lo certifico.

f.) Jaime Pozo Chamorro, **Secretario General**.

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de junio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 06 de mayo de 2015

**SENTENCIA N.º 149-15-SEP-CC****CASO N.º 2219-11-EP****CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR****I. ANTECEDENTES****Resumen de admisibilidad**

El señor Tomás Heliodoro Cedeño Mora, por sus propios derechos, presentó, el 16 de noviembre de 2011, acción extraordinaria de protección en contra de la decisión judicial dictada el 18 de octubre de 2011,<sup>1</sup> por la Segunda Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, dentro del juicio laboral signado con el N.º 883-2010.

<sup>1</sup> Tomás Heliodoro Cedeño Mora en su acción extraordinaria de protección de forma errada impugna la decisión judicial emitida por la Segunda Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia. Luego de revisar el expediente se comprueba que se refiere al auto que rechazó el recurso de casación, emitido por la Segunda Sala de la Corte Nacional de Justicia. En atención al principio de informalidad que rige a las garantías jurisdiccionales, la Sala de Admisión mediante auto de 14 de febrero de 2014 las 12: 41 corrigió el error del accionante.

El 26 de diciembre de 2011, la Secretaría General de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, certificó que en referencia a la acción constitucional N.º 2219-11-EP, no se presentó otra demanda con identidad de objeto y acción.

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

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional conformada por los jueces constitucionales Ruth Seni Pinoargote, María del Carmen Maldonado Sánchez y Antonio Gagliardo Llor, mediante auto dictado el 06 de febrero de 2014, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 2219-11-EP, sin que ello implicare pronunciamiento respecto de la pretensión.

Mediante memorando N.º 093-CCE-SG-SUS-2014 del 06 de marzo de 2014, el secretario general de la Corte Constitucional, Jaime Pozo Chamorro, conforme al sorteo realizado por el Pleno de la Corte en sesión extraordinaria de la misma fecha, remitió el caso N.º 2219-11-EP a la jueza sustanciadora Tatiana Ordeñana Sierra.

El 08 de mayo de 2014, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa y dispuso que se notifique con el contenido de la demanda de acción extraordinaria de protección N.º 2219-11-EP a los jueces de la Segunda Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, con la finalidad de que presenten un informe de descargo debidamente motivado en el término de 5 días, en respuesta a los fundamentos de la demanda referida.

#### **Antecedentes fácticos**

Tomas Heleodoro Cedeño Mora, por sus propios derechos, presentó, el 25 de junio del 2004, demanda laboral por despido intempestivo en contra de los señores Víctor Esquivel Carrillo, Renato Acuña Delcore y Katty Moreira de López, por sus propios derechos y por lo que representaban en calidad de gerente general, presidente y jefa de transporte de personal de las compañías NAVIERA AGMARESA S. A., y PORMAR TRANSPORTE POR MAR S. A., respectivamente.

Dicha demanda, luego del sorteo correspondiente, recayó en el Juzgado Quinto de Trabajo del Guayas, siendo resuelta mediante sentencia dictada el 24 de septiembre de 2007, por el juez encargado de la citada judicatura, quien declaró parcialmente con lugar la demanda, declarando el despido intempestivo del demandante y ordenando el pago de la liquidación de los beneficios laborales determinados en sentencia.

En contra de la citada decisión, los representantes legales de las compañías NAVIERA AGMARESA S. A., y PORMAR TRANSPORTE POR MAR S. A., y la señora Katty Moreira de López, interpusieron recursos de apelación, los cuales una vez conocidos por la Segunda Sala de lo Laboral, la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial del Guayas, fueron resueltos mediante la

sentencia dictada el 18 de mayo del 2009, que revocó el fallo recurrido en todas sus partes, al señalar que el demandante no prestó sus servicios para las compañías demandadas.

El demandante presentó recurso de casación a la referida sentencia, el cual fue elevado a la Corte Nacional de Justicia y conocido por la Segunda Sala de lo Laboral del citado organismo, la misma que, mediante auto dictado el 18 de octubre del 2011, rechazó el recurso interpuesto de acuerdo a lo establecido en el artículo 8 de la ley de Casación, ante la imposibilidad de que concurren las causales primera y tercera del artículo 6 de la Ley *ibidem*.

#### **De la solicitud y sus argumentos**

El señor Tomás Heliodoro Cedeño Mora, por sus propios derechos, presentó, el 16 de noviembre de 2011, acción extraordinaria de protección en contra de la decisión judicial dictada el 18 de octubre de 2011, por la Segunda Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, dentro del juicio laboral signado con el N.º 883-2010.

El accionante señala que en la decisión judicial emitida por los jueces la Segunda Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, se vulneró el derecho a acceder a la justicia y a la tutela judicial efectiva, imparcial y expedita, una vez que la violación se produjo al inadmitir el recurso de casación por incumplir aparentemente con los requisitos del artículo 6 de la Ley de Casación y a criterio del accionante, el escrito de interposición del recurso si contiene todos los requisitos.

Así también, el legitimado activo establece que se le negó el acceso a la justicia debido a que el tribunal *a quo* ya revisó la procedencia del recurso de casación mediante providencia dictada el 22 de septiembre de 2009, y comparó su contenido con el artículo 6 de la Ley de Casación, estableciendo que estaba completo, dando paso al mismo y una vez que admitieron a trámite el recurso, la Sala debió analizar el fondo del mismo, como dispone el artículo 13 de la Ley de Casación.

El señor Tomás Heliodoro Cedeño Mora señala que en el presente caso, al declarar confeso al demandado, debió valorarse esa prueba, debido a que las preguntas del interrogatorio se referían al tiempo de servicio, incumplimiento de pago de beneficios sociales y demás circunstancias del despido intempestivo. Además determina que la Segunda Sala de lo Laboral, la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial del Guayas rechazó la pretensión pues, consideró la excepción de prescripción alegada por la parte accionada, la que jamás fue demostrada; todo lo contrario, con la prueba testimonial que obra del proceso, se demostró que la relación laboral fue permanente y jamás terminó, por lo que existió despido intempestivo.

Por tal motivo, el accionante requiere que la Corte Constitucional analice su situación jurídica, debiendo obligar mediante sentencia a los jueces a que valoren la confesión ficta, ya que esa omisión causa indefensión a los derechos del trabajador conforme lo establece la

Constitución de la República del Ecuador en el artículo 326 numeral 2 y 3<sup>2</sup>, teniendo en cuenta los fallos de triple reiteración que en casos similares al presente si se los ha tomado en cuenta al momento de resolver. Esta falta de garantía para el trabajador, lo deja en indefensión, por lo que busca una tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses.

### **Pretensión concreta**

En mérito de lo expuesto, el legitimado activo solicita textualmente lo siguiente: “(...) La pretensión de esta acción extraordinaria de protección es que el caso sea devuelto a la Corte Nacional de Justicia para que esta admita a trámite mi caso y le dé el trámite señalado en la Ley de Casación (...)”.

### **Sentencia o auto que se impugna**

La decisión judicial impugnada, dictada el 18 de octubre de 2011, por los jueces de la Segunda Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia en la parte resolutoria, señala lo siguiente:

(...) Vistos.- (...) Tercero: La causal tercera se refiere a la violación indirecta de la norma sustantiva como consecuencia directa de la equivocación en la apreciación de los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de las pruebas. En incontables resoluciones dictadas por las Salas de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia se ha determinado que los recursos de casación fundados bajo la causal tercera de la ley de la materia deben contener en forma clara y precisa la relación entre la infracción inmediata y la consecucional, dicho en otras palabras, deben expresarse los medios de prueba legalmente establecidos en la ley (artículo 121 del Código de Procedimiento Civil) que han sido violentados, ya sea por aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación, y luego debe precisarse que norma de derecho fue la que se infringió en forma indirecta, producto del error en la apreciación de la prueba, ya sea por equivocada aplicación o falta de aplicación ( parte final de la causal tercera del artículo 3 de la Ley de Casación), esta relación causal a la que hemos hecho referencia, no se ha realizado en el presente recurso. Cabe aclarar, que el casacionista en la parte pertinente de su recurso, ubica a los artículos que considera violentados, bajo el influjo tanto de la causal primera como de la tercera, lo cual es inaceptable. Así al inicio de su recurso manifiesta falta de aplicación de normas de derecho, error in iudicando (causal Ira): por violación directa de la Constitución de la República del Ecuador artículo... (sic) Código del Trabajo: artículos 5, 185 y 188, pero luego y en la parte que corresponde al análisis de la causal tercera expresa “...Por no haber actuado como lo ordena la disposición, violó indirectamente las normas objetivas de la Constitución de la República del Ecuador, así como el Código de Trabajo, artículos, 5, 185 y 188, lo expresado por el demandante resulta improcedente por cuanto

como ya se dijo con anterioridad, la causal primera tiene que ver con la violación directa de la norma sustantiva y la tercera en cambio, tiene relación con la infracción indirecta de la norma de derecho sustantivo pero como consecuencia del error en la utilización de los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba, por tanto, no puede situarse a las mismas normas legales bajo el influjo tanto de la causal primera como de la tercera. En consecuencia y por los razonamientos anteriores se rechaza el recurso interpuesto de conformidad con lo establecido en el artículo 8 de la Ley de Casación. Notifíquese y devuélvase.

### **Contestaciones a la demanda y argumentos**

#### **Presidenta de la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia**

La doctora Paulina Aguirre Suárez en su calidad de presidenta de la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, el 21 de mayo de 2014, presentó un oficio que consta a foja 58 del expediente, mediante el cual manifiesta que el auto impugnado fue dictado por los jueces que en ese entonces integraban la Segunda Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia en transición, quienes actualmente no se encuentran en funciones, al haber cesado su mandato. Por tanto, solicita que se tenga como informe, los fundamentos y motivación esgrimidos en el auto resolutorio dictado el 18 de octubre de 2011 por estos.

#### **Procuraduría General del Estado**

El abogado Marcos Arteaga Valenzuela en calidad de director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, compareció el 16 de mayo de 2014, conforme consta a foja 55 del expediente, señalando casillero constitucional para notificaciones.

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

### **Competencia**

El Pleno de la Corte Constitucional, según las atribuciones establecidas en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, artículo 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y artículo 35 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, es competente para conocer y pronunciarse sobre la acción extraordinaria de protección.

### **Naturaleza de la acción extraordinaria de protección**

La acción extraordinaria de protección procede en contra de sentencias, autos en firme o ejecutoriados y resoluciones judiciales que pusieren fin al proceso; en esencia, la Corte Constitucional, por medio de esta acción excepcional, se pronunciará respecto de dos cuestiones principales: la vulneración de derechos constitucionales sustanciales o la violación de normas del debido proceso.

La Corte Constitucional respecto de esta garantía jurisdiccional, estableció previamente que:

<sup>2</sup> Constitución de la República del Ecuador, artículo 326: “El derecho al trabajo se sustenta en los siguientes principios: (...) 2. Los derechos laborales son irrenunciables e intangibles. Será nula toda estipulación en contrario.

3. En caso de duda sobre el alcance de las disposiciones legales reglamentarias contractuales en materia laboral, éstas se aplicarán en el sentido más favorable a las personas trabajadoras.”

(...) La acción extraordinaria de protección se incorporó para tutelar, proteger y remediar las situaciones que devengan de los errores de los jueces, (...) que resulta nueva en la legislación constitucional del país y que responde, sin duda alguna, al anhelo de la sociedad que busca protección efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, puesto que así los jueces ordinarios, cuya labor de manera general radica en la aplicación del derecho común, tendrían un control que deviene de jueces constitucionales en el más alto nivel, cuya labor se centraría a verificar que dichos jueces, en la tramitación de las causas, hayan observado las normas del debido proceso, la seguridad jurídica y otros derechos constitucionales, en uso del principio de la supremacía constitucional (...)<sup>3</sup>.

En este contexto, la acción extraordinaria de protección se origina como un mecanismo de control respecto a la constitucionalidad de las actuaciones de los órganos judiciales; en lo que compete al presente caso, a la actuación de la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, cuya decisión judicial se impugna, la misma que, en ejercicio de la potestad jurisdiccional, conferida constitucional y legalmente, administra justicia y se encuentra llamada a asegurar que el sistema procesal sea un medio para la realización de la justicia y hacer efectivas las garantías del debido proceso.

En tal virtud, la Corte Constitucional, en razón de lo prescrito en el artículo 429 de la Constitución de la República, en el trámite de una acción extraordinaria de protección, debe constatar que efectivamente, las sentencias, autos y resoluciones con fuerza de sentencia se encuentran firmes o ejecutoriados y que, durante el juzgamiento, no se vulneró por acción u omisión, el derecho constitucional al debido proceso u otro derecho constitucional.

Finalmente, este máximo órgano de interpretación constitucional considera oportuno recordar que la acción extraordinaria de protección no es una “instancia adicional”, es decir, a partir de ella, no se puede pretender el análisis de asuntos de mera legalidad propios e inherentes de la justicia ordinaria. Por lo tanto, no se puede entrar a analizar, menos aún resolver, cuestiones eminentemente legales. El objeto de su análisis se dirige directamente a la presunta vulneración de derechos constitucionales y normas del debido proceso en el curso de la decisión impugnada.

#### **Análisis constitucional**

#### **Determinación del problema jurídico para la resolución del caso**

Con las consideraciones anotadas, la Corte Constitucional sistematizará el análisis de las circunstancias del caso concreto a partir de la formulación y solución del siguiente problema jurídico pertinente para el desarrollo del caso:

**La decisión judicial dictada el 18 de octubre de 2011, por la Segunda Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, ¿vulneró el derecho a la tutela**

**judicial efectiva, imparcial y expedita, garantizado en el artículo 75 de la Constitución de la República del Ecuador?**

#### **Argumentos de la Corte Constitucional en torno al problema jurídico**

En relación del derecho a la tutela judicial efectiva, la Constitución de la República en su artículo 75 señala que: “ Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela judicial efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedarán en indefensión”.

Respecto de este derecho, la Corte Constitucional ha precisado que:

(...) la tutela judicial efectiva constituye un derecho mediante el cual se garantiza a toda persona el acceso oportuno y efectivo a los órganos jurisdiccionales para reclamar sus derechos y obtener de ellos, a través de los debidos cauces procesales y con unas garantías mínimas, una decisión fundada en derecho sobre las pretensiones propuestas, respetando las condiciones y principios procesales según cada caso<sup>4</sup>.

De igual manera, la Corte Constitucional ha definido a la tutela judicial efectiva como: “ (...) una facultad conocida procesalmente como derecho de petición, lo cual implica una serie de obligaciones por parte del ente estatal; por un lado, requiere la existencia de un órgano jurisdiccional y de jueces y juezas, quienes investidos de potestad jurisdiccional deben velar por el cumplimiento de la Constitución y la ley, aplicándolos a un caso concreto para lograr de este modo la justicia (...)”<sup>5</sup>.

Es decir, el contenido de este derecho implica garantizar el acceso a los órganos judiciales y el derecho al debido proceso, entendido como la observancia de procedimientos mínimos, que incluye a su vez, que la decisión final se encuentre debidamente motivada y fundamentada en derecho, convirtiéndose así en el derecho a obtener justicia a través de un proceso. Asegurando con esto, que el sistema procesal sea un medio para la realización de la justicia.

Tal como lo ha dicho la Corte Constitucional en sentencias anteriores: “ (...) el contenido de este derecho [tutela judicial efectiva] implica garantizar tanto el acceso a los órganos de justicia, como el derecho al debido proceso de la peticionaria, el que incluye que la decisión se encuentre debidamente motivada, así como la observancia de procedimientos mínimos, y que se convierte en el derecho a la justicia obtenida en un procedimiento (...)”<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 067-10-SEP-CC, caso N.º 0945-09-EP.

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 031-14-SEP-CC, caso N.º 0868-10-EP.

<sup>5</sup> Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 042-12-SEP-CC.

<sup>6</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N.º 102-13-SEP-CC, caso N.º 0380-10-EP.

Entonces encontramos que la tutela judicial efectiva es un derecho de naturaleza compleja, que se estructura sobre tres ejes principales, a saber: El primer eje es el derecho de acción que involucra el acceso a la justicia en observancia del artículo 168 de la Constitución<sup>7</sup>. El segundo estamento se refiere a que toda la actividad jurisdiccional se encuentra sometida a las disposiciones constitucionales y legales vigentes que permitan contar con resoluciones fundadas en derecho. El tercer estamento indica que el papel que asumen los jueces una vez que han dictado su resolución, se encamina a asegurarse que dicha resolución llegue a ejecutarse y sea efectiva. Como ya lo ha manifestado esta Corte, la tutela judicial efectiva va más allá del simple acceso gratuito a la justicia; implica una serie de actuaciones por parte del Estado a través de los órganos jurisdiccionales, que permitan asegurar el efectivo goce y cumplimiento de los derechos consagrados en la Constitución de la República<sup>8</sup>.

Una vez establecidas las bases conceptuales sobre el derecho a la tutela judicial efectiva, esta Corte Constitucional procederá a verificar si en el caso *sub júdice*, como señaló el accionante, los jueces de la Segunda Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia vulneraron el derecho a la tutela judicial efectiva al inadmitir el recurso de casación, a pesar de que la Sala de la Corte Provincial de Justicia, mediante auto dictado el 22 de septiembre de 2009, revisó la admisión del recurso, estableciendo que estaba completo y por ello dio paso a su tramitación.

En el auto dictado el 22 de septiembre de 2009, por los jueces de la Segunda Sala de lo Laboral, la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial del Guayas, se estableció lo siguiente: “(...) Vistos.- El escrito presentado por Tomás Heliodoro Cedeño Mora contenido del recurso de casación que consta a fojas 15 a 18 (último folio) incorpórese a los autos. Por cumplir con los requisitos establecidos en el art. 6 de la Ley de la materia elévese el expediente a la Corte Nacional de Justicia para que una de las salas especializadas conozca y resuelva (...)”.

El recurso interpuesto, luego del sorteo correspondiente, fue conocido por los jueces de la Segunda Sala de

lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, quienes resolvieron que: “(...) Lo expresado por el demandante resulta improcedente, por cuanto como ya se dijo con anterioridad, la causal primera tiene que ver con la violación directa de la norma sustantiva y la tercera en cambio, tiene relación con la infracción indirecta de la norma de derecho sustantivo pero como consecuencia del error en la utilización de los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba, por lo tanto, no puede situarse las mismas normas legales bajo el influjo tanto de la causal primera como de la tercera. En consecuencia y por los razonamientos anteriores se rechaza el recurso interpuesto (...)”.

En ese sentido, en relación al recurso de casación, esta Corte ha manifestado que: “(...) El recurso de casación, por su papel extraordinario, tiene marcados condicionamientos y requisitos para su presentación, tramitación y resolución. Este recurso cuenta con una normativa especializada, previa y pública que determina con claridad las etapas y el procedimiento a seguirse, los que se encuentran previstos en la Ley de Casación y en las normas especializadas, dependiendo de cada rama. Por consiguiente, es obligación de los jueces aplicar las garantías del debido proceso, la normativa vigente y los principios procesales en todas las etapas de tramitación del recurso, ya que su desconocimiento acarrea la vulneración de los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, el debido proceso y a la seguridad jurídica (...)”<sup>9</sup>.

Es por esto que como ya se mencionó en líneas precedentes, la casación representa un recurso altamente riguroso y estricto en cuanto al cumplimiento de formalidades requeridas para su procedencia, las cuales deben ser cumplidas por la parte accionante y verificadas por el órgano casacional con el objetivo de corregir los posibles yerros de una sentencia.

En el caso *sub júdice* resulta fundamental distinguir la fase de admisibilidad de la fase de procedencia, a la luz del principio de la preclusión procesal. Por tal motivo, es necesario citar las normas pertinentes que establecen el procedimiento requerido para cada uno de ellos.

El artículo 8 de la Ley de Casación, relativo a la admisibilidad del recurso de casación, establece lo siguiente:

Art. 8.- ADMISIBILIDAD.- Cuando concurren las circunstancias señaladas en el artículo 7, el juez o el órgano judicial respectivo, dentro del término de tres días, concederá el recurso y notificará a las partes.

Concedido el recurso el mismo juez u órgano judicial dispondrá que se obtengan las copias necesarias para la ejecución de la sentencia o auto y, en la misma providencia ordenará que se eleve el expediente a la Corte Suprema de Justicia y las copias al juez u órgano competente para la ejecución del fallo.

<sup>7</sup> Constitución de la República, artículo 168: “Los administradores de justicia, en el cumplimiento de sus deberes y en el ejercicio de sus atribuciones, aplicará los siguientes principios: 1. Los órganos de la función judicial gozarán de independencia interna y externa. Toda violación a este principio conllevará responsabilidad administrativa, civil y penal de acuerdo con la ley. 2. La Función Judicial gozará de autonomía administrativa, económica y financiera. 3. En virtud de la unidad jurisdiccional, ninguna autoridad de las demás funciones del Estado podrá desempeñar funciones de administración de justicia ordinaria, sin perjuicio de las potestades jurisdiccionales reconocidas por la Constitución. 4. El acceso a la administración de justicia será gratuito. La ley establecerá el régimen de costas procesales. 5. En todas sus etapas los juicios y sus decisiones serán públicos, salvo los casos expresamente señalados en la ley. 6. La sustanciación de los procesos en todas las materias, instancias, etapas y diligencias se llevará a cabo mediante el sistema oral, de acuerdo con los principios de concentración, contradicción y dispositivo”.

<sup>8</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 142-14-SEP-CC, caso N.º 0007-12-EP.

<sup>9</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 031-14-SEP-CC, caso N.º 0868-10-EP.

Recibido el proceso y en el término de quince días, la Sala respectiva de la Corte Suprema de Justicia examinará si el recurso de casación ha sido debidamente concedido de conformidad con lo que dispone el artículo 7, y en la primera providencia declarará si admite o rechaza el recurso de casación; si lo admite a trámite, procederá conforme lo previsto en el artículo 13; si lo rechaza devolverá el proceso al inferior.

En base a lo señalado en la norma antes citada, una vez que la judicatura en cuestión verifique que a su juicio se cumplieron los requisitos contenidos en el artículo 7 de la ley antes citada<sup>10</sup>, deberá conceder el recurso y enviar el proceso a la Sala respectiva de la Corte Nacional de Justicia, la cual, deberá, como órgano superior especializado, verificar si efectivamente el recurso cumple los requisitos del artículo 7 antes mencionado, para posteriormente admitir o rechazar el mismo; en caso de ser admitido, en atención al principio de preclusión procesal, corresponderá a la Corte Nacional de Justicia determinar la procedencia del recurso y resolver el fondo del asunto, debiendo, mediante sentencia, pronunciarse sobre las alegaciones del recurrente.

Es así que, la revisión realizada por la judicatura que recibe el recurso, se sujeta a la simple verificación de la existencia de requisitos formales para iniciar la sustanciación de un procedimiento, un primer acto que da cabida a las siguientes etapas procesales; por otra parte, la procedencia se refiere a una verificación material sobre la existencia de la razón o fundamento para la obtención de cierto pronunciamiento o para acceder a ciertos recursos, el mismo que es realizado por la Sala Especializada pertinente de la Corte Nacional de Justicia.

En el caso *sub examine*, los jueces de la Segunda Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, en el auto dictado el 18 de octubre de 2011, realizaron un análisis acerca de las causales de interposición del recurso y los fundamentos en que se apoya, contenidos en los numerales 3 y 4 del artículo 6 de la Ley de Casación<sup>11</sup> y

como resultado de dicho análisis, se pronunciaron sobre la inadmisión del recurso, al notar que este fue interpuesto fundamentado en la causal primera y tercera del artículo 3 de la citada ley, en relación a la: “1ra. Aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de normas de derecho, incluyendo los precedentes jurisprudenciales obligatorios, en la sentencia o auto, que hayan sido determinantes de su parte dispositiva” y, “3ra. Aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba, siempre que hayan conducido a una equivocada aplicación o a la no aplicación de normas de derecho en la sentencia o auto”.

En ese sentido, la judicatura en cuestión realizó el siguiente análisis respecto de la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación, invocada por el accionante:

(...) En el caso que nos ocupa, el casacionista sostiene la infracción directa de normas de derecho sustantivo contempladas en el Código de Trabajo y en la Constitución de la República del Ecuador, por lo cual invoca la causal primer del artículo 3 de la ley de la materia, pero a pesar de dicha acusación, el demandante a lo largo de la argumentación de esta causal ataca el fallo de Alzada expresando la transgresión en la valoración de la pruebas, así se colige en varias partes de su fundamentación (...).

Es así que, la Sala en mención establece de forma clara la incoherencia de la determinación de la causal primera en que se funda en relación a los argumentos en los que se apoya el recurso, una vez que la causal versa sobre aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de normas de derecho y lo fundamenta en la transgresión de la valoración de pruebas, objeto de una causal distinta.

En relación a la causal tercera invocada por el accionante del artículo antes citado, la Sala señaló lo siguiente:

(...) La causal tercera se refiere a la violación indirecta de la norma sustantiva como consecuencia directa de la equivocación en la apreciación de los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de pruebas. En incontables resoluciones dictadas por las salas de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia se ha determinado que los recursos de casación fundados bajo la causal tercera de la ley de la materia, deben contener de forma clara y precisa la relación entre la infracción inmediata y la consecutiva, dicho en otras palabras, deben expresarse los medios de prueba legalmente establecidos en la ley (...) que han sido violentados (...) y luego debe precisarse que norma de derecho fue la que la infringió en forma directa producto del error en la apreciación de la prueba (...) esta relación causal a la que hemos hecho referencia, no se ha realizado en el presente recurso (...).

Al respecto, los jueces determinaron que del análisis del recurso en relación a la causal invocada, este no contiene la determinación de los medios de prueba que han sido violentados y la norma directa infringida, producto del error en la valoración de la prueba, por lo que no existen fundamentos en los cuales se apoye.

<sup>10</sup> Ley de Casación, artículo 7.- “CALIFICACION.- Interpuesto el recurso, el órgano judicial respectivo, dentro del término de tres días, examinará si concurren las siguientes circunstancias:

1ra.- Si la sentencia o auto objeto del recurso es de aquellos contra los cuales procede de acuerdo con el artículo 2;

2da.- Si se ha interpuesto en tiempo; y,

3ra.- Si el escrito mediante el cual se lo deduce reúne los requisitos señalados en el artículo anterior.

El órgano judicial respectivo, con exposición detallada de los fundamentos o motivos de la decisión, admitirá o denegará el recurso.”

La norma antes transcrita detalla el procedimiento que debe cumplir el órgano judicial que recibe el recurso, verificando el cumplimiento de los requisitos señalados, debiendo motivadamente, admitir o denegar el recurso.”

<sup>11</sup> Art. 6 de la Ley de Casación: “REQUISITOS FORMALES.- En el escrito de interposición del recurso de casación deberá constar en forma obligatoria lo siguiente:

1. Indicación de la sentencia o auto recurridos con individualización del proceso en que se dictó y las partes procesales;

2. Las normas de derecho que se estiman infringidas o las solemnidades del procedimiento que se funda; y,

3. La determinación de las causales en que se funda; y,

4. Los fundamentos en que se apoya el recurso”.

Una vez analizadas individualmente las dos causales invocadas por las que se interpuso el recurso de casación, la Sala señaló en el auto de inadmisión que el recurrente al principio del mismo alega falta de aplicación de normas de derecho, error in iudicando, relativo a la causal primera del artículo antes citado, por violación directa de la Constitución y el artículo 5, 185 y 188 del Código de Trabajo; posteriormente, en la fundamentación correspondiente a la causal tercera del mismo artículo, expresa que: “(...) Por no haber actuado como lo ordena la disposición, violó indirectamente las normas objetivas de la Constitución de la República del Ecuador, así como el Código de Trabajo, Arts. 5, 185 y 188 (...)”; es decir, señala los mismos artículos en dos causales cuyo sentido es diametralmente opuesto.

La Sala resolvió declarar improcedente el recurso, una vez que la causal primera de la ley antes referida tiene que ver con la violación directa de la norma sustantiva y la tercera, en cambio, tiene relación con la infracción indirecta de la norma de derecho sustantiva, pero como consecuencia del error en la utilización de los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba, por tanto, no pueden ser alegadas la causal primera y tercera en base a las mismas disposiciones legales y a la Constitución, evidenciándose la incongruencia en los fundamentos del recurso presentado y por tanto, se lo rechazó.

En relación al argumento anterior, la Corte Suprema de Justicia señaló, en precedentes jurisprudenciales anteriores,<sup>12</sup> lo siguiente: “(...) Esta Sala ha señalado, en múltiples ocasiones, que no puede sostenerse la infracción de las mismas normas por distintas causales o infracciones específicas, por lo que, la alegación planteada, necesariamente, debe ser rechazada (...)”.

De la revisión del auto objeto de esta acción, se puede advertir que los jueces de la Segunda Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia centraron su examen de admisibilidad en la observancia de los requisitos formales que debe contener el escrito de interposición del recurso de casación, establecidos en el artículo 6 de la ley de la materia, específicamente, en los numerales 3 y 4, que trata sobre las causales por las cuales se interpone el recurso y la fundamentación que debe existir para entenderse como debidamente interpuesto.

Los citados jueces, en el análisis del recurso de casación, determinan que este carece de una correcta fundamentación, ya que a decir de ellos, el accionante comete tres errores al fundamentar el recurso de casación. En primer lugar, no existe congruencia entre los fundamentos por los cuales se invocó la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación y la fundamentación relativa a la apreciación de pruebas. En segundo lugar, en relación a la causal tercera del artículo antes citado, no contiene el argumento relativo a la determinación de los medios de prueba que han sido violentados en concordancia con la norma directa infringida, producto del error en la valoración

de la prueba y finalmente, establece la solicitud, los artículos que considera violentados, bajo el influjo tanto de la causal primera como la tercera del artículo 3 de la Ley de Casación; por lo tanto, bajo esos tres argumentos, es inaceptable la procedencia del recurso, por lo que se rechaza de acuerdo a lo contenido en el artículo 8 de la Ley de Casación.

En este sentido, la Sala, a la luz de la normativa legal y jurisprudencia aplicable al caso en cuestión y la naturaleza que este recurso representa, realizó un correcto examen de los requisitos formales, necesarios para la admisibilidad del recurso de casación, entendiéndose que si se verifica la falta de uno de ellos, no puede tenerse como correctamente interpuesto y por ende, debía rechazarse, ante las formalidades del recurso incoado.

Al respecto, esta Corte Constitucional debe aclarar que el hecho de que la judicatura que recibió el recurso de casación, lo haya concedido, no condiciona en modo alguno que los jueces de las Salas especializadas de la Corte Nacional de Justicia, deban declarar su admisibilidad o rechazo, pues como ha reiterado este organismo a través de sus resoluciones, al tratarse de un recurso extraordinario y formal, debe cumplir con los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico para su interposición.

En el actual Estado constitucional de derechos y justicia, el legislador determinó requisitos formales que la ciudadanía debe observar para la interposición del recurso de casación, debido a su naturaleza extraordinaria que precautela el papel de la Corte Nacional de Justicia como garante de la correcta aplicación de la ley; así, el Tribunal de Casación no puede actuar como un tribunal de instancia adicional o peor aún suplir las deficiencias técnicas en la formulación de los recursos por parte de los recurrentes.

De tal forma, este organismo verifica que el accionante tuvo acceso gratuito a la justicia, a través de la interposición del recurso de casación; así también, se observa que se dio el trámite señalado legalmente en la Ley de Casación, desde que fue interpuesto, hasta que se dictó la decisión judicial impugnada que puso fin al mismo y finalmente, se determina que, a través de una resolución fundada en derecho y debidamente motivada de acuerdo al análisis previamente realizado, se brindó al accionante la certeza de justicia, cumpliéndose así los tres presupuestos requeridos para el respeto al derecho a tutela judicial efectiva imparcial y expedita.

Por estas consideraciones, se concluye que el auto del 18 de octubre de 2011, emitido por los jueces de la Segunda Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, dentro del juicio por reclamaciones de índole laboral, no vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva, imparcial y expedita garantizado en el artículo 75 de la Constitución de la República del Ecuador.

### III. DECISIÓN

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

<sup>12</sup> Sentencia de la Corte suprema de justicia, Sala de lo contencioso administrativo, Gaceta Judicial. Año CVIII. Serie XVIII, No. 4. Página 1640, (Quito, 26 de julio de 2007).

SENTENCIA

1. Declarar que no existe vulneración de derechos constitucionales.
2. Negar la acción extraordinaria de protección planteada.
3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con siete votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de los jueces María del Carmen Maldonado Sánchez y Manuel Viteri Olvera, en sesión del 06 de mayo del 2015. Lo certifico.

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

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de junio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

**CASO Nro. 2219-11-EP**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el juez Patricio Pazmiño Freire, Presidente de la Corte Constitucional, el día miércoles 27 de mayo del dos mil quince.- Lo certifico.

f.) Jaime Pozo Chamorro, **Secretario General**.

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de junio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 06 de mayo del 2015

**SENTENCIA N.º 150-15-SEP-CC**

**CASO N.º 0062-12-EP**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

La presente demanda de acción extraordinaria de protección fue presentada por el señor José Germán

Martínez Montoya, por sus propios y personales derechos, el 28 de diciembre de 2011, en contra del auto expedido por la Primera Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, el 29 de noviembre de 2011, mediante el cual se rechazó el recurso de casación presentado por el señor Martínez Montoya, dentro del juicio signado con el número 0781-2010.

El 11 de enero de 2011, de conformidad con lo dispuesto en el segundo inciso del artículo 17 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, la Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, certificó que en referencia a la acción N.º 0062-12-EP, no se había presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, conformada por los jueces constitucionales Patricio Pazmiño Freire, Édgar Zárate Zárate y Manuel Viteri Oliva, mediante auto del 27 de abril de 2012, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 0062-12-EP.

De conformidad con el sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional, en sesión extraordinaria del 7 de junio de 2012, correspondió al Dr. Alfonso Luz Yunes sustanciar la presente causa, quien, mediante auto del 19 de junio de 2012, avocó conocimiento de la misma, notificó con su contenido a los jueces de la Primera Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, así como a los jueces de la Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos, a fin de que en el plazo de quince días presentaran un informe motivado con los argumentos de descargo, y convocó a audiencia pública, la misma que se celebró el 11 de julio de 2012.

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

De conformidad con el sorteo realizado por el Pleno del Organismo en sesión extraordinaria del 03 de enero de 2013, correspondió al doctor Marcelo Jaramillo Villa sustanciar la presente causa, quien mediante auto del 25 de noviembre de 2014 avocó conocimiento de la misma.

**Decisión judicial impugnada**

**a) Auto del 29 de noviembre de 2011, dictado por la Primera Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia**

SEGUNDO.- Respecto, a la causal 3era del artículo 3 de la Ley de Casación a la que se hace relación en la fundamentación; no justifica, cómo se produjo la infracción de normas de derecho, sea por equivocada aplicación o por la no aplicación de las mismas ya que esta causal comprende tres modos de infracción o tres vicios de juzgamiento por los cuales se puede interponer el recurso de casación contra las sentencias dictadas por las Cortes Superiores en procesos de conocimiento; vicios que, a su vez, deben dar lugar a otros dos modos de infracción. Por lo tanto, cuando el recurrente invoca la causal tercera, como en

este caso, para que proceda la alegación, está en la obligación de presentar la concurrencia de las dos violaciones sucesivas previstas en esta causal; es decir, primero la violación directa de los preceptos jurídicos sobre la valoración de la prueba; y, segundo, la violación de normas de derecho producida como consecuencia de lo anterior, con la precisión en cada caso, del precepto o norma infringidos, así como del vicio alegado, lo que no acontece en el presente caso; además nuestra ley acepta el error en la valoración de la prueba cuando sea producto de una norma jurídica que la regula; la doctrina de casación nos dice que no puede servir de fundamento para la interposición del recurso de casación la disposición del Art. 115 del Código de Procedimiento Civil, debido a que esta norma no contiene un precepto sobre apreciación de la prueba no obstante facultar al juzgador hacer uso de las reglas de la sana crítica, aquellas que no se hallan consignadas en ninguna norma legal, por tanto tal expresión no obliga a la Sala de instancia a seguir un criterio determinado; esta situación impide a este Tribunal entrar al ulterior examen de la cuestión debatida, debido a la ineptitud del recurso interpuesto, en tal virtud y sin que sea menester añadir otras reflexiones, se rechaza el recurso (...)

### Fundamentos y pretensión de la demanda

#### Antecedentes

El 18 de enero de 2008, el señor José Germán Martínez Montoya presentó demanda laboral en contra de los señores Pedro Guzmán Carriel y Rolando Guzmán Coello, por haber sido presuntamente despedido intempestivamente.

El 06 de septiembre del 2009, el juez primero provincial del Trabajo de Los Ríos dictó sentencia dentro del caso N.º 0023-2008, declarando no ha lugar la demanda propuesta por el señor Martínez Montoya, por no haberse comprobado fehacientemente la existencia de una relación contractual de trabajo entre el demandante y los señores Pedro Guzmán Carriel y Rolando Guzmán Coello.

El 09 de septiembre de 2009, el demandante interpuso recurso de apelación ante la Corte Provincial de Los Ríos, cuya Sala Civil, Mercantil Laboral y Materias Residuales resolvió, con fecha 11 de mayo de 2011, desestimar el recurso vertical del actor y confirmó la sentencia recurrida en todas sus partes.

El 18 de mayo de 2011, el demandante interpuso recurso de casación ante la Corte Nacional de Justicia, cuya Primera Sala de lo Laboral, con fecha 29 de noviembre de 2011, lo rechazó.

El 28 de diciembre de 2011, el demandante, José Germán Martínez Montoya, presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto antedicho, expedido por la Corte Nacional.

#### Detalle y fundamentos de la demanda

El señor José Germán Martínez Montoya, en su demanda de acción extraordinaria de protección, señala que los jueces de la Primera Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, en el auto del 29 de noviembre de 2011, violaron por omisión los derechos constitucionales consagrados en

el artículo 75; en el numeral 1 del artículo 76; en el artículo 82; en el numeral 23 del artículo 66; en los numerales 2 y 3 del artículo 326, y en el artículo 169.

Señala que su recurso se rechazó por considerar que el artículo 115 del Código Adjetivo Civil<sup>1</sup> no puede servir de fundamento para la casación, criterio errado que contraviene en forma directa el espíritu de dicha norma legal adjetiva. Agrega que existe, además, un pronunciamiento en firme sobre la procedencia del recurso de casación fundamentado en dicha norma, según lo ha determinado la Segunda Sala de lo Laboral de la misma Corte Nacional de Justicia, citando puntualmente al auto de admisión dentro del juicio laboral signado con el número 756-2010.

El recurso de casación interpuesto determina la vulneración de los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba, establecidos en los artículos 115 y 116 del Código de Procedimiento Civil, por considerar que se ha valorado indebidamente la prueba y porque hay innumerables pruebas que, en cambio, no fueron valoradas, por lo que la Corte Nacional, en su auto, habría vulnerado los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía del derecho a la defensa, establecidos respectivamente en los artículos 75 y 76 numeral 1 de la Constitución de la República.

Agrega que los jueces rechazaron la casación a causa de presuntas fallas de formalidad, vulnerando las normas constitucionales que impiden sacrificar la justicia por omisión de formalidades, y no aplicaron aquello que mejor beneficia al trabajador, dejándolo en total indefensión, en peligro inminente y grave, viéndose obligado a renunciar a sus derechos laborales.

#### Pretensión concreta

La pretensión concreta del accionante es la siguiente:

Por lo expuesto, solicito que los señores jueces de la Corte Constitucional, declaren con lugar la presente acción extraordinaria de protección y en consecuencia dejen sin efecto el auto resolutorio de 29 de noviembre del 2011, las 11h20, emitido por los señores jueces de la Primera Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, dentro del trámite de casación No. 0866-2011, en la causal laboral que el suscrito JOSÉ GERMÁN MARTÍNEZ MONTOYA, sigo en contra de los ciudadanos Pedro Enrique Guzmán Carriel y Rolando Abel Guzmán Coello, declarando la vulneración de los derechos constitucionales consagrados en el artículo 75, en el numeral 1 del artículo 76, en el artículo 82, en el numeral 23 del artículo 66, en los numerales 2 y 3 del artículo 326 y en el artículo 169 de la Constitución de la República, a fin de que otra Sala de lo Laboral y Social de la Corte Nacional de Justicia conozca y resuelva el recurso de casación interpuesto por el suscrito

<sup>1</sup> “Art. 115.- La prueba deberá ser apreciada en conjunto, de acuerdo con las reglas de la sana crítica, sin perjuicio de las solemnidades prescritas en la ley sustantiva para la existencia o validez de ciertos actos.

El juez tendrá obligación de expresar en su resolución la valoración de todas las pruebas producidas.”

actor en contra de la sentencia dictada el día miércoles 11 de mayo de 2011 a las 17h41, por los señores jueces de la Sala Civil, Mercantil[,] Laboral y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos.

#### **De la contestación y sus argumentos**

##### **Corte Nacional de Justicia**

Pese a haber sido notificados con el auto de avoco de conocimiento de fecha 19 de junio de 2012, en que se les solicitó presentar un informe con sus argumentos de descargo, no consta en el expediente constitucional ningún escrito presentado por los jueces de la Primera Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia.

##### **Procuraduría General de Estado**

A foja 55 del expediente constitucional consta el escrito presentado por el abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de Patrocinio y delegado del procurador general del Estado, en el cual designa casillero constitucional a efectos de recibir las notificaciones correspondientes.

#### **Terceros con interés en la causa**

##### **Primera Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos**

El abogado Marco Argüello Bermeo, juez y presidente de la Primera Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Los Ríos, mediante escrito del 2 de julio de 2012, manifestó que el expediente del juicio laboral N.º 0781-2010, seguido por José Germán Martínez Montoya en contra de Pedro Enrique Guzmán Carriel y Rolando Abel Guzmán Coello, fue remitido al secretario de la Sala de lo Laboral y Social de la Corte Nacional de Justicia, por lo que no puede proveer ninguna información al respecto.

##### **Pedro Enrique Guzmán Carriel y Rolando Abel Guzmán Coello**

Los señores Guzmán Carriel y Guzmán Coello solicitan que se deseche la petición del señor José Germán Martínez Montoya por improcedente e infundada. Indican que el juicio laboral que les siguió el señor Martínez Montoya es improcedente, ilegal y que carece de fundamentos, ya que jamás existió relación laboral entre ellos. Agregan que en ninguno de los fallos y decisiones judiciales hay violación a ninguna norma de la Constitución o de la Ley, y que por tanto, el pedido formulado por el accionante carece de base legal.

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

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

Las normas contenidas en los artículos 94, 429 y 437 de la Constitución de la República, en consonancia con el artículo 191 numeral 2 literal d de la Ley Orgánica

de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y el artículo 3 numeral 8 literal b del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, señalan que este organismo es competente para conocer y resolver la presente causa.

#### **Legitimación activa**

El accionante se encuentra legitimado para presentar la presente acción extraordinaria de protección, en virtud de cumplir con los requerimientos establecidos en el artículo 437 de la Constitución de la República y de conformidad con aquellos contenidos en el artículo 439 ibídem, que señala que las acciones constitucionales podrán presentarse por cualquier ciudadana o ciudadano, de forma individual o colectiva, en concordancia con el artículo 59 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

#### **Análisis constitucional**

##### **Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección**

La acción extraordinaria de protección, instituida por el artículo 94 de la Constitución de la República, es una garantía jurisdiccional creada por el constituyente con el fin de proteger los derechos constitucionales de las personas, en contra de cualquier vulneración que se produjere mediante sentencias o autos definitivos.

Esta acción nace y existe para garantizar, proteger, tutelar y amparar el debido proceso y demás derechos constitucionales que, por acción u omisión, pudieren ser afectados o violados por decisiones judiciales.

La incorporación del control de constitucionalidad de las decisiones judiciales permite garantizar que cualquier decisión emanada de una autoridad pública sea conforme al texto de la Constitución y ante todo respete los derechos de las partes procesales.

Por consiguiente, no se trata de una instancia adicional o superpuesta a las ya existentes, ni tiene por objeto deslegitimar o desmerecer la actuación de los jueces de instancia; por el contrario, tiene como único fin el mantenimiento y promoción de un sistema de justicia caracterizado por el respeto y sujeción a la norma constitucional. Así, cuando la Corte Constitucional conoce una acción extraordinaria de protección, no actúa como un tribunal de alzada, sino que únicamente interviene con el fin de verificar que no exista vulneración o violación a derechos reconocidos en la Constitución de la República, y si las hubiere, ordenar su reparación integral.

#### **Determinación del problema jurídico**

La Corte Constitucional, en el presente caso, deberá determinar si la decisión impugnada ha vulnerado los derechos constitucionales alegados por el accionante en su demanda, ante lo cual plantea y resuelve el siguiente problema jurídico:

El auto emitido con fecha 29 de noviembre de 2011 por la Primera Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, mediante el cual se rechazó el recurso de casación interpuesto por el señor José Germán Martínez Montoya, ¿vulnera el derecho al debido proceso, en la garantía del derecho a la defensa, y el derecho a la seguridad jurídica del accionante?

### Resolución del problema jurídico

**El auto emitido con fecha 29 de noviembre de 2011 por la Primera Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, mediante el cual se rechazó el recurso de casación interpuesto por el señor José Germán Martínez Montoya, ¿vulnera el derecho al debido proceso, en la garantía del derecho a la defensa, y el derecho a la seguridad jurídica del accionante?**

La Corte Constitucional estima conveniente resolver el problema planteado, precisando inicialmente el alcance del derecho al debido proceso, en cuanto a la garantía del derecho a la defensa, y el alcance del derecho a la seguridad jurídica, para establecer posteriormente si el auto objeto de la presente acción extraordinaria de protección transgredió o no los derechos alegados.

Conforme al artículo 76 de la Constitución de la República, en todo proceso en que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso, que incluye una serie de garantías básicas. Al respecto, la Corte Constitucional, en su sentencia N.º 018-14-SEP-CC, ha indicado lo siguiente:

El debido proceso se materializa en las garantías básicas que permiten el desarrollo de un procedimiento que de un resultado justo, equitativo e imparcial, a fin de procurar el respeto a los derechos de toda persona que afronta un proceso, al reconocimiento al derecho a recibir un trato igual y el órgano jurisdiccional de utilizar la ley para su defensa, y para el correcto juzgamiento, así como para lograr la plena satisfacción de los intereses individuales de las partes, observando el trámite propio de cada procedimiento, según sus características y el agotamiento de las etapas previamente determinadas por el ordenamiento jurídico<sup>2</sup>

De lo anterior se colige que el debido proceso constituye un derecho que comporta una serie de garantías constitucionales, cuyo fin es el establecimiento de límites frente a la discrecionalidad o arbitrariedad de los operadores de justicia, promoviendo el respeto irrestricto de los derechos constitucionales, tanto en procesos administrativos como en procesos judiciales. En este sentido, la Corte Constitucional, en su sentencia N.º 016-13-SEP-CC, ha señalado:

En cuanto al derecho a la defensa el mismo se encuentra contemplado en el artículo 76 numeral 7 de la Constitución

de la República y forma parte de las garantías básicas del derecho al debido proceso. El derecho de defensa se basa en la igualdad procesal en virtud de la cual las partes intervinientes en un proceso deben estar en igualdad de condiciones ante la administración de justicia<sup>3</sup>.

El derecho a la defensa es una regla de carácter sustantivo y adjetivo, por medio de la cual toda persona tiene acceso a ciertas garantías dentro de un proceso judicial o administrativo. Las partes deben tener la oportunidad de ser escuchadas y hacer valer sus pretensiones ante el juez; nadie puede ser privado de los medios necesarios para reclamar y hacer valer sus derechos durante el desarrollo de un proceso legal. Es así que el derecho a la defensa garantiza un proceso judicial equitativo, basado en principios de igualdad y seguridad jurídica.

En concordancia, el derecho a la seguridad jurídica, consagrado en el artículo 82 de la Constitución<sup>4</sup>, se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por autoridad competente. Este derecho crea un ámbito de certeza y confianza ciudadana respecto de las actuaciones de los poderes públicos, pues garantiza a las personas que toda actuación se realizará acorde con la Constitución y con normativa previamente establecida, que será aplicada únicamente por parte de las autoridades competentes. Esta garantía constitucional debe ser entendida como uno de los deberes fundamentales del Estado y, en consecuencia, corresponde a los jueces brindar, en todo momento, la certeza al ciudadano respecto de las actuaciones que, en derecho, se efectúan en cada momento procesal. Al respecto, la Corte Constitucional, en su sentencia número 023-13-SEP-CC, ha señalado:

[La seguridad jurídica constituye] el pilar sobre el cual se asienta la confianza ciudadana en cuanto a las actuaciones de los distintos poderes públicos; en virtud de aquello, los actos emanados de dichas autoridades públicas deben observar las normas que componen el ordenamiento jurídico vigente, debiendo además sujetarse a las atribuciones que le compete a cada órgano<sup>5</sup>.

Para avanzar en el desarrollo del problema jurídico, es preciso referirse al recurso de casación. Este recurso extraordinario tiene por objeto anular una sentencia judicial que contuviere una aplicación indebida, interpretación incorrecta o una falta de aplicación de la ley o de las normas procesales, de los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba actuada, o que hubiere sido dictada en un procedimiento que no hubiere cumplido las solemnidades legales, conforme lo establece

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 016-13-SEP-CC, caso N.º 1000-12-EP.

<sup>4</sup> “Art. 82.- El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.”

<sup>5</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 023-13-SEP-CC, caso N.º 1975-11-EP.

<sup>2</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 018-14-SEP-CC, caso N.º 1097-13-EP.

el artículo 3 de la Ley de Casación<sup>6</sup>, no pudiendo –por su papel extraordinario– excederse en el análisis de cuestiones no previstas en la ley, o resueltas en instancias inferiores. Al respecto, la Corte Constitucional, para el periodo de transición, en su sentencia N.º 003-09-SEP-CC, ha señalado lo siguiente:

La casación es un recurso extraordinario que tiene por objeto anular una sentencia judicial que contiene una incorrecta interpretación o aplicación de la ley o que ha sido dictada en un procedimiento que no ha cumplido las solemnidades legales. Su fallo le corresponde a un tribunal superior de justicia, y habitualmente al de mayor jerarquía, como en nuestro país: la anterior Corte Suprema de Justicia, actual Corte Nacional de Justicia. Las funciones principales de este recurso son: obtener la aplicación correcta de la ley por parte de los diversos tribunales como garantía de seguridad o certeza jurídica; la unificación de la interpretación de las leyes a través de un solo órgano, fijando la jurisprudencia<sup>7</sup>.

Por su papel extraordinario, tiene marcados condicionamientos y requisitos para su presentación, tramitación y resolución. Este recurso cuenta con una normativa especializada, previa y pública, que determina con claridad las etapas y el procedimiento a seguirse.

(...) Debe tenerse en cuenta que el recurso es de excepción, por lo tanto, de derecho estricto, estando vedado al tribunal de casación suplir o enmendar las omisiones o errores del recurrente, quien está en el deber de suministrar al juzgador todos los elementos que le permitirán efectuar el análisis de la sentencia; no es un recurso de instancia, y, por lo tanto no es posible entrar a la revisión de los hechos, lo que significa que no puede entrarse al reexamen de los recaudos procesales, sino que se actúa sobre la base de los cargos concretos que se formulan contra la providencia casada, y no puede pasar de allí la labor del tribunal de casación (...)<sup>8</sup>. (Andrade Ubidia, 2005).

En cuanto al análisis puntual del expediente, cabe remitirse a lo planteado por el accionante en su demanda de acción extraordinaria de protección. El señor Martínez Montoya sostiene que la Primera Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia vulneró sus derechos constitucionales, pues a través del auto del 29 de noviembre de 2011, se le privó del acceso a la justicia y se le dejó en indefensión.

Entre las fojas 43 y 45 del cuaderno de instancia, consta el escrito que contiene el recurso de casación interpuesto por el ahora accionante, rechazado por la Primera Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, mediante auto emitido el 29 de noviembre de 2011, en el que manifiesta

que su interposición se fundamenta en la causal tercera del artículo 3 de la Ley de Casación, señalando que la sentencia ha incurrido en la violación de las normas de derecho que obligan al juzgador a apreciar la prueba en su conjunto:

**CUARTO.- FUNDAMENTOS EN QUE SE APOYA EL RECURSO.-** -Los señores Jueces que dictaron la sentencia de segunda instancia violaron normas de derecho que regulan expresamente la valoración de la prueba, como es el caso del Art. 115 del Código de Procedimiento Civil, que obliga al juzgador [a] apreciar la prueba en su conjunto, es decir, **no se valoró la prueba testimonial** aportada en la audiencia definitiva, constante de fojas 312 a 313 del proceso, de los testigos ANDRÉS ARQUÍMIDES PACHECO, VÍCTOR MARTÍNEZ y JOSÉ NIVELA, en su conjunto, **ni se la consideró con los otros medios probatorios constantes del proceso y que forman parte del conjunto de pruebas con las cuales he establecido los fundamentos de mi pretensión, pruebas que ni siquiera han sido consideradas al momento de emitir el fallo** (...) La aplicación indebida y falta de aplicación de los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba, puntualizado en líneas anteriores, han conducido a la no aplicación de las normas de derecho establecidos [sic] en los Arts. 188 incisos tercero y cuarto, Arts. 71, 74, 111, 113, 55 numerales 1, 2 y 4, Arts. 196, 188 inciso séptimo (...) del Código del Trabajo (...) toda vez que a causa de la aplicación indebida y falta de aplicación de tales preceptos, no se mandó pagar el despido intempestivo, vacaciones, décimos tercero y cuarto sueldos, horas extras y suplementarias, fondos de reserva, parte proporcional de jubilación-fondo global, remuneraciones impagas con el triple de recargo, bonificación por desahucio, entre otros rubros (...).

Como se evidencia, el recurrente alude únicamente al artículo 115 del Código de Procedimiento Civil, respecto del cual la misma Corte Nacional ha señalado reiteradamente que se trata de una norma que no contiene un precepto sobre apreciación de la prueba, no obstante de facultar al juzgador a hacer uso de las reglas de la sana crítica, las mismas que al no hallarse consignadas en ninguna norma legal, no obligan a las Salas de instancia a seguir un criterio determinado. En este sentido, la misma Corte, en la resolución signada con el N.º 505-09, ha señalado:

(...) esta Sala considera necesario señalar que el sistema procesal Ecuatoriano, funda la valoración de la prueba en las reglas de la sana crítica, sin que exista norma legal que taxativamente señale cuáles son dichas reglas, debiendo el juzgador analizar las pruebas aportadas por las partes, aplicando su conocimiento y el consejo de la experiencia, en un proceso lógico – jurídico que forme su convicción, la que en forma motivada deberá expresa en su sentencia (...)<sup>9</sup>.

La Corte Nacional se ha expresado en la misma línea en su resolución N.º 02-2009, en que indica:

(...) la simple invocación de normas que se estiman infringidas o de la prueba aportada en el proceso, no es suficiente para que el recurso sea aceptado por la causal tercera del artículo

<sup>6</sup> “Art. 3.- CAUSALES.- El recurso de casación sólo podrá fundarse en las siguientes causales: (...) 3ra. Aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba, siempre que hayan conducido a una equivocada aplicación o a la no aplicación de normas de derecho en la sentencia o auto (...)”

<sup>7</sup> Corte Constitucional para el Periodo de Transición, sentencia N° 003-09-SEP-CC, Caso N.º 0064-08-EP.

<sup>8</sup> Andrade Ubidia, Santiago (2005). La Casación Civil en el Ecuador, Andrade & Asociados Fondo Editorial, Quito, Ecuador.

<sup>9</sup> Resolución N.º 505-09 del 20 de febrero de 2009, juicio N.º 41-07, Corte Nacional de Justicia, Primera Sala de lo Laboral y Social.

3 de la Ley de Casación, porque el Tribunal a quo es el único competente para fijar los hechos sobre la base de la prueba que estima relevante en la causa y determinante en su resolución. La enunciación del artículo 115 del Código de Procedimiento Civil, se refiere a la regla de valoración fundada en la sana crítica y a la oportunidad y legalidad de la prueba practicada, no es suficiente para justificar cómo el Tribunal a quo pudo incurrir en defectos a la hora de ejercer su competencia en el señalamiento de los hechos relevantes en la decisión de la causa. Se debe resaltar que la causal tercera del artículo 3 de la Ley de Casación no es un medio para que la Corte Nacional vuelva a analizar los hechos acaecidos en el proceso, sino un mecanismo para verificar que el Tribunal a quo haya actuado dentro del marco legal vigente y las reglas de la lógica en relación con específicas actuaciones probatorias que le han servido para decidir la causa<sup>10</sup>.

Es por estos motivos que la Primera Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia rechazó el recurso interpuesto y señaló que la Sala de instancia no está obligada a seguir un criterio determinado en relación con la valoración de la prueba, y que, por tanto, y como dice la doctrina de casación, el recurso no puede fundarse en la disposición del artículo 115 del Código de Procedimiento Civil. En este sentido, la Sala, en la sentencia impugnada, ha señalado:

(...) la doctrina de casación nos dice que no puede servir de fundamento para la interposición del recurso de casación la disposición del Art. 115 del Código de Procedimiento Civil, debido a que esta norma no contiene un precepto sobre apreciación de la prueba no obstante de facultar al juzgador [a] hacer uso de las reglas de la sana crítica, aquellas que no se hallan consignadas en ninguna norma legal, por tanto tal expresión no obliga a la Sala de instancia a seguir un criterio determinado; esta situación impide a este Tribunal entrar al ulterior examen de la cuestión debatida, debido a la ineptitud del recurso interpuesto, en tal virtud y sin que sea menester añadir otras reflexiones, se rechaza el recurso (...) <sup>11</sup>.

A lo antedicho, la Primera Sala de lo Laboral de la Corte Nacional agrega que el recurrente se limita a enunciar las normas que estima infringidas, sin determinar con claridad el modo de su infracción, señalando que la Sala Civil, Mercantil Laboral y Materias Residuales de la Corte Provincial de Los Ríos “no valoró debidamente la prueba testimonial”, y citando a continuación una serie de artículos que, por tal motivo, no se habrían aplicado. Sobre la base de lo expuesto, la Primera Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, en el auto del 29 de noviembre de 2011, mediante el cual se rechaza el recurso interpuesto, señala expresamente que el mismo no cumple con los requisitos de forma que para su admisibilidad exige el artículo 6 de la Ley de Casación:

PRIMERO: (...) si bien el recurrente cita las normas que considera han sido infringidas en la sentencia materia de la

impugnación y basa su recurso en la causal tercera del Art. 3 de la Ley de Casación<sup>12</sup>, sin embargo, no determina los vicios que considera han incurrido en las normas, pues debido al carácter formal del recurso de casación era obligación del recurrente puntualizar, no solo las normas legales y las causales bajo las cuales se han producido la infracción de la ley, **sino también el modo por el cual se ha incurrido en ella**, elementos necesarios para el análisis que debe realizar el Tribunal de Casación. [Negrilla fuera de texto].

En este sentido, cabe remitirse a la resolución de la Corte Nacional signada con el N.º 08-2009, en la que se han determinado claramente los requisitos que comporta la fundamentación del recurso de casación en la causal tercera del artículo 3 de la Ley de Casación:

CUARTO: Para finalizar en cuanto a la causal tercera, quien fundamenta su recurso en dicha causal debe cumplir con los siguientes requerimientos: **1.** Determinar las normas infringidas y la forma que han sido transgredidas. **2.** Establecer los preceptos jurídicos, las normas aplicables a la valoración a la prueba infringidas. **3.** Señalar las normas sustantivas transgredidas como consecuencia de la infracción de los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba; y, **4.** Precisar el medio de prueba respecto del que se han aplicado incorrectamente las normas relativas a la valoración de la prueba. Vale anotar que conforme se ha manifestado en múltiples fallos de la Corte Suprema de Justicia, el juez de instancia está facultado para valorar las pruebas y atribuirles fuerza de convicción. La Casación no es una tercera instancia, en consecuencia, el tribunal que conoce de este extraordinario recurso, no tiene competencia para realizar una nueva valoración de la totalidad de las pruebas del [sic] constantes en el proceso, sino que su potestad se limita únicamente a verificar que el juez de instancia con relación a los medios de prueba singularizados en el escrito de interposición del recurso de casación haya aplicado correctamente las normas jurídicas inherentes a la valoración de la respectiva prueba<sup>13</sup>.

Cabe igualmente remitirse al auto de inadmisión dictado dentro del juicio N.º 320-2014, en que la Sala de Conjucees de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia ha expresado lo siguiente:

**7.5. Fundamentación.** La **causal tercera** se refiere a la aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba, siempre que hayan conducido a una equivocada aplicación o a la no aplicación de normas de derecho en la sentencia o auto. Esta causal permite casar el fallo cuando el mismo incurre en no aplicar, aplicar indebidamente o interpretar en forma errónea las normas

<sup>10</sup> Resolución N.º 02-2009 del 04 de febrero de 2009, juicio N.º 354-2007, Corte Nacional de Justicia, Sala de lo Contencioso Administrativo.

<sup>11</sup> Auto de 29 de noviembre de 2011, Corte Nacional de Justicia, Sala de lo Laboral.

<sup>12</sup> “Art. 3.- CAUSALES.- El recurso de casación solo podrá fundarse en las siguientes causales:

(...) 3ra. Aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba, siempre que hayan conducido a una equivocada aplicación o a la no aplicación de normas de derecho en la sentencia o auto (...)”

<sup>13</sup> Resolución N.º 08-2009 del 10 de febrero de 2009, Juicio S/N, Corte Nacional de Justicia, Sala de lo Contencioso Administrativo.

relativas a la valoración de la prueba, cuando ello ha conducido a una equivocada aplicación o a la no aplicación de normas de derecho en el fallo impugnado; el recurrente en su fundamentación deberá demostrar el error de derecho en que ha incurrido el Tribunal de instancia, ya que nuestro sistema no admite la alegación del error de hecho en la valoración de la prueba, como causal de casación (...). Para integrar la proposición jurídica completa conforme lo requiere esta causal se deben: a) citar las normas relativas a la valoración de la prueba que el tribunal de instancia ha infringido (aplicado indebidamente, omitido aplicar o interpretado erróneamente), en aquellos casos en los cuales nuestro sistema de derecho positivo establece el sistema de prueba tasado; y, de ser del [sic] caso, citar los principios violados de la sana crítica en los casos en los cuales se aplica la misma; y, b) citar las normas sustantivas infringidas (aplicación indebida o falta de aplicación) como consecuencia del yerro en las normas y principios reguladores de la prueba (...)<sup>14</sup>.

En el marco de lo enunciado, el auto de inadmisión del recurso interpuesto por el señor José Germán Martínez Montoya señala:

SEGUNDO.- Respecto, a la causal 3era del artículo 3 de la Ley de Casación a la que se hace relación en la fundamentación; no justifica, cómo se produjo la infracción de normas de derecho, sea por equivocada aplicación o por la no aplicación de las mismas ya que esta causal comprende tres modos de infracción o tres vicios de juzgamiento por los cuales se puede interponer el recurso de casación contra la sentencias dictadas por las Cortes Superiores en procesos de conocimiento; vicios que, a su vez, deben dar lugar a otros dos modos de infracción. Por lo tanto, cuando el recurrente invoca la causal tercera, como en este caso, para que proceda la alegación, está en la obligación de presentar la concurrencia de las dos violaciones sucesivas previstas en esta causal; es decir, primero la violación directa de los preceptos jurídicos sobre la valoración de la prueba; y, segundo, la violación de normas de derecho producida como consecuencia de lo anterior (...).

Es jurisprudencia reiterativa de la Corte Suprema de Justicia, actual Corte Nacional, que el recurso de casación, por su naturaleza, es restrictivo, formal, completo, y que no admite interpretación extensiva, por lo que las Salas no están facultadas para llenar vacíos ni para variar de oficio el ámbito de la causal invocada, ni darle una extensión respecto a las normas y modo de infracción que no fueron planteadas o que se plantearon deficientemente.

Es así que la decisión de la Primera Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia está fundada en Derecho y se encuentra apegada a la Constitución, a la ley de la materia y a los principios procesales, cumpliendo cabalmente con el derecho a la seguridad jurídica, contenido en el artículo 82 de la Constitución de la República.

En cuanto al debido proceso y a las garantías establecidas en los numerales 1 y 7 del artículo 76 de la Constitución de la República, y siguiendo lo mencionado al inicio del presente acápite, la Corte Constitucional debe verificar que el accionante haya tenido la oportunidad de ser escuchado y de hacer valer sus pretensiones ante los jueces, sin que se le hubiera privado de los medios necesarios para reclamar y hacer valer sus derechos durante el desarrollo de todo el proceso legal.

En esta línea, cabe señalar que el accionante, José Germán Martínez Montoya, tras presentar demanda laboral en contra de los señores Pedro Guzmán Carriel y Rolando Guzmán Coello, por haber sido presuntamente despedido intempestivamente, recibió sentencia por parte del juez primero provincial del Trabajo de Los Ríos, la misma que declaró no ha lugar su pretensión. Dado lo anterior, el señor Martínez Montoya interpuso recurso de apelación ante la Corte Provincial de Los Ríos, cuya Sala Civil, Mercantil, Laboral y Materias Residuales rechazó, confirmando en todas sus partes la sentencia de primera instancia. Tras lo anterior, el ahora accionante interpuso recurso de casación ante la Corte Nacional de Justicia, cuya Primera Sala de lo Laboral, con fecha 29 de noviembre de 2011, lo rechazó.

En virtud de lo manifestado se colige que en ningún momento se ha privado al señor Martínez Montoya del derecho a acudir a los órganos judiciales ni del derecho a que sus pretensiones sean debidamente atendidas, garantizando de este modo sus derechos constitucionales.

Puntualmente, en cuanto al recurso de casación presentado, tal como lo establecen los artículos 6 y 7 de la ley de la materia<sup>15</sup>, una vez presentado el recurso, el órgano judicial respectivo debe analizar si la demanda cumple con los requisitos formales establecidos en la norma, entre ellos, la enunciación de las normas legales que se estima han sido infringidas, las causales en que se funda el recurso y los fundamentos en los que este se apoya; paso seguido, y elevado el recurso a la Corte Nacional, corresponde a la Sala respectiva examinar si el mismo ha sido debidamente concedido, y en la primera providencia o auto deberá admitirlo o rechazarlo, aspectos que se verifican en los recaudos procesales.

<sup>15</sup> “Art. 6.- REQUISITOS FORMALES.- En el escrito de interposición del recurso de casación deberá constar en forma obligatoria lo siguiente:

1. Indicación de la sentencia o auto recurridos con individualización del proceso en que se dictó y las partes procesales;
2. Las normas de derecho que se estiman infringidas o las solemnidades del procedimiento que se hayan omitido;
3. La determinación de las causales en que se funda; y,
4. Los fundamentos en que se apoya el recurso.

Art. 7.- CALIFICACION.- Interpuesto el recurso, el órgano judicial respectivo, dentro del término de tres días, examinará si concurren las siguientes circunstancias:

- 1ra.- Si la sentencia o auto objeto del recurso es de aquellos contra los cuales procede de acuerdo con el artículo 2;
- 2da.- Si se ha interpuesto en tiempo; y,
- 3ra.- Si el escrito mediante el cual se lo deduce reúne los requisitos señalados en el artículo anterior. El órgano judicial respectivo, con exposición detallada de los fundamentos o motivos de la decisión, admitirá o denegará el recurso.”

<sup>14</sup> Resolución S/N del 27 de noviembre de 2014, juicio N.º 320-2014, Corte Nacional de Justicia, Sala de Conjuces de lo Contencioso Tributario.

Es preciso señalar que solamente en caso de que el recurso interpuesto hubiere pasado la fase de admisión, los jueces de la Sala a la que su resolución hubiere correspondido, deberán, a partir de un análisis objetivo y argumentado, conocer sobre el fondo del recurso y pronunciarse mediante sentencia respecto de las alegaciones y pretensiones del recurrente. En el caso *sub júdice*, y siendo que el auto fue emitido durante la fase de admisión, los jueces debían verificar *únicamente* el cumplimiento de los requisitos formales establecidos en la Ley de Casación. Siguiendo esta línea, la Sala determinó que el recurrente no puntualizó las normas legales, las causales por las cuales se produjo la infracción, ni el modo por el cual se incurrió en ella, sin emitir ningún pronunciamiento relativo al fondo de la causa, pues no le correspondía hacerlo, conforme lo establece la ley de la materia.

Por todo lo anterior, la Corte Constitucional estima que el auto emitido con fecha 29 de noviembre de 2011, por la Primera Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, mediante el cual se rechazó el recurso de casación interpuesto por el señor José Germán Martínez Montoya, no vulnera el derecho del accionante a la seguridad jurídica, ni el derecho al debido proceso, en su garantía del derecho a la defensa.

### III DECISIÓN

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

#### SENTENCIA

1. Declarar que no existe vulneración a derechos constitucionales.
2. Negar la acción extraordinaria de protección propuesta.
3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con siete votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loo, Marcelo Jaramillo Villa, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de los jueces María del Carmen Maldonado Sánchez y Manuel Viteri Olvera, en sesión de 06 de mayo de 2015. Lo certifico.

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

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de junio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

#### CASO Nro. 0062-12-EP

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el juez Patricio Pazmiño Freire, Presidente de la Corte Constitucional, el día miércoles 27 de mayo del dos mil quince.- Lo certifico.

f.) Jaime Pozo Chamorro, **Secretario General**.

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de junio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 06 de mayo de 2015

#### SENTENCIA N.º 152-15-SEP-CC

#### CASO N.º 0709-14-EP

### CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

#### I. ANTECEDENTES

##### Resumen de admisibilidad

El abogado Alejandro Peñaherrera Córdova en su calidad de procurador judicial de la compañía SAMPER Cía. Ltda., amparado en el contenido dispuesto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador, presenta acción extraordinaria de protección en contra de las sentencias dictadas el 01 de noviembre de 2013 a las 09h33, por la jueza de la Unidad Primera de Contravenciones de Quito, dentro del juicio por contravención a la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor N.º 0917-2103 y el 27 de enero de 2014 a las 11h21, por el juez décimo quinto de garantías penales de Pichincha, dentro del juicio N.º 0768-2013. El accionante afirma que estas decisiones vulneran los derechos al debido proceso en razón de la competencia del juez, el juzgamiento de una persona con observancia del trámite propio de cada procedimiento, la eficacia probatoria y la prescripción, además de la vulneración al derecho a la seguridad jurídica.

Conforme consta a fs. 3 del expediente constitucional, y de conformidad con lo establecido en el segundo inciso del cuarto artículo innumerado agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, la Secretaría General de la Corte Constitucional del Ecuador, el 09 de mayo de 2014, certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

El 07 de agosto de 2014, la Sala de Admisión de conformidad con las normas de la Constitución de la República y de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 0709-14-EP.

Mediante sorteo efectuado en sesión ordinaria del Pleno de la Corte Constitucional el 22 de octubre de 2014, correspondió la sustanciación de la presente causa a la jueza Constitucional Ruth Seni Pinoargote, quien mediante auto del 22 de abril de 2015 a las 08h10, avocó conocimiento de la misma y dispuso notificar con el contenido del mismo a los jueces de la Unidad Primera de Contravenciones de Quito y al juez décimo quinto de garantías penales de Pichincha, mediante oficios entregados en sus despachos, a fin de que presenten un informe debidamente motivado de descargo sobre los argumentos que fundamentan la demanda en el término de cinco días de realizada la notificación respectiva. Por otro lado, dispuso la notificación del contenido del auto al gerente general de la compañía Samper Cía. Ltda., al comandante del Cuerpo de Bomberos del Distrito Metropolitano de Quito, al contralor general del Estado y al procurador general del Estado.

#### **Sentencia que se impugna**

Las sentencias objeto de la presente acción extraordinaria de protección son las siguientes:

#### **Sentencia dictada por la Unidad Judicial Primera de Contravenciones del Cantón Quito de la Provincia de Pichincha, dentro de la causa N.º 17265-2013 del 01 de noviembre de 2013 a las 09h33:**

El Art. 19 del Código Orgánico de la Función Judicial que textualmente señala “Todo proceso judicial se promueve por iniciativa de parte legitimada. Las Juezas y jueces resolverán de conformidad con lo fijado por las partes como objeto del proceso y en mérito de las pruebas pedidas, ordenadas y actuadas de conformidad con la ley”. Esta Juzgadora, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA.- Por haber probado los fundamentos de hecho y derecho, se ACEPTA la Denuncia presentada por el señor Tcrnl. Dr. Eber Arroyo Jurado en su calidad de Comandante General y representante legal del Cuerpo de Bomberos del Distrito Metropolitano de Quito CBDMQ, y se dispone que la denunciada EMPRESA SAMPER CIA. LTDA., representada legalmente por su Gerente General SANTIAGO MAURICIO SAMPER QUEVEDO, (...) se le CONDENA A LA DEVOLUCIÓN DE LA CANTIDAD PAGADA POR EL CUERPO DE BOMBEROS DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, POR CONCEPTO DE PAGO DE LA ADQUISICIÓN DE CINCO VEHÍCULOS DE RESCATE PARA EL CUERPO DE BOMBEROS DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, ESTO ES LA CANTIDAD DE SETECIENTOS CUARENTA Y DOS MIL CUATROCIENTOS CUARENTA Y SEIS DÓLARES CON OCHENTA Y SEIS CTVS. (USD. 742.446.86 ctvs.), A FAVOR DEL CUERPO DE BOMBEROS DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, REPRESENTADO POR EL SEÑOR TCRNL. DR. EBER ARROYO JURADO EN SU CALIDAD DE COMANDANTE GENERAL, (...), se le sanciona al condenado, empresa SAMPER CIA. LTDA., con la multa de \$. 4.000,00 (...) además se le condena al pago de daños y perjuicios los cuales podrán ser reclamados por el denunciante conforme lo señalado en el Art. 87 de la ley Orgánica de Defensa del Consumidor en concordancia con lo

dispuesto en el Art. 391 del Código de Procedimiento Penal; y, se regula los honorarios del Abogado Patrocinador de la Denunciante en la cantidad de \$. 1000 dólares.

#### **Sentencia dictada por el Juzgado Décimo Quinto de Garantías Penales de Pichincha dentro del recurso de apelación dentro del juicio N.º 0768-2013 del 27 de enero de 2014 a las 11h21:**

CUARTO. El Art. 52 de la Constitución de la República manifiesta: “Las personas tienen derecho a disponer de bienes y servicios de óptima calidad y a elegirlos con libertad, así como a una información precisa y no engañosa sobre su contenido y características. La ley establecerá los mecanismos de control de calidad y los procedimientos de defensa de las consumidoras y consumidores; y por las sanciones por vulneración de estos derechos, la reparación e indemnización por deficiencias, daños o mala calidad de bienes y servicios (...)” El Art. 54 *Ibidem* estatuye: “Las personas o entidades que presten servicios públicos o produzcan o comercialicen bienes de consumo, serán responsables civil y penalmente por la deficiente prestación de servicio, por la calidad defectuosa del producto, o cuando sus condiciones no estén de acuerdo con la publicidad efectuada con la descripción que incorpore”. Se debe precisar, que la demanda presentada se enmarca en las disposiciones de la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor, cuya aplicación en caso de duda se aplicará en sentido más favorable al consumidor. (...) QUINTO: El Art. 19 del Código orgánico de la Función Judicial estatuye: “Todo proceso judicial se promueve por iniciativa de parte legitimada. Las juezas y jueces resolverán de conformidad con lo fijado por las partes como objeto del proceso y en mérito de las pruebas pedidas, ordenadas y actuadas de conformidad con la Ley”. Por las consideraciones anotadas en los numerales anteriores el suscrito Juez de Garantías Penales. ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, Desecha el recurso de Apelación propuesto por Alejandro Xavier Peñaherrera Córdova Procurador Judicial de Compañía SAMPER Cía. Ltda. Y confirma en todas sus partes la sentencia subida en grado. Se da por legitimada la intervención de las partes en la Audiencia Pública Oral y Contradictoria. Actúe el Abg. Antonio Enríquez en calidad de Secretario Encargado de esta Judicatura, por Licencia del Titular.

#### **Argumentos planteados en la demanda**

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

A manera de antecedentes, relata en su demanda como las sentencias impugnadas al ser aceptadas sentarían un preocupante precedente, pues cualquier persona que se viera afectada por algún efecto derivado de un contrato civil o comercial, aún en caso de controversias por los efectos de un supuesto incumplimiento y la reclamación propia de una condición resolutoria tácita, simplificarían un proceso de conocimiento civil, para someter su discrepancia ante un juez de contravenciones.

Entre las alegaciones que esta Corte logra identificar en la demanda, se desprende que la controversia materia de

la presente acción extraordinaria de protección se originó en un proceso precontractual de licitación pública para la adquisición de 5 vehículos de rescate para el Cuerpo de Bomberos de Quito, en donde la compañía SAMPER Cía. Ltda., presentó una propuesta que se ajustaba a dichas bases, siendo declarada adjudicataria y suscribiendo el “Contrato de Adquisición de cinco vehículos de rescate para el Cuerpo de Bomberos del Distrito Metropolitano de Quito” con el Cuerpo de Bomberos del Distrito Metropolitano de Quito.

Posterior a esto, el accionante hace alusión de manera general a las obligaciones contractuales que tenía la empresa frente al contrato celebrado en especial, a una reclamación que realiza el Cuerpo de Bomberos de Quito, que afirma el legitimado activo no versar sobre la relación proveedor-consumidor; sino sobre un defecto derivado del combustible que se expende en el Ecuador, es decir, la existencia de un supuesto vicio oculto.

Adicionalmente, el legitimado activo señala que el Cuerpo de Bomberos de Quito y su representante legal, reclaman efectos derivados de un contrato civil, que no corresponden a ser conocidos y peor juzgados por un juez de Contravenciones. La compañía SAMPER contesta el reclamo presentado con excepciones que se asientan en la incompetencia del juez en razón de la materia, en la incompetencia de la jueza por falta de jurisdicción, ya que existía jurisdicción convencional para asistir el caso y en razón de la prescripción, y la insuficiencia de pruebas. A pesar de los argumentos presentados, la sentencia emitida por la Unidad Judicial Primera de Contravenciones del Cantón Quito de la Provincia de Pichincha acepta la demanda propuesta, sentencia ahora impugnada en la presente acción extraordinaria de protección, junto con la de segunda instancia.

Luego del relato de los antecedentes acontecidos en la sustanciación del reclamo, el accionante cita varios artículos de la Constitución a modo de demostración de vulneración de derechos constitucionales; realiza una descripción normativa y doctrinaria sobre la acción extraordinaria de protección, de todas las garantías presuntamente vulneradas dentro del derecho al debido proceso y el derecho a la seguridad jurídica. Finalmente establece su pretensión.

#### **Fundamentos de derecho del accionante**

Como consecuencia de lo expuesto, el accionante considera que se han vulnerado los siguientes derechos constitucionales: las garantías del debido proceso establecidas en los numerales 1, 3, 4, y 7 literal **a; c; h** y **l** del artículo 76 de la Constitución de la República, así como el derecho a la seguridad jurídica establecido en el artículo 82, y lo que determina en cuanto al sistema procesal en el artículo 169 de la Constitución de la República.

#### **Pretensión**

El accionante solicita que se reparen los derechos vulnerados que han sido descritos en la demanda de acción extraordinaria de protección, además de que se declaren sin efecto las dos sentencias impugnadas.

#### **Contestación a la demanda**

##### **Legitimados activos**

##### **Jueza de la Unidad Judicial Primera de Contravenciones de Quito**

Irene Pérez Villacis en calidad de jueza de la Unidad Judicial Primera de Contravenciones de Quito, dentro del caso N.º 0709-14-EP, ha emitido su informe motivado en los siguientes términos:

Que el presente caso llegó a su conocimiento por una denuncia presentada por el representante legal del Cuerpo de Bomberos del Distrito Metropolitano de Quito en contra de la empresa SAMPER Cía. Ltda., por supuestas infracciones a la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor.

Que se ha suscrito un contrato de licitación pública entre las partes para la adquisición de cinco vehículos de rescate para el Cuerpo de Bomberos del Distrito Metropolitano de Quito pero que a los pocos días de entregados, han presentado fallas mecánicas.

Que en el presente caso la empresa SAMPER Cía. Ltda., es una empresa privada, adscrita al Portal de Compras Públicas, ganadora por ser la mejor ofertante dentro del proceso de licitación pública, por el cual cobró un precio y entregó los vehículos de rescate y que por lo tanto, encaja plenamente en la calidad de proveedora establecida en la Ley de Defensa del Consumidor, por lo cual ella es competente para conocer el caso.

Que se ha seguido el trámite previsto en la ley de la materia para este tipo de casos y que la sentencia se encuentra en fase de ejecución.

Que SAMPER Cía. Ltda., ha argumentado incompetencia del juez en razón de la materia, pues la Ley de Defensa del Consumidor no puede resolver conflictos de interpretación, de ejecución contractual o de efectos derivados de un contrato que por su naturaleza deben ser conocidos por los jueces naturales de los contratantes a través de los procesos judiciales determinados en la ley.

Que lo que se litiga no es el cumplimiento o la rescisión del contrato por lo cual no se podría decir que se trate de un asunto de naturaleza civil, que lo que se litiga son los efectos que han generado el cumplimiento de ese contrato, por lo que únicamente cabe analizar si las partes que intervinieron en dicho contrato cumplen con las calidades de consumidor y proveedor.

Que al ser las partes consumidor y proveedor, y objeto de la Ley de Defensa del Consumidor, el normar las relaciones entre proveedores y consumidores, la jueza de contravenciones era la indicada para conocer el caso.

Que no se ha vulnerado la cláusula arbitral pues lo que se está ventilando son temas propios de la Ley de Defensa del Consumidor.

Que la acción no se encuentra prescrita ya que se ha verificado que la garantía se encontraba vigente, por lo que no operaba la prescripción de la acción civil de daños y perjuicios que como efecto de la sentencia condenatoria se impuso, ya que por su naturaleza, las infracciones a la Ley de Defensa del Consumidor son imprescriptibles.

Que no existe tal insuficiencia de pruebas, pues su sentencia ha sido revisada por el superior, confirmando la misma en todas sus partes.

Que solicita que se niegue la acción extraordinaria de protección por infundada e improcedente.

#### **Juez de la Unidad Judicial Penal con sede en el Distrito Metropolitano de Quito**

Freddy San Martín Jordan, juez de la Unidad Judicial Penal con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, emitió su informe motivado en los siguientes términos:

Que su resolución tiene como fundamento la sentencia dictada en primera instancia por la jueza de la Unidad Judicial Primera de Contravenciones del Cantón Quito, por contravenciones a la Ley de Defensa del Consumidor en relación a la denuncia presentada por el Cuerpo de Bomberos del Distrito Metropolitano de Quito en contra de la empresa SAMPER Cía. Ltda.

Hace un breve resumen de los hechos.

Que con los antecedentes expuestos el juez desecha el recurso de apelación propuesto por la empresa SAMPER Cía. Ltda., y confirma en todas sus partes la sentencia subida en grado.

#### **Terceros interesados**

El representante del Cuerpo de Bomberos del Distrito Metropolitano de Quito, no ha emitido el informe debidamente motivado solicitado por la jueza sustanciadora. Así, como tampoco, el representante del procurador general del Estado, ha señalado casillero alguno.

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

### **Competencia de la Corte**

La Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones extraordinarias de protección en virtud de lo establecido en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República y el artículo 63 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

### **Legitimación activa**

El accionante se encuentra legitimado para presentar esta acción extraordinaria de protección en virtud de cumplir con el requerimiento establecido en los artículos 437 y 439 de la Constitución de la República del Ecuador.

### **Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección**

La acción extraordinaria de protección, conforme lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, procede contra sentencias, autos, resoluciones con fuerza de sentencia, firmes, definitivos y ejecutoriados, en los que por acción u omisión, se haya violado el debido proceso u otros derechos constitucionales reconocidos en la Constitución, una vez que se agotados los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, a menos que la falta de interposición de los mismos no fuera atribuible a la negligencia de la persona titular del derecho constitucional vulnerado, conforme lo previsto en el artículo 94 de la Constitución de la República.

Es así que, las garantías constitucionales buscan prevenir, cesar o enmendar la violación de derechos constitucionales,<sup>1</sup> por lo que estas se conciben como herramientas para tutelar los derechos reconocidos en la Constitución y brindan además una reparación eficaz en caso de su vulneración. El debido proceso se ha entendido en un doble ámbito de aplicación, tanto como derecho fundamental de todas las personas y como garantía para la protección de los demás derechos reconocidos en la constitución<sup>2</sup>, por lo que no contar con una garantía que tutele el derecho al debido proceso en sede jurisdiccional implicaría restarle importancia a este derecho-garantía y como tal, dejar en indefensión a las personas que, dentro de un proceso jurisdiccional, vean sus derechos vulnerados, permitiendo al Estado también cumplir con las obligaciones contraídas por este al ser signatario de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

De esta manera, la acción extraordinaria de protección debe ser entendida como una garantía constitucional que tiene por objeto verificar el cumplimiento del debido proceso y garantizar además los derechos constitucionales que, presuntamente, podían haber sido vulnerados dentro de procesos jurisdiccionales. Por lo que cabe recordar que la acción extraordinaria de protección no puede ser confundida con un recurso procesal o una nueva instancia dentro del proceso, sino que es de naturaleza excepcional, por lo que deben cumplirse ciertos requisitos para su procedencia.

La naturaleza de la acción extraordinaria de protección se limita a conocer, por solicitud de parte, la presunta vulneración al debido proceso a los derechos constitucionales, que puede llevarse a cabo dentro de un proceso jurisdiccional o judicial en los que además, se haya emitido sentencia o auto definitivo y en los que se verifique el agotamiento de recursos ordinarios y extraordinarios dentro de la jurisdicción nacional.

Por este motivo, la Corte Constitucional aclara que solo se pronunciará respecto de la posible violación de derechos

<sup>1</sup> Ramiro Ávila Santamaría, *Las Garantías: Herramientas imprescindibles para el cumplimiento de los derechos. Avances conceptuales en la Constitución del 2008*, Desafíos Constitucionales, Quito, Ministerio de Justicia de Ecuador, 2008. Pp. 89.

<sup>2</sup> Agustín Grijalva, *La Acción extraordinaria de protección*. Pp. 659.

reconocidos y garantizados en la Constitución de la República de Ecuador o en instrumentos internacionales de derechos humanos de los cuales, el Ecuador sea signatario y no de temas que son competencia de la justicia ordinaria y que se relacionan a circunstancias de orden legal.

#### Determinación del problema jurídico

Para garantizar la defensa de los derechos constitucionales de las partes, se estima pertinente pronunciarse sobre aquello que es objeto de la acción extraordinaria de protección, esto es, la vulneración de derechos constitucionales y/o al debido proceso; por lo que, esta Corte, a fin de resolver la presente acción extraordinaria de protección, establece el siguiente problema jurídico:

¿Existe vulneración a la seguridad jurídica en las sentencias dictadas el 1 de noviembre de 2013 a las 09h33, emitida por la Unidad Primera de Contravenciones del Cantón Quito de la Provincia de Pichincha; así como en la sentencia emitida el 27 de enero de 2014 a las 11h21, por el Juzgado Décimo Quinto de Garantías Penales de Pichincha?

#### Resolución del problema jurídico

**¿Existe vulneración a la seguridad jurídica en las sentencias dictadas el 1 de noviembre de 2013 a las 09h33, emitida por la Unidad Primera de Contravenciones del Cantón Quito de la Provincia de Pichincha; así como en la sentencia emitida el 27 de enero de 2014 a las 11h21, por el Juzgado Décimo Quinto de Garantías Penales de Pichincha?**

#### Resolución del problema jurídico

Para dar solución al problema jurídico antes planteado, corresponde a esta Corte efectuar el siguiente análisis constitucional:

El artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador determina: “El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”.

En este sentido, la Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, señaló que:

[...] se entiende como certeza práctica del derecho y se traduce en la seguridad que se conoce lo previsto como lo prohibido, lo permitido, y lo mandado por el poder público respecto de las relaciones entre particulares y de éstos con el Estado, de lo que se colige que la seguridad jurídica es una garantía que el Estado reconoce a la persona para que su integridad, sus derechos y sus bienes no sean violentados y que en caso de que esto se produzca, se establezcan los mecanismos adecuados para su tutela [...].<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 006-09-SEP-CC, caso N.º 0002-08-EP.

De igual manera, la Corte Constitucional, para el período de transición, dijo que: “[...] el derecho constitucional a la seguridad jurídica implica la confiabilidad en el orden jurídico y la sujeción de todos los poderes del Estado a la Constitución y la ley”<sup>4</sup>.

En este orden, la Corte Constitucional del Ecuador en su sentencia N.º 023-13-SEP-CC, emitida dentro del caso N.º 1975-11-EP, ratificó aquellas consideraciones citadas en párrafos anteriores, al señalar que el derecho a la seguridad jurídica, “[...] es el pilar sobre el cual se asienta la confianza ciudadana en cuanto a las actuaciones de los distintos poderes públicos; en virtud de aquello, los actos emanados de dichas autoridades públicas deben observar las normas que componen el ordenamiento jurídico vigente, debiendo además sujetarse a las atribuciones que le compete a cada órgano”<sup>5</sup>.

El legitimado activo en el escrito que contiene la acción extraordinaria de protección manifiesta que las sentencias impugnadas al ser aceptadas sentarían un preocupante precedente, pues cualquier persona que se viera afectada por algún efecto derivado de un contrato civil o comercial, aún en caso de controversias por los efectos de un supuesto incumplimiento y la reclamación propia de una condición resolutoria tácita, simplificarían un proceso de conocimiento, para someter su discrepancia ante un juez de contravenciones.

Ahora bien, en lo que respecta al caso *sub judice* y para efectos del presente análisis, se considera necesario referirse a la existencia de normas jurídicas previas, claras y públicas para verificar si estas a su vez, fueron aplicadas por los jueces de la causa en el proceso del que emanan las sentencias impugnadas.

La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública establece que:

Art. 105.- Instancia Única.- De surgir controversias en que las partes no concuerden someterlas a los procedimientos de mediación y arbitraje y decidan ir a sede judicial, el procedimiento se lo ventilará ante los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo aplicando para ello la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

De lo que se puede concluir que la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública ha establecido que de no pactarse mediación o arbitraje, de surgir controversias producto de un contrato que esté regido por este cuerpo legal, las mismas se resolverán en sede judicial, ante los tribunales contenciosos administrativos, pues el legislador, al desarrollar la solución de las controversias en materia de contratación pública, quiso proteger la competencia de los tribunales de lo contencioso administrativo, dándole únicamente la posibilidad de pactar previamente, la mediación o el arbitraje, garantizando así, además, la libertad de las partes.

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 057-12-SEP-CC, caso N.º 0641-10-EP.

<sup>5</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 023-13-SEP-CC, caso N.º 1795-11-EP.

El Código Orgánico de la Función Judicial desarrolla ampliamente la jurisdicción y la competencia de los jueces y juezas que conforman la Función Judicial.

Se establece que la jurisdicción y la competencia nacen de la Constitución y la ley, y que solo podrán ejercer la potestad jurisdiccional las juezas y jueces nombrados de conformidad con sus preceptos<sup>6</sup>. La potestad jurisdiccional se ejercerá por las juezas y jueces en forma especializada, según las diferentes áreas de la competencia. Este principio no se contrapone al principio de seguridad jurídica contemplado en el artículo 25<sup>7</sup>. La jurisdicción consiste en la potestad pública de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, potestad que corresponde a las juezas y jueces establecidos por la Constitución y las leyes, y que se ejerce según las reglas de la competencia<sup>8</sup>. La competencia, por otro lado, es la medida dentro de la cual la potestad jurisdiccional está distribuida entre las diversas cortes, tribunales y juzgados, en razón de las personas, del territorio, de la materia y de los grados<sup>9</sup>. Al referirse a los tribunales de lo contencioso administrativo manifiesta que funcionan en salas, sedes y territorios determinados por el Consejo de la Judicatura<sup>10</sup>. El código establece que les corresponde a las juezas y jueces que integren las Salas de lo Contencioso Administrativo conocer sobre ciertos aspectos determinados en este cuerpo legal, así como también los asuntos que se establezcan en la ley<sup>11</sup>.

<sup>6</sup> Art. 7.- PRINCIPIOS DE LEGALIDAD, JURISDICCION Y COMPETENCIA.- La jurisdicción y la competencia nacen de la Constitución y la ley. Solo podrán ejercer la potestad jurisdiccional las juezas y jueces nombrados de conformidad con sus preceptos, con la intervención directa de fiscales y defensores públicos en el ámbito de sus funciones.

<sup>7</sup> Art. 11.- PRINCIPIO DE ESPECIALIDAD.- La potestad jurisdiccional se ejercerá por las juezas y jueces en forma especializada, según las diferentes áreas de la competencia. Sin embargo, en lugares con escasa población de usuarios o en atención a la carga procesal, una jueza o juez podrá ejercer varias o la totalidad de las especializaciones de conformidad con las previsiones de este Código.

Este principio no se contrapone al principio de seguridad jurídica contemplado en el artículo 25.

Las decisiones definitivas de las juezas y jueces deberán ser ejecutadas en la instancia determinada por la ley.

<sup>8</sup> Art. 150.- JURISDICCION.- La jurisdicción consiste en la potestad pública de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, potestad que corresponde a las juezas y jueces establecidos por la Constitución y las leyes, y que se ejerce según las reglas de la competencia.

<sup>9</sup> Art. 156.- COMPETENCIA.- Competencia es la medida dentro de la cual la potestad jurisdiccional está distribuida entre las diversas cortes, tribunales y juzgados, en razón de las personas, del territorio, de la materia, y de los grados.

<sup>10</sup> JUEZAS Y JUECES DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO TRIBUTARIO

Art. 216.- COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES DISTRITALES DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.- Existirán tribunales de lo contencioso administrativo en los distritos que determine el Consejo de la Judicatura, el cual establecerá el número de salas, la sede y espacio territorial en que ejerzan su competencia.

<sup>11</sup> Art. 217.- ATRIBUCIONES Y DEBERES.- Corresponde a las juezas y jueces que integren las salas de lo contencioso administrativo:  
15. Los demás asuntos que establezca la ley.

El Código Civil establece en el artículo 1561 que: “Todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales”.

De la lectura del contrato que han firmado las partes, libre y voluntariamente, que obra a fojas 27 y siguientes del expediente de primera instancia, se desprende que las partes han pactado la forma en la que se solucionarían las controversias en los siguientes términos:

DIECINUEVE PUNTO TRES.- De surgir controversias en que las partes no acuerden someterlas a los procedimientos de mediación y arbitraje y decidan ir a sede judicial, el procedimiento se lo ventilará ante los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo aplicando para ello la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Será competente para conocer dichas controversias el Tribunal Distrital que ejerce jurisdicción en el domicilio de la contratista (...).

Una vez que se evidencia que existen normas previas, claras y públicas que estipulan que: de surgir controversias en los contratos de contratación pública, estas deberán ventilarse en la jurisdicción contencioso administrativa; que las cláusulas que forman parte del contrato se consideran ley para las partes; que en el contrato las partes estipulan que en sede judicial, el procedimiento se lo ventilará ante los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo aplicando para ello, la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa; se vuelve necesario analizar si los juzgadores garantizaron el derecho a la seguridad jurídica de las partes, esto es, aplicar la normas previas, claras y públicas, y verificar el cumplimiento de sus presupuestos, sin que esto implique entrar a conocer el fondo del asunto, sino un análisis constitucional del derecho a la seguridad jurídica de las partes.

Como se observa del contrato firmado entre el Cuerpo de Bomberos del Distrito Metropolitano de Quito y la compañía SAMPER Cía. Ltda., han sido las partes, libre y voluntariamente, y además, en armonía con la disposición legal de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública contenida en el artículo 105, quienes han decidido someterse a la jurisdicción contencioso administrativa como una vía adecuada para la solución de las controversias que pudieran suscitarse.

Del proceso se observa que el Tcnl. Eber Arroyo Jurado en calidad de comandante general y representante legal del Cuerpo de Bomberos del Distrito Metropolitano de Quito-CBDMQ, el 28 de marzo de 2013 a las 13h05, al considerar que SAMPER Cía. Ltda., ha incumplido con obligaciones previstas en el contrato (así lo manifiesta en el apartado 3 de su denuncia titulado: “INCUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES ASUMIDAS POR SAMPER Y CONTRADICCIÓN POR LA REALIDAD TÉCNICA DE LOS BIENES ENTREGADOS AL CBDMQ”), presenta una denuncia ante el juez de la Unidad Judicial de Contravenciones del Cantón Quito, amparado en el artículo 231 numeral 3 del Código Orgánico de la Función Judicial por supuestas infracciones a las normas de la Ley Orgánica de Defensa al Consumidor.

La jueza de la Unidad Judicial Primera de Contravenciones del Cantón Quito de la Provincia de Pichincha, mediante auto del 12 de abril de 2013 a las 11h59, avocó conocimiento de la causa y manifestó que: “(...) Por existir un Contrato de Adquisición de Cinco vehículos de Rescate-Cuerpo de Bomberos de Quito. Otorgado por Cuerpo de Bomberos de Quito CRNEL. Jaime Benalcázar Rocha a favor de la Compañía SAMPER CIA. LTDA (...) en la Cláusula Diecinueve punto Dos.- Clausula Arbitral, en la Cláusula Arbitral, en la Cláusula Diecinueve punto Tres.- De surgir controversias en que las partes no acuerden someterlas a los procedimientos de mediación y arbitraje y decidan ir a sede judicial, el procedimiento se lo ventilará ante los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo. Sera competente para conocer dichas controversias el Tribunal Distrital que ejerce jurisdicción en el domicilio de la contratista. Por lo que me INHIBO de conocer esta causa, por no ser juez competente (...)” (Subrayado fuera del texto).

El representante del Cuerpo de Bomberos de Quito solicita la revocatoria del auto del 12 de abril de 2013 a las 11h59. Mediante auto del 18 de abril de 2013 a las 16h08, la jueza de la Unidad Judicial Primera de Contravenciones del Cantón Quito de la Provincia de Pichincha acepta el pedido y procede con la revocatoria del auto por haberse solicitado en el término legal.

En la especie se observa que la jueza de la Unidad Judicial Primera de Contravenciones del Cantón Quito de la Provincia de Pichincha advierte que se trata de un contrato de suministro de 5 camiones por parte de una empresa privada (SAMPER) a una entidad pública (Cuerpo de Bomberos del Distrito Metropolitano de Quito) y del contrato que obra a fojas 27, se observa que se trata de un proceso de licitación pública, identificado con el N.º 02-2007-CB-DMQ, regulado por la Ley del Sistema Nacional de Contratación Pública; sin embargo, la jueza de la Unidad Judicial Primera de Contravenciones del Cantón Quito de la Provincia de Pichincha deliberadamente, omite lo establecido en el artículo 105 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública que claramente establece que: “De surgir controversias en que las partes no concuerden someterlas a los procedimientos de mediación y arbitraje y decidan ir a sede judicial, el procedimiento se lo ventilará ante los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo aplicando para ello la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa” y en vez de inhibirse tal como en un primer momento lo había hecho, da trámite a un proceso judicial sin tener competencia para hacerlo, actuando en contra de una norma previa, clara y pública, vulnerando así el derecho a la seguridad jurídica.

Es claro entonces que los juzgadores, tanto de primera como de segunda instancia, debían garantizar el derecho constitucional de las partes a la seguridad jurídica, lo que en el caso concreto significa respetar lo establecido en el contrato derivado de una licitación pública en armonía con lo dispuesto en el artículo 105 de la ley del Sistema Nacional de Contratación Pública, esto es, que de existir controversias propias del contrato, estas se ventilen en la jurisdicción contencioso administrativa, lo cual, en el presente caso,

no ha ocurrido, sino que la jueza de contravenciones se ha declarado competente para conocer estos temas y el juez de segunda instancia, en vez de corregir el error, ha validado el proceso.

Esta distracción del juez competente que debía conocer desde un principio el asunto en disputa conlleva la vulneración de la seguridad jurídica, pues tanto la jueza de primera instancia así como el juez de segunda instancia, no aplicaron una norma clara, previa y pública, lo que les impidió a las partes obtener una tutela judicial efectiva en razón de que el juez de origen en cuanto a la pretensión de la parte actora, no era el juez de contravenciones, sino un tribunal de lo contencioso administrativo, tal como lo dispone la normativa aplicable al caso antes mencionada.

Por lo expuesto, esta Corte Constitucional concluye que en el presente caso se distrajo del juez competente el conocimiento de un tema que, por la materia y por acuerdo expreso de las partes, correspondía ventilarse ante un tribunal contencioso administrativo y no ante el juez de contravenciones, deviniendo en la vulneración del derecho constitucional a la seguridad jurídica, por lo que esta Corte adopta la siguiente:

### III. DECISIÓN

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

#### SENTENCIA

1. Declarar la vulneración del derecho constitucional a la seguridad jurídica establecido en el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador.
  2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.
  3. Como medida de reparación integral se dispone dejar sin efecto el proceso sustanciado por la Unidad Judicial Primera de Contravenciones del Cantón Quito de la Provincia de Pichincha con el N.º 0917-2013 en primera instancia y por el Juzgado Décimo Quinto de Garantías Penales de Pichincha con el N.º 17265-2013-0768 en apelación, quedando sin efecto jurídico, por ende, las resoluciones emitidas dentro de los mismos.
  4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.
- f.) Wendy Molina Andrade, **PRESIDENTA (e)**.
- f.) Jaime Pozo Chamorro, **SECRETARIO GENERAL**.

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con cinco votos de las señoras juezas y señores jueces: Marcelo Jaramillo Villa, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote y Wendy Molina Andrade, sin contar con la presencia de los jueces Antonio Gagliardo

Loor, María del Carmen Maldonado Sánchez, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, en sesión de 06 de mayo de 2015. Lo certifico.

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

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de junio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

**CASO Nro. 0709-14-EP**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la jueza Wendy Molina Andrade, suscribió la presente sentencia el día martes 26 de mayo del 2015, en calidad de presidenta (e) de la Corte Constitucional, al momento de expedirse la misma.- Lo certifico.

f.) Jaime Pozo Chamorro, **Secretario General**.

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de junio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

---

Quito, D. M., 06 de mayo de 2015

**SENTENCIA N.º 153-15-SEP-CC**

**CASO N.º 1523-12-EP**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

El 30 de agosto de 2012, el señor Daniel Santos Briones, por sus propios y personales derechos, presentó acción extraordinaria de protección en contra de la decisión judicial dictada el 06 de agosto de 2012 por la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, en el juicio penal signado con el N.º 0680-2012.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, de conformidad con lo establecido en el inciso segundo del artículo 17 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, el 28 de septiembre de 2012 certificó que en referencia a la acción constitucional N.º 1523-12-EP no se presentó previamente otra demanda con identidad de objeto y acción.

El 06 de noviembre de 2012, ante la Asamblea Nacional, se posesionaron los jueces de la primera Corte Constitucional que se integró conforme lo dispuesto en los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por los jueces Fabián Marcelo Jaramillo Villa, Tatiana Ordeñana Sierra y María del Carmen Maldonado Sánchez, mediante providencia dictada el 27 de marzo de 2013 avocó conocimiento de la causa y admitió a trámite la presente acción, sin que ello implicare pronunciamiento alguno respecto de la pretensión.

Mediante memorando N.º 194-CCE-SG-SUS-2013 del 24 de abril de 2013, el secretario general de la Corte Constitucional, Jaime Pozo Chamorro, de acuerdo al sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión extraordinaria del 23 de abril de 2013, remitió el caso N.º 1523-12-EP a la jueza sustanciadora Tatiana Ordeñana Sierra.

Mediante providencia dictada el 27 de mayo de 2014, la jueza constitucional avocó conocimiento de la causa y dispuso que se notifique con el contenido de la demanda respectiva a los señores jueces de la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, en sus calidades de legitimados pasivos, con la finalidad que presenten un informe de descargo debidamente motivado, en el término de 5 días, sobre los argumentos que fundamentan la demanda de acción extraordinaria de protección interpuesta por el legitimado activo.

**Antecedentes fácticos**

El señor Daniel Santos Briones, por sus propios derechos, el 04 de marzo de 2010, presentó querrela de acción privada en contra del señor Milton Merchán Merchán, indicando que por recomendación de otros compañeros arroceros entre los días 15 y 16 de diciembre de 2009 se acercó aquella persona a su piladora denominada "Lillia-Lisette" –ubicada en el cantón Santa Lucía del recinto Barranquilla– para que le vendiese una determinada cantidad de quintales de arroz pilado, pero como no tenía para pagar con dinero en efectivo, accedió a que le pagase con determinados cheques por un valor total de veintitrés mil setecientos setenta y cinco Dólares de los Estados Unidos de América USD \$23.775,00.

Luego, asevera el legitimado activo, se acercó a cobrar el primer cheque entregado por el señor Milton Merchán Merchán, no obstante, en la institución financiera le manifestaron que la cuenta no tenía fondos, situación que se repitió con el resto de cheques entregados por él. Por tales antecedentes, solicitó que en sentencia se lo condene en calidad de autor del delito de estafa.

Mediante providencia dictada el 18 de marzo de 2010, el Juzgado Décimo Sexto de Garantías Penales de Daule aceptó a trámite la querrela de acción privada por cumplir con los requisitos previstos en la ley y dispuso que se citase al señor Milton Merchán Merchán. Tal citación se cumplió por medio de 3 boletas entregadas en el domicilio del querrellado, según consta a fojas 16, 17 y 18 del expediente judicial de primera instancia. El 30 de marzo de 2010, el querrellado compareció al proceso penal para solicitar que se desestimase la acusación particular y que se la declarase maliciosa y temeraria.

Después, por pronunciamiento judicial del 08 de abril de 2010, el Juzgado Décimo Sexto de Garantías Penales de Daule se inhibió de conocer la causa, en virtud de la reforma efectuada el 23 de marzo de 2010 al Código Penal y al Código de Procedimiento Penal, publicada en el Registro Oficial N.º 160 del 29 de marzo de 2010, que suprimió del número de infracciones de acción penal privada los delitos tipificados en los literales **g, h, i, j y k** del artículo 36 del Código de Procedimiento Penal, vigente a la época, con lo cual el delito de estafa pasó a pertenecer al ámbito de los delitos de acción pública.

Como consecuencia de la referida decisión judicial, el 08 de abril de 2010 el Fiscal del cantón Santa Lucía inició la fase de indagación previa y ordenó la práctica de determinadas diligencias para el esclarecimiento del hecho presumiblemente punible, sin embargo, meses después, se negó a tramitar la causa por considerar que no era competente. Ante ello, la jueza suplente del Juzgado Décimo Sexto de Garantías Penales de Daule dispuso remitir todo lo actuado a la Corte Provincial de Justicia del Guayas para que dirimiese la competencia negativa producida con el Fiscal del cantón Santa Lucía.

Posteriormente, la Primera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas resolvió, mediante decisión judicial del 03 de junio de 2010, dirimir la competencia a favor del Juzgado Décimo Sexto de Garantías. Dicho órgano judicial declaró, el 14 de septiembre de 2010, la nulidad de todo lo actuado, por vulneración al trámite señalado en la ley.

Contra esta decisión judicial, el legitimado activo interpuso recurso de apelación, el mismo que recayó en conocimiento de la Tercera Sala de lo Penal, Colusorio y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, la cual resolvió, el 22 de marzo de 2011, aceptar su recurso y, subsiguientemente, revocar el auto de nulidad dictado por el inferior y declarar con lugar la querrela propuesta en contra del señor Milton Merchán Merchán, por ser responsable del delito de estafa. Ante aquel escenario jurídico, este último interpuso recursos de aclaración y ampliación de la sentencia, los cuales se denegaron el 11 de agosto de 2011, motivo por el que, en escrito presentado el 23 de noviembre de 2011, formuló recurso de casación.

Finalmente, la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, de oficio, el 06 de agosto de 2012, declaró la prescripción de la acción penal planteada por el señor Daniel Santos Briones, en contra del señor Milton Merchán Merchán, al amparo del artículo 101 del Código Penal, vigente a la época.

#### De la solicitud y sus argumentos

El 30 de agosto de 2012, el señor Daniel Santos Briones, por sus propios y personales derechos, presentó demanda de acción extraordinaria de protección contra la decisión judicial del 06 de agosto de 2012, dictada por la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, la cual declaró la prescripción de la acción penal por el delito de estafa y ordenó la devolución del proceso judicial al tribunal de origen.

En lo principal, el legitimado activo manifiesta:

...Como he señalado los cambios de la presente Función Judicial, para tener una justicia eficaz, oportuna son para el bienestar de un país, **pero no existe un decreto de que detenga en el tiempo, por los cambios de funcionarios y su responsabilidad con los procesos...** Se decreta ESTADO DE EXCEPCIÓN DE LA FUNCIÓN JUDICIAL MEDIANTE DECRETO N.º 872 CON FECHA 05 DE SEPTIEMBRE DE 2011, en el cual [el] cambio constante de jueces; perjudicó una sentencia a mi favor en contra del querrellado Milton Merchán Merchán por el delito de estafa y otras defraudaciones, en el cual existe un auto definitivo que afecta lo que se dictó en sentencia con fecha 29 de marzo de 2011. Prescripción, en que la Tercera Sala de Garantías Penales y Tránsito ha vulnerado principios y que son **responsables por cualquier abuso que hubieran cometido en el ejercicio de sus facultades durante la vigencia del estado de excepción...** El cambio de Jueces en la Corte Provincial de Justicia del Guayas; han violado el principio del debido proceso; como lo determina el Art. 11 de la Constitución de la República del Ecuador Numeral 9 Inciso cuarto indica.- El Estado será responsable por detención arbitraria, error judicial, retardo injustificado o inadecuada administración de justicia, **violación del derecho [a] la tutela judicial efectiva, y por las violaciones de los principios y reglas del debido proceso...** (sic)

#### Pretensión concreta

En mérito de lo expuesto, el accionante solicita textualmente:

...Con los antecedentes anteriores se ha identificado la decisión judicial adoptada por la Corte Nacional de Justicia –Sala Especializada de lo Penal, en el cual la Tercera Sala de Garantías Penales y Tránsito del Guayas ha violado el **derecho a la tutela judicial efectiva, como ha vulnerado el principio del debido proceso**, de manera que solicito que en sentencia, la Corte Constitucional resuelva la transgresión de mis derechos constitucionales... (sic)

#### Decisión judicial que se impugna

La decisión judicial que se impugna es el auto del 06 de agosto de 2012, dictado por la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, el mismo que señala:

CORTE NACIONAL DE JUSTICIA–SALA ESPECIALIZADA EN LO PENAL. Quito, 6 de agosto del 2012; a las 11H20.- VISTOS: El Consejo de la Judicatura de Transición, posesionó a las Juezas y Jueces Nacionales el 26 de enero de 2012...**PRIMERO.**- El 17 de marzo del 2010 Daniel Santos Briones deduce querrela por abuso de confianza y estafa contra Milton Merchán Merchán. Se cita al querrellado con la tercera boleta el 23 de marzo del 2010, a las 12h30. El 22 de marzo del 2011, a las 16h30, la Tercera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dicta sentencia condenatoria. A fojas 44 de los autos, Milton Merchán Merchán, con fecha 23 de noviembre del 2011 interpone recurso de casación y con escrito del 27 de diciembre del 2011 insiste en que se acepte su recurso de casación. El 9 de febrero del 2012, la Tercera Sala de lo Penal, Colusorio y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, acepta a trámite el recurso de casación y ordena enviar el proceso

a la Corte Nacional de Justicia; y, mediante providencia de 5 de junio del 2012 se dispone enviar los autos al superior. Finalmente, con fecha 21 de junio del 2012, a las 14h07, es recibido en la Oficialía Mayor de la Corte Nacional de Justicia; y, se sortea el Tribunal de Jueces para conocer de la causa el 9 de julio del 2012, las 15h42. **SEGUNDO:** El art. 101 del Código Penal, en su parte pertinente dispone: "... Iniciada la acción y citado el querellado antes del vencimiento de este plazo, la prescripción se producirá transcurridos dos años a partir de la fecha de la citación de la querella...". En la especie, como se anotó en el considerando anterior, la citación con la querella se perfeccionó el 23 de marzo del 2010, y no habiendo constancia procesal de que en este lapso los justiciables hubieren cometido otro delito de igual o mayor gravedad que el que originó este proceso, capaz de interrumpir el decurso de la prescripción conforme lo dispone el Art. 108 ibídem, la acción prescribió el 23 de marzo del 2012. Vale recalcar que la prescripción se produce antes de ser enviado el proceso a la Corte Nacional de Justicia en virtud del recurso de casación planteado y aceptado. En consecuencia, esta Sala, de oficio, declara la **PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN PENAL** por el delito de abuso de confianza y estafa planteado por Daniel Santos Briones contra Milton Merchán Merchán, al amparo de lo previsto en las reglas quinta y sexta del inciso segundo del Art. 101 del Código Penal...Notifíquese y devuélvase al Tribunal de origen de inmediato.- (sic)

#### **Contestación a la demanda y argumentos**

#### **Señores jueces de la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia**

Conforme consta a foja 23 del expediente constitucional, mediante oficio N.º 0005-FGCM-SUS-CC-2014 del 28 de mayo de 2014, suscrito por la actuario del despacho, se notificó con copia de la demanda de acción extraordinaria de protección a los señores jueces de la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, en calidad de legitimados pasivos, sin embargo, no comparecieron al proceso constitucional y, por ende, no señalaron ningún medio adecuado para futuras notificaciones.

#### **Procuraduría General del Estado**

A foja 26 del expediente constitucional comparece, mediante escrito presentado el 02 de junio de 2014, el abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de patrocinio y delegado del procurador general del Estado, quien señala para futuras notificaciones la casilla constitucional N.º 18.

#### **Señor Milton Javier Merchán Merchán (tercero con interés)**

Conforme consta a foja 18 del expediente constitucional, comparece el señor Milton Javier Merchán Merchán, a través de escrito presentado el 01 de julio de 2013, para manifestar que el auto de prescripción de la acción penal dictado por la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, el 06 de agosto de 2012, cumplió con los requisitos establecidos en el artículo 101 del Código Penal, vigente a la época.

El compareciente aduce que se lo citó, por tercera ocasión, con la querrela presentada por el señor Daniel Santos Briones, el 23 de marzo de 2010, por lo que la acción penal prescribió el 23 de marzo de 2012, tal como lo declaró, de oficio, el órgano judicial.

Adicionalmente, señala que el artículo 101 del Código Penal no preveía ningún otro requisito para que operase la prescripción de la acción penal, que no fuese el transcurso de dos años, por tanto, las alegaciones con respecto al cambio de la Función Judicial, al decreto de estado de excepción o al cambio de jueces en la Corte Provincial de Justicia del Guayas, no tienen ningún fundamento legal ni son causales de interrupción del plazo previsto en la referida norma legal.

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

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

El Pleno de la Corte Constitucional, según las atribuciones establecidas en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, los artículos 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y el artículo 35 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, es competente para conocer y pronunciarse sobre la acción extraordinaria de protección contenida en la causa N.º 1523-12-EP, a fin de determinar si la decisión judicial dictada el 06 de agosto de 2012 por la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, vulneró o no los derechos constitucionales alegados por el legitimado activo.

### **Legitimación activa**

El peticionario se encuentra legitimado para presentar esta acción extraordinaria de protección, en virtud de cumplir con los requerimientos enunciados en el artículo 437 de la Constitución de la República, los mismos que señalan que las acciones constitucionales se podrán presentar por cualquier ciudadana o ciudadano, individual o colectivamente, en concordancia con lo dispuesto por el artículo 59 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

### **Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección**

La acción extraordinaria de protección procede en contra de sentencias, autos en firme o ejecutoriados, y resoluciones judiciales que pusieren fin al proceso. En esencia, la Corte Constitucional por medio de esta acción excepcional se pronunciará con relación a dos cuestiones principales: la vulneración de derechos constitucionales sustanciales o la violación de normas del debido proceso.

La Corte Constitucional, respecto a esta garantía jurisdiccional, expresó previamente que:

...La acción extraordinaria de protección se incorporó para tutelar, proteger y remediar las situaciones que devengan de

los errores de los jueces... que resulta nueva en la legislación constitucional del país y que responde, sin duda alguna, al anhelo de la sociedad que busca protección efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, puesto que así los jueces ordinarios, cuya labor de manera general radica en la aplicación del derecho común, tendrían un control que deviene de jueces constitucionales en el más alto nivel, cuya labor se centraría a verificar que dichos jueces, en la tramitación de las causas, hayan observado las normas del debido proceso, la seguridad jurídica y otros derechos constitucionales, en uso del principio de la supremacía constitucional...<sup>1</sup>

En este contexto, la acción extraordinaria de protección se origina como un mecanismo de control en referencia a la constitucionalidad de las actuaciones de los órganos judiciales, y en lo que compete al presente caso, a la actuación de la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia cuya decisión judicial se impugna, la misma que en ejercicio de la potestad jurisdiccional conferida constitucional y legalmente, administra justicia y se encuentra llamada a asegurar que el sistema procesal tiene que ser un medio para la realización de la justicia, haciendo efectivas las garantías del debido proceso.

En tal virtud la Corte Constitucional, en razón a lo prescrito en el artículo 429 de la Constitución de la República, en el trámite de una acción extraordinaria de protección debe constatar que, efectivamente, las sentencias, autos y resoluciones con fuerza de sentencia se encuentran firmes o ejecutoriados y que, durante el juzgamiento, no se vulneró por acción u omisión el derecho constitucional al debido proceso u otro derecho constitucional.

Finalmente, este máximo órgano de interpretación constitucional considera oportuno recordar que la acción extraordinaria de protección no es una "instancia adicional", es decir, a partir de ella no se puede pretender el examen de asuntos de mera legalidad propios e inherentes de la justicia ordinaria. Por lo tanto, no se puede entrar a analizar, menos aún resolver, cuestiones eminentemente legales. El objeto de su estudio se dirige directamente a la presunta vulneración de derechos constitucionales y normas del debido proceso en el curso de la decisión judicial impugnada.

#### **Análisis constitucional**

Con las consideraciones anotadas, la Corte Constitucional sistematizará el análisis de las circunstancias del caso concreto a partir de la formulación y solución del siguiente problema jurídico:

#### **La decisión judicial dictada el 06 de agosto de 2012, por la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, ¿vulneró el derecho constitucional al debido proceso respecto a la garantía de motivación de las resoluciones judiciales?**

Previamente a responder el problema jurídico que se plantea, es preciso aseverar que la Corte Constitucional

reiteró, desde temprana jurisprudencia, que el artículo 76 de la Constitución de la República consagra un amplio abanico de garantías jurisdiccionales que configuran el derecho al debido proceso, el mismo que consiste en:

*...un mínimo de presupuestos y condiciones para tramitar adecuadamente un procedimiento y asegurar condiciones mínimas para la defensa, constituyendo además una concreta disposición desde el ingreso al proceso y 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...<sup>2</sup>*

En tal sentido, una de las garantías básicas que aseguran estas condiciones mínimas para tramitar un procedimiento es el derecho a la motivación<sup>3</sup>, el cual responde a un requerimiento que proviene del principio de legitimación democrática de la Función Judicial, pues no existe duda que la obligación constitucional de motivación de las resoluciones judiciales que tienen los operadores de justicia se sustenta en la exigencia intrínsecamente relacionada con los principios fundamentales de nuestro Estado constitucional de derechos y justicia<sup>4</sup>.

La Corte Constitucional, respecto a la garantía de motivación, en forma reiterada estableció que es un "requisito para la observancia de un proceso debido, y más concretamente dentro del litigio, para la observancia del derecho a la tutela efectiva y expedita de los derechos e intereses de las personas, sin que en ningún caso quede en indefensión...<sup>5</sup>.

Ello implica, en primer lugar, que la resolución tiene que estar motivada, es decir, debe contener los elementos y razones de juicio que permitieren conocer cuáles fueron los criterios jurídicos esenciales que sirvieron para fundamentar la *ratio decidendi* y, en segundo lugar, que la motivación tiene que contener una fundamentación en derecho, la misma que no queda revestida con la mera enunciación de una simple emisión de una declaración de voluntad o con la subsunción de disposiciones jurídicas con hechos fácticos.

En armonía a lo que se afirma, este máximo órgano de interpretación constitucional expresa:

*...En este orden de ideas, la garantía de motivación actúa por un lado como derecho de las personas a tener pleno*

<sup>1</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 193-14-SEP-CC, caso N.º 2040-11-EP.

<sup>2</sup> Corte Constitucional del Ecuador, para el periodo de transición, sentencia N.º 067-10-SEP-CC, caso N.º 0945-09-EP.

<sup>3</sup> Constitución de la República del Ecuador, artículo 76, numeral 7, literal 1.- Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en los que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> Constitución de la República del Ecuador, artículo 1.

<sup>5</sup> Corte Constitucional del Ecuador, para el periodo de transición, sentencia N.º 069-10-SEP-CC, caso N.º 0005-10-EP.

conocimiento de por qué se ha tomado una decisión que les afecta directa o indirectamente y por otro, como deber de los funcionarios públicos, cuya finalidad es principalmente limitar la discrecionalidad y proibir la arbitrariedad. Por esta razón, todas las servidoras y servidores públicos, entre ellos, las autoridades jurisdiccionales, están obligados a motivar sus resoluciones...<sup>6</sup>

Por consiguiente nuestra jurisprudencia, a fin de comprobar si existe vulneración del derecho a la motivación en las resoluciones judiciales, desarrolló tres criterios constitucionales que contribuyen a delinear la fisonomía de esta garantía. Los referidos criterios se encuentran enunciados de la siguiente manera:

...Para que determinada resolución se halle debidamente motivada es necesario que la autoridad que tome la decisión exponga las razones que el Derecho le ofrece para adoptarla. Dicha exposición debe hacerse de manera razonable, lógica y comprensible, así como mostrar cómo los enunciados normativos se adecuan a los deseos de solucionar los conflictos presentados. Una decisión razonable es aquella fundada en los principios constitucionales. La decisión lógica, por su lado, implica coherencia entre las premisas y la conclusión, así como entre esta y la decisión. Una decisión comprensible, por último, debe gozar de claridad en el lenguaje, con miras a su fiscalización por parte del gran auditorio social, más allá de las partes en conflicto...<sup>7</sup>

Dicho lo anterior, el análisis en la decisión judicial impugnada de si existió o no vulneración del derecho constitucional al debido proceso respecto a la garantía de motivación, se centrará en comprobar si la misma cumplió con los criterios constitucionales de razonabilidad, lógica y comprensibilidad.

#### **Sobre la razonabilidad**

La existencia de una motivación suficiente, en función de los aspectos jurídicos que se suscitan de acuerdo a las circunstancias de cada caso concreto, representa una garantía sustancial para los derechos de los justiciables, puesto que la exteriorización de los rasgos más esenciales del razonamiento que llevaron a los órganos judiciales a adoptar su decisión permite apreciar el examen de las razones contenidas en la resolución judicial.

A la luz de la jurisprudencia de esta Corte Constitucional, un criterio que integra el derecho a la motivación es el de la razonabilidad de la decisión judicial, el cual se fundamenta en los principios constitucionales, esto es, la resolución judicial se debe dictar en concordancia a los preceptos establecidos en la Constitución de la República y demás leyes que integran nuestro ordenamiento jurídico. De igual forma, este criterio se debe comprender como aquel

elemento mediante el cual es posible analizar las normas legales que fueron utilizadas como fundamento de la resolución judicial<sup>8</sup>.

En el presente caso sometido a nuestro enjuiciamiento, el legitimado activo aduce que la decisión judicial impugnada vulneró el derecho constitucional al debido proceso, ya que existe un obstáculo legal que impide el ejercicio de la prescripción penal, sin exponer otras consideraciones que sustenten tal alegación. Además, señala la inexistencia de un decreto que detuviese el tiempo por los cambios de funcionarios judiciales ocurridos en los procesos penales en trámite, ni la correspondiente responsabilidad de los mismos por el retardo en el despacho de las causas.

La decisión judicial impugnada consta de dos considerandos, en virtud de los cuales, el primer considerando efectúa una exposición de los antecedentes factuales del juicio penal seguido por el señor Daniel Santos Briones, en contra del señor Milton Merchán Merchán, en el que solicita que se lo declare culpable del delito de estafa. En este contexto, se evidencia que el 17 de marzo de 2010, el legitimado activo interpuso querrela contra el señor Milton Merchán Merchán, por ello se lo citó con la tercera boleta el 23 de marzo de 2010. Luego, la Tercera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas dictó sentencia condenatoria el 22 de marzo de 2011, la misma que fue objeto de recurso de casación. El 09 de febrero de 2012, este órgano judicial aceptó a trámite el recurso de casación y ordenó enviar el proceso a la Corte Nacional de Justicia. Finalmente, el 21 de junio de 2012, la Oficialía Mayor de la Corte Nacional de Justicia recibió el expediente judicial para el sorteo correspondiente.

El segundo considerando contiene la parte resolutive de la decisión judicial, la cual hace referencia a la invocación de la norma legal aplicable al caso concreto, una vez que se expuso, por un lado, la fecha de citación con la querrela y, por otro, la fecha de prescripción de la acción penal.

Una vez descrito el presente escenario jurídico, la decisión judicial impugnada, de oficio, ingresa a resolver, en primer término, que el 23 de marzo del 2010 se citó al señor Milton Merchán Merchán con el contenido de la querrela interpuesta en su contra para que compareciese al proceso judicial, después, verificó que por no existir constancia procesal que los justiciables, durante aquella fecha, cometieron otro delito de igual o mayor gravedad al que originó este proceso, la acción penal prescribió el 23 de marzo de 2012.

La exteriorización de esta razón judicial condujo, en segundo término, a la aplicación de la norma jurídica al caso concreto, esta es, la establecida en el artículo 101 del Código Penal, vigente a la época, que textualmente disponía: "...Iniciada la acción y citado el querrelado antes del vencimiento de este plazo, la prescripción se producirá transcurridos dos años a partir de la fecha de la citación de la querrela...".

<sup>6</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 103-14-SEP-CC, caso N.º 0308-11-EP.

<sup>7</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 227-12-SEP-CC, caso N.º 1212-11-EP.

<sup>8</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 009-14-SEP-CC, caso N.º 0526-11-EP.

En este sentido, es factible determinar que la resolución judicial cumplió con dar respuesta de manera razonada y congruente a lo planteado en la parte dispositiva de la misma, consecuentemente, el criterio jurídico que utilizó el órgano judicial sirvió para fundamentar la parte dispositiva de la resolución judicial.

Por su parte, la presunta vulneración del derecho constitucional que se enjuicia en virtud del presente problema jurídico, sustentada en afirmar que la decisión judicial es un obstáculo legal que impide el ejercicio de la prescripción penal, no revela sino una mera discrepancia con la actuación jurídica que tuvieron los jueces de la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, respecto a declarar prescrita una acción penal por transcurrir más de dos años.

En efecto la Corte Constitucional, para el período de transición, mediante la sentencia N.º 020-10-SCN-CC, se refirió con relación a la consulta de norma del artículo 101 del Código Penal, vigente a la época, que la prescripción en materia penal:

...Como en las demás ramas del derecho, obedece a fenómenos uniformemente reconocido de la influencia del tiempo en las relaciones humanas, y consiste en la cesación de la potestad represiva del Estado por el transcurso de un determinado espacio de tiempo, en ciertas condiciones, sin que el delito haya sido perseguido o sin que la pena haya sido ejecutada. Su fundamento hay que buscarlo «en la necesidad social de eliminar un estado de incertidumbre en las relaciones jurídico-penales entre el delincuente y el Estado»...De lo expuesto, se infiere entonces que la norma contentiva en el artículo 101 del Código Penal, de ninguna manera transgrede algún precepto consagrado en la Constitución de la República, ni en los tratados y convenios internacionales...<sup>9</sup>

En tal orden de ideas, la prescripción de la acción penal es una institución jurídica de orden público, mediante la cual el Estado finaliza su potestad punitiva por el cumplimiento del término o plazo señalado en la correspondiente norma legal, debido a que esta institución se encuentra íntimamente vinculada con el derecho constitucional que tiene todo procesado para que se le defina su situación jurídica, por ende, forma parte del núcleo esencial del derecho al debido proceso en tanto que su eventual declaración conlleva la posibilidad de culminar, de manera definitiva y fundada en derecho, un proceso penal con efectos de cosa juzgada.

Dicho lo cual, en el presente caso se comprueba que el órgano judicial, en mérito de sus potestades jurisdiccionales, aplicó la norma prevista en la ley a fin de computar el plazo señalado en el artículo 101 del Código Penal y, posteriormente, declarar la prescripción de la acción penal. Esta actuación judicial corresponde, en exclusiva, a una apreciación reservada que tienen los órganos de administración de justicia ordinaria, en función que a ellos les corresponde el control de asuntos de mera legalidad.

En consecuencia, la Corte Constitucional determina que la decisión judicial dictada por los jueces de la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia exteriorizó debidamente las razones judiciales que sirvieron para fundamentar la *ratio decidendi*, ya que otorgó una respuesta fundamentada en los principios establecidos en nuestra Constitución, razón por la cual, se acreditó que la decisión judicial impugnada no se trató de una mera declaración de voluntad o una simple referencia al fallo del juez inferior, que adoleciese de un vicio de irrazonabilidad susceptible de tutela por medio de la presente acción extraordinaria de protección.

### Sobre la lógica

Con relación a este criterio, este máximo órgano de interpretación constitucional reitera que la lógica es el resultado de la coherencia materializada en la interrelación que surge entre las premisas fácticas, las normas legales aplicadas al caso concreto y la posterior decisión. La citada interrelación se identifica con la línea de causalidad que mantiene una sentencia, la misma que se configura con la presencia de una causa (premisas fácticas) vinculada a determinados efectos (aplicación de normas). Este ejercicio finaliza con la decisión, —esta última conecta en forma racional las premisas fácticas con la conclusión.

Al entrar en el núcleo del problema constitucional planteado, los operadores de justicia proceden a formular la premisa fáctica del presente caso, consistente en establecer si operó o no, por el transcurso del tiempo, la prescripción de la acción penal propuesta por el legitimado activo en contra del señor Milton Merchán Merchán, motivo por el cual concluyen que:

...En la especie, como se anotó en el considerando anterior, la citación con la querrela se perfeccionó el 23 de marzo del 2010, y no habiendo constancia procesal de que en este lapso los justiciables hubieren cometido otro delito...la acción prescribió el 23 de marzo del 2012. Vale recalcar que la prescripción se produce antes de ser enviado el proceso a la Corte Nacional de Justicia en virtud del recurso de casación planteado y aceptado...

De esta forma, podemos comprobar que la premisa fáctica no parte de una premisa inexistente ni incurre en ningún quiebre lógico, por cuanto el análisis de la parte dispositiva de la decisión judicial se centró, principalmente, en revisar las actuaciones judiciales sobrevenidas en el proceso penal para determinar si operó la prescripción de la acción penal. Por ello, el órgano judicial declaró de oficio la prescripción de la acción penal al comprobar que, efectivamente, transcurrieron más de dos años desde que citó, el 23 de marzo de 2010, al señor Milton Merchán Merchán, hasta que la Oficialía Mayor de la Corte Nacional de Justicia recibió, el 21 de julio de 2012, el proceso penal para el respectivo sorteo de la causa, según se observa a foja 1 del expediente judicial de casación.

Luego de la formulación de la premisa fáctica, nos corresponde analizar si esta guarda concordancia con la

<sup>9</sup> Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 020-10-SCN-CC, caso N.º 0030-10-CN.

elaboración de la premisa normativa. En efecto, en la decisión judicial impugnada se evidencia que los jueces de la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, cumplieron con enunciar correctamente la norma legal aplicable a las circunstancias factuales del caso concreto, esto es, la contenida en el artículo 101 del Código Penal, vigente en aquella época, cuyo texto normativo dispone que una vez iniciada la acción, en los delitos de acción privada, con la citación al querellado “la prescripción se producirá transcurridos dos años a partir de la fecha de la citación de la querrela”.

Por lo visto, se configura una coherencia formal entre ambas premisas que permite constatar, en consecuencia, que la decisión judicial impugnada cumple con el criterio lógico que debe tener toda resolución judicial.

### Sobre la comprensibilidad

Este criterio constitucional consiste en el empleo, por parte del operador de justicia, de un lenguaje claro y pertinente que permitiere una correcta y completa comprensión de las ideas contenidas en una determinada resolución judicial. Se desarrolla en el artículo 4 numeral 10 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, bajo la denominación de “comprensión efectiva”, con la finalidad de acercar, justamente,

...la comprensión efectiva de sus resoluciones a la ciudadanía, la jueza o juez deberá redactar sus sentencias de forma clara, concreta, inteligible, asequible y sintética, incluyendo las cuestiones de hecho y derecho planteadas y el razonamiento seguido para tomar la decisión que adopte...

No obstante, sin perjuicio de su regulación expresa en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, este máximo órgano de interpretación constitucional indica que hay que tener en consideración que este principio posee naturaleza transversal, en virtud que es aplicable de la misma forma a los procesos sustanciados en la justicia ordinaria.

En efecto, la Corte Constitucional afirma, una vez más, el deber a la claridad del lenguaje jurídico que tienen los órganos judiciales en el desarrollo de sus funciones jurisdiccionales. Desde esta perspectiva, el lenguaje jurídico es un vehículo por medio del cual los ciudadanos adquieren conocimiento del Derecho<sup>10</sup>.

En el caso *sub judice*, la decisión judicial impugnada denota claridad en el lenguaje jurídico empleado, el mismo que resulta comprensible para las partes procesales y los ciudadanos en su conjunto. De igual manera, se encuentra redactada de manera clara e inteligible, pues emplea una sintaxis adecuada y coherente.

Por todo lo anterior, se concluye que la decisión judicial dictada el 06 de agosto de 2012 por la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, cumplió con los criterios constitucionales de razonabilidad, lógica y comprensibilidad, es decir, se encuentra debidamente motivada, por lo cual, no existe vulneración del derecho constitucional al debido proceso respecto a la garantía de motivación de las resoluciones judiciales, previsto en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República.

### III. DECISIÓN

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

### SENTENCIA

- 1.- Declarar que no existe vulneración de derechos constitucionales.
- 2.- Negar la acción extraordinaria de protección presentada.
- 3.- Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con siete votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia María del Carmen Maldonado Sánchez y Manuel Viteri Olvera, de en sesión del 06 de mayo del 2015. Lo certifico.

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

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de junio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

### CASO Nro. 1523-12-EP

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el juez Patricio Pazmiño Freire, Presidente de la Corte Constitucional, el día miércoles 27 de mayo del dos mil quince.- Lo certifico.

f.) Jaime Pozo Chamorro, **Secretario General**.

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de junio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

<sup>10</sup> V. Iturralde Sesma, *Aplicación del derecho y justificación de la decisión judicial*, Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 2003. Pág. 35.

Quito, D.M., 06 de mayo de 2015

**SENTENCIA N.º 155-15-SEP-CC**

**CASO N.º 1212-12-EP**

**CORTE CONSTITUCIONAL DE ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad.-**

La señora Blanca Dalmita Mena Peña, por sus propios derechos, presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada por la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Loja el 06 de junio de 2012, dentro de la acción de protección N.º 0399-2012.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, con fecha 17 de agosto de 2012, certificó, de conformidad con lo establecido en el inciso segundo del cuarto artículo innumerado agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, que en referencia a la acción N.º 1212-12-EP no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

Mediante auto del 27 de septiembre de 2012, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, integrada por los jueces constitucionales Alfonso Luz Yunez, Nina Pacari Vega y Manuel Viteri Olvera, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 1212-12-EP.

Conforme lo dispuesto en los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República, el 06 de noviembre de 2012 se posesionaron ante el Pleno de la Asamblea Nacional los jueces de la Corte Constitucional del Ecuador.

En virtud del sorteo de causas realizado por el Pleno de la Corte Constitucional, en sesión extraordinaria del 03 de enero de 2013, le correspondió al doctor Fabián Marcelo Jaramillo Villa actuar como juez ponente en la causa N.º 1212-12-EP, expediente que fue remitido por el secretario general mediante memorando N.º 018-CCE-SG-SUS-2013 de fecha 08 de enero de 2013.

Mediante auto del 03 de septiembre de 2014, el juez constitucional Fabián Marcelo Jaramillo Villa avocó conocimiento de la causa N.º 1212-12-EP.

**Decisión judicial que se impugna**

La decisión judicial impugnada es la dictada por la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Loja, el 06 de junio de 2012, dentro de la acción de protección N.º 0399-2012, la misma que en lo principal estableció lo siguiente:

...SEPTIMO: En la especie, analizada la acción en base a las normas jurídicas citadas, permite concluir que la misma es improcedente, especialmente por las siguientes razones: 7.1. Porque el I. Municipio de Loja, tiene competencia para regular el transporte de taxi con servicio ejecutivo en

el Cantón Loja, para lo cual dictó una Ordenanza, a la que deben someterse todas las personas que quieran prestar dicho servicio; 7.2. En la Ordenanza, se estableció CAUSAS DE INADMISIÓN de los cupos de operación para la prestación del servicio de taxi ejecutivo; 7.3. En el presente caso, el cónyuge de la accionante el señor José Rivera Balcázar, es POLICÍA ACTIVO, por lo que la accionante está inmersa en la causal de inadmisión prevista en el numeral 3, del Art. 18 de la Ordenanza que Planifica, Regula y Controla el Transporte de Taxi con Servicio Ejecutivo en el cantón Loja. No existe duda de la existencia de la causa de inadmisibilidad advertida. Nada tiene que ver el hecho de que la accionante, tenga disuelta la sociedad conyugal, porque ante ese evento fáctico y jurídico el matrimonio sigue vigente –Art. 105 del Código Civil– y la Ordenanza no hace abstracción alguna al respecto; 7.4. Al encontrarse la accionante incurso en la causa DE INADMISION del Art. 18.3 de la Ordenanza, es legítima la resolución de la Sra. Jefa de la Unidad Municipal de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial del cantón Loja, APROBADA por el Presidente de la Unidad a su vez alcalde del Cantón Loja, de REVOCAR EL CUPO OPERACIONAL para la prestación del servicio de taxi ejecutivo, materia de la impugnación; 7.5. No puede servir de fundamento de la acción, el hecho real de que el Concejo Municipal de Loja, en sesión haya incorporado a la accionante en la lista de los ASPIRANTES, a obtener un cupo operacional para prestar el servicio de taxi ejecutivo y que para revocar esa resolución sea necesaria una acción de lesividad, una vez que fue el mismo Cabildo, como ya se examinó con anterioridad el que ordenó que se realice una posterior revisión de la documentación para verificar que no existan cupos operacionales. Si la accionante se encuentra en una de las causales de inadmisión –Art. 18.3– establecidas en la Ordenanza para el Servicio de Taxi Ejecutivo, le corresponde a las autoridades respectivas, actuar conforme lo dispone el Art. 32 de la misma Ordenanza y revocar el permiso de operación. Si la accionante estaba inmersa en la causa de inadmisibilidad tantas veces advertido, no puede pretender que se soslaye esa causal. 7.6. La accionante ha considerado que se está atentando contra su derecho al trabajo. Hemos dicho en otras ocasiones que es verdad que la Constitución en su Art. 33 –y en otras normas constitucionales–, garantiza el derecho al trabajo, pero para que la accionante pueda acceder legal y legítimamente al cupo operacional para prestar el servicio de taxi ejecutivo, no debe estar incurso en ninguna causa de inadmisibilidad. Permitirle el acceso a dicho cupo, en las condiciones advertidas, implicaría una violación del derecho de igualdad de oportunidades, que un estado constitucional de derecho y justicia lo debe garantizar...que se vería afectado respecto de quienes accedieron al otorgamiento del cupo operacional; OCTAVO: En conclusión NO EXISTE VIOLACION DE NINGUN DERECHO CONSTITUCIONAL de la accionante; y, más bien se trata de un tema de legalidad, de ENCONTRARSE O NO EN UNA DE LAS CAUSAS DE INADMISIÓN para la solicitud del cupo operacional para la prestación del servicio de taxi ejecutivo, PREVISTAS EN LA ORDENANZA QUE PLANIFICA, REGULA Y CONTROLA EL TRANSPORTE DE TAXI CON SERVICIO EJECUTIVO EN EL CANTON LOJA, por lo que la acción de protección debe ser rechazada.- Por las consideraciones que anteceden, ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCION

Y LAS LEYES DE LA REPUBLICA, desestimándose el recurso de apelación, se confirma la sentencia venida en grado, que rechazó la acción de protección presentada por la señora Blanca Dalmita Mena Peña...

### Fundamentos y pretensión de la demanda

#### Antecedentes

La presente acción extraordinaria de protección tiene como antecedentes los siguientes:

El 30 de abril de 2012, la señora Blanca Dalmita Mena Peña presentó una acción de protección contra el Municipio de Loja en las personas del señor alcalde, Ing. Jorge Bailón, como presidente de la Unidad Municipal de Transporte Terrestre y Seguridad Vial de Loja, y procurador síndico, Vladimir Salazar González, por la emisión de la resolución sin número de fecha 22 de febrero de 2012, que revoca el permiso de operación de taxi ejecutivo concedido a favor de la accionante.

El Juzgado Tercero de Garantías Penales de Loja, mediante sentencia dictada el 14 de mayo de 2012, negó la acción de protección por considerar que el asunto planteado se encasilla en el supuesto de los numerales 1 y 3 del artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (fjs. 566 vuelta).

El 17 de mayo de 2012, la señora Blanca Dalmita Mena Peña presentó recurso de apelación contra la sentencia emitida el 14 de mayo de 2012 por el juez tercero de garantías penales de Loja.

La Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Loja, dictó sentencia el 06 de junio de 2012, desestimando el recurso de apelación y confirmando la sentencia venida en grado.

Frente a la mencionada decisión, el 25 de junio de 2012, la señora Blanca Dalmita Mena Peña presentó acción extraordinaria de protección.

#### Detalle y fundamento de la demanda

La señora Blanca Dalmita Mena Peña impugna la sentencia dictada por la Sala de la Corte Provincial de Justicia de Loja, argumentando que la misma atenta contra lo dispuesto en el artículo 172 de la Constitución que señala: "Los jueces administrarán justicia con sujeción a la Constitución, a los instrumentos internacionales de derechos humanos y a la ley".

La accionante señala que:

La Sentencia dictada de fecha 6 de junio de 2012, que impugno mediante Acción Extraordinaria de Protección, en ningún considerando de esta Sentencia MOTIVADA en forma coherente y razonada indica la afectación y violación del derecho a la igualdad de oportunidades, derecho constitucional, a la motivación, seguridad jurídica, resolución impugnada cuya falta de congruencia y coherencia, ha coartado mi derecho al trabajo.

Sostiene que la resolución impugnada ha vulnerado los principios establecidos en el artículo 11 numeral 5 de la Constitución de la República, que contempla el deber de los servidores y las servidoras públicas de aplicar la norma y la interpretación que más favorezca su efectiva vigencia. En la misma línea, manifiesta la vulneración al debido proceso, establecido en el artículo 76 numerales 1 y 7 de la Constitución, que determina que toda autoridad administrativa o judicial debe garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes; y, el derecho a la defensa en la garantía de la motivación.

La accionante indica que la violación del debido proceso se dio en las actuaciones procesales desde la apertura del expediente administrativo seguido por la Unidad Municipal de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial de Loja, hasta la sentencia dictada por la Sala de la Corte Provincial de Justicia de Loja.

La legitimada activa sostiene que:

...haciendo la sala una explicación literal del hecho suscitado indicando que el Cabildo no asignó cupo alguno a la accionante, pero la resolución dictada por la Unidad Municipal de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial de Loja, de fecha veintidós de febrero del 2012, establece que se me revoca el permiso de operaciones que se me había concedido, al revocarse dicho permiso atenta directamente con el derecho de igualdad de oportunidades y el derecho al (SIC) trabajo, garantizado en la Constitución de la República del Ecuador.

#### Pretensión

En virtud de los antecedentes expuestos la legitimada activa solicita:

1. La nulidad de la resolución dictada por la Unidad Municipal de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial de Loja, de fecha 22 de febrero de 2012, así como el archivo del expediente;
2. Que se restablezca el permiso de operación revocada
3. Que se revoque:
  - a. La sentencia dictada por el Juez Tercero de Garantías Penales de Loja de fecha 14 de mayo de 2012
  - b. La sentencia desestimando el recurso de apelación y rechazando la acción de protección dictada el 06 de junio de 2012
  - c. Declare que se ha violentado por parte de la Sala el derecho fundamental a la motivación, una tutela judicial efectiva, seguridad jurídica, derecho al trabajo e igualdad de oportunidades.

#### Contestación de la demanda

**Jueces de la Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Loja**

Mediante oficio N.º 0277-SC-2014 del 09 de septiembre de 2014, el doctor Vinicio Cueva Ortega, presidente de la Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Loja, remite el informe relacionado a la acción de protección deducida por la señora Blanca Dalmita Mena Peña, el cual en lo principal señala:

EL FONDO DE LA RESOLUCION NUESTRA TIENE QUE VER CON EL TEXTO DEL CONSIDERANDO SEXTO DE LA SENTENCIA QUE SE IMPUGNA...insistimos señor Juez Constitucional, este es en realidad uno de los puntos de la obiter dicta de nuestra sentencia: el cónyuge de la accionante era **POLICIA ACTIVO** al momento del otorgamiento de los cupos para el servicio de taxi ejecutivo en la ciudad de Loja, **condición QUE INHABILITABA A LA ASPIRANTE**. ¿Nos preguntamos. La accionante no conocía DESDE EL INICIO DE SU GESTION PARA OBTENER EL CUPO, que por estar casada con un empleado público estaba inhabilitada conforme la Ordenanza Municipal?. La respuesta es obvia y determinante: la accionante sí conocía de tal hecho, como se deduce nítidamente de la lectura de las dos acciones, la de protección y la extraordinaria de protección; no NIEGA que está casada con policía activo, sino que aduce que el Municipio de Loja, una vez CALIFICADA SU CARPETA EN TRES ORPORTUNIDADES, YA NO PODÍA DEJAR SIN EFECTO EL CUPO, SINO A TRAVÉS DE LA ACCION DE LESIVIDAD, lo cual de ser así, tornaría a su reclamo en un tema de control de legalidad. (sic)

Manifiestan además que:

...ha dicho la accionante que en la resolución municipal que ha impugnado, que en nuestra sentencia que ha impugnado, se ha forzado “el hecho que de mi parte he contravenido la ordenanza inicialmente citada, por el hecho que mi conyuge – sic– se desempeña como Agente de Policía.- Con mi cónyuge, José Gonzalo Rivera Balcázar, tengo disuelta la Sociedad Conyugal, por lo tanto, sus ingresos, su patrimonio es totalmente independiente y diferente del mío, pudiendo administrar mis propios bienes, sin que interfiera decisión alguna.”. Tal manifestación, como lo sabe la accionante, su defensa, nosotros, NO DEJA PUES SIN EFECTO EL MATRIMONIO. La accionante estaba casada con un Policía en Servicio Activo y no estaba habilitada a operar el servicio de taxi ejecutivo en la ciudad de Loja, por impedírselo la Ordenanza Municipal.

Respecto a la argumentación de la accionante en relación a la supuesta falta de motivación, la Sala afirma que:

...la simple lectura de nuestra resolución, desmiente, tal acusación.- La resolución que dictamos se cuidó de ser estricta en cuanto a la revisión de todos los aspectos puestos al debate. No eludió ninguno de ellos. Ninguno dejó de resolver.- Nuestra decisión cumple debida y suficientemente con la motivación constitucional.

Por último, la Sala solicita que se rechace la acción porque no existe violación de norma fundamental alguna, siendo por tanto improcedente.

#### Procuraduría General del Estado

El abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de patrocinio y delegado del procurador general del Estado, comparece para señalar casilla constitucional con el fin de recibir las notificaciones que le correspondan.

#### Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Loja

Mediante escrito presentado el 11 de septiembre de 2014, el doctor José Bolívar Castillo Vivanco, actual alcalde del cantón Loja, y el abogado Álvaro Reyes Abarca, actual procurador síndico municipal, comparecen a través del abogado doctor José María Borja Gallegos y señalan:

De acuerdo a lo establecido en el Art. 264, numeral 6) de La Constitución, corresponde a los gobiernos municipales, entre otras competencias: “Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio”. En virtud de dicha competencia constitucional, lo previsto en La Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, su Reglamento; y, la entonces vigente Ley Orgánica de Régimen Municipal, el Municipio de Loja expidió la “ORDENANZA QUE PLANIFICA, REGULA Y CONTROLA EL TRANSPORTE DE TAXI CON SERVICIO EJECUTIVO EN EL CANTÓN LOJA”, QUE ESTÁ VIGENTE. En su aplicación, la Administración Municipal instauró el procedimiento administrativo sancionador en contra de la accionante, en cuyo desarrollo ejerció a pleno derecho su defensa, con los resultados que se conocen, sin que se haya vulnerado algún derecho fundamental constitucionalmente protegido. Las “divergencias” que supuestamente se encuentra en la resolución municipal no son materia de una acción extraordinaria de protección tal como lo establece el Art. 173 de la Constitución de la República, que dispone: “Los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado, podrán ser impugnados tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial”

Al respecto manifiestan que:

El caso no se refiere a ninguna situación constitucional; ni siquiera establece el supuesto derecho constitucional vulnerado; lo que se observa es que, mediante una acción de protección, se pretende dejar sin efecto un acto administrativo: la resolución del expediente Nro. 002-2012, dictada por la UMTTSSL de fecha 22 de febrero de 2012. Es necesario tener en cuenta que la acción extraordinaria de protección no ha sido concebida como alternativa del procedimiento contencioso administrativo ni de otras acciones de carácter ordinario, especial o convencional. Este principio es suficiente para desestimar la pretensión de la actora, porque al no seguir el trámite ordinario, previsto en las leyes pertinentes se provoca desquiciamiento de las instituciones jurídicas, se otorga un poder exorbitante al juez para sustituir la justicia común por la constitucional, y se permite desplazar a las demás vías judiciales de tal manera que todos los demandantes, con este argumento, en vez de acudir a los jueces ordinarios, laborales o administrativos, que son los jueces naturales, podrán acudir arbitrariamente a la justicia constitucional con el argumento de que el perjuicio es irremediable, produciendo el desmoronamiento de la estructura y de la organización de la administración de la justicia.

Finalmente, sostienen que las sentencias de primera y segunda instancia determinan claramente que no existe vulneración de derecho constitucional alguno en el proceso administrativo instaurado por la Unidad Municipal de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial del Cantón Loja en contra de la actora Blanca Dalmita Mena Peña, por lo cual solicitan que se rechace la acción extraordinaria de protección.

## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### Competencia

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

### Legitimación activa

La peticionaria se encuentra legitimada para presentar la presente acción extraordinaria de protección en virtud de cumplir con los requerimientos establecidos en el artículo 437 de la Constitución de la República y de conformidad con el artículo 439, ibídem, que establece que 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.

### Análisis constitucional

#### Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección

La acción extraordinaria de protección establecida en el artículo 94 de la Constitución se instituye como una garantía jurisdiccional, creada por el constituyente, para proteger los derechos constitucionales de las personas en contra de cualquier vulneración que se produzca mediante actos jurisdiccionales. Así, esta acción nace y existe para garantizar y defender el respeto de los derechos constitucionales y el debido proceso.

En este sentido, de acuerdo con el artículo 437 de la Constitución de la República, la acción extraordinaria de protección procede únicamente cuando se trate de sentencias, autos y resoluciones firmes o ejecutoriados, en las que el accionante demuestre que en el juzgamiento se ha violado, por acción u omisión, el debido proceso u otros derechos reconocidos en la Constitución.

Al respecto, la Corte Constitucional, para el período de transición, determinó que la acción extraordinaria de protección se incorporó para:

... tutelar, proteger y remediar las situaciones que devengan de los errores de los jueces, ... que resulta nueva en la legislación constitucional del país y que responde, sin duda alguna, al anhelo de la sociedad que busca protección efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, puesto que así los jueces ordinarios, cuya labor de manera general radica en la aplicación del derecho común, tendrían un control que deviene de jueces constitucionales en el más alto nivel, cuya labor se centraría a verificar que dichos jueces, en la tramitación de las causas, hayan observado las normas del debido proceso, la seguridad jurídica y otros derechos constitucionales, en uso del principio de la supremacía constitucional.<sup>1</sup>

Cabe señalar entonces que la acción extraordinaria de protección es un mecanismo excepcional que busca garantizar la supremacía de la Constitución frente a acciones y omisiones de los jueces. Así, la incorporación del control de constitucionalidad de las decisiones judiciales permite garantizar que estas se encuentren conformes al texto de la Constitución y respeten los derechos de las partes procesales.

En tal sentido, no se trata de una instancia superpuesta a las ya existentes, ni tiene por objeto deslegitimar o desmerecer la actuación de los jueces de instancia, por el contrario, tiene como único fin la consecución de un sistema de justicia caracterizado por el respeto y la sujeción a la Constitución.

### Planteamiento y resolución del problema jurídico

Una vez analizado el expediente, para la resolución de la presente causa, esta Corte estima necesario desarrollar el análisis a través de la solución del siguiente problema jurídico:

#### La sentencia impugnada, ¿vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación establecida en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República?

La accionante señala que:

La Sentencia dictada de fecha 6 de junio de 2012, que impugno mediante Acción Extraordinaria de Protección, en ningún considerando de esta Sentencia MOTIVADA en forma coherente y razonada indica la afectación y violación del derecho a la igualdad de oportunidades, derecho constitucional, a la motivación, seguridad jurídica, resolución impugnada cuya falta de congruencia y coherencia, ha coartado mi derecho al trabajo.

Agrega que las resoluciones de los poderes públicos que afectan a las personas “responden a su motivación, es decir que las resoluciones tendrán como fundamento imperantes normas y principios jurídicos”.

Ante lo sostenido por la accionante, conviene señalar lo determinado en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República del Ecuador:

<sup>1</sup> Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición. Sentencia N.º 067-10-SEP-CC, caso N.º 0945-09-EP.

Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas:

7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: 1) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho.

Por su parte, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en el artículo 4 numeral 9 determina:

Motivación: La jueza o juez tiene la obligación de fundamentar adecuadamente sus decisiones a partir de las reglas y principios que rigen la argumentación jurídica. En particular, tiene la obligación de pronunciarse sobre los argumentos y razones relevantes expuestas durante el proceso por las partes y los demás intervinientes en el proceso.

Respecto a la motivación, la Corte Constitucional, para el periodo de transición, en la sentencia N.º 069-10-SEP-CC ha determinado lo siguiente:

La motivación consiste en que los antecedentes que se exponen en la parte motiva sean coherentes con lo que se resuelve, y nunca puede ser válida una motivación que sea contradictoria con la decisión. En otras palabras: La motivación es justificación, es argumentar racionalmente para justificar una decisión aplicativa, es exposición de las razones que se han dado por los jueces para mostrar que su decisión es correcta o aceptable...el deber de motivar así concebido dota a las resoluciones judiciales de una calidad epistémica que de otro modo no tendrían, y esto es lo que hace de él un dispositivo de garantía...En este contexto, el juez no puede decidir arbitrariamente, sino que está obligado a razonar de manera explícita las resoluciones que adopta, destinadas a defenderse por sí mismas ante los afectados, que no están reducidos a la pasividad inerte frente a ellas, y pueden discutir las con conocimiento de causa.<sup>2</sup>

La garantía del debido proceso es de fundamental importancia, por cuanto prevé el deber de toda autoridad pública a expresar las razones y criterios que le sirven de base para la emisión de determinada decisión en el ámbito de su competencia. En este orden de ideas, en el marco de la acción de protección, esta garantía se cristaliza con una adecuada fundamentación por parte de los jueces constitucionales, que implica el deber de exponer en el fallo las razones que sostienen y justifican su decisión.

A fin de determinar si una decisión judicial se encuentra adecuada y debidamente motivada, como garantía del debido proceso, la Corte Constitucional, para el periodo de transición, en la sentencia N.º 227-12-SEP-CC del 21 de junio del 2012, precisó que:

Para que determinada resolución se halle correctamente motivada es necesario que la autoridad que tome la decisión exponga las razones que el Derecho le ofrece para adoptarla. Dicha exposición debe hacerse de manera razonable, lógica y comprensible, así como mostrar cómo los enunciados normativos se adecuan a los deseos de solucionar los conflictos presentados. Una decisión razonable es aquella fundada en los principios constitucionales. La decisión lógica, por su lado, implica coherencia entre las premisas y la conclusión, así como entre esta y la decisión. Una decisión comprensible, por último, debe gozar de claridad en el lenguaje, con miras a su fiscalización por parte del gran auditorio social, más allá de las partes en conflicto.”.

En virtud de lo señalado y dado lo expresado por la accionante respecto a la presunta vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, se precisa de un examen de la sentencia dictada por la Sala de la Corte Provincial de Loja a fin de verificar si cumple con los requisitos de razonabilidad, lógica y comprensibilidad.

En primer lugar, sobre el requisito de razonabilidad, debemos analizar que la resolución judicial se fundamente en principios constitucionales. En la especie, se observa que la Sala de la Corte Provincial de Justicia de Loja desarrolla una argumentación basada en las disposiciones contempladas en la Constitución de la República, relacionadas tanto a la acción de protección como a las competencias de los gobiernos municipales, y las concatena con lo previsto en la legislación aplicable al caso concreto, especialmente en la “Ordenanza que Planifica, Regula y Controla el Transporte de Taxi con Servicio Ejecutivo en el Cantón Loja”, expedida por la municipalidad:

...Tercero: Somos reiterativos al expresarnos en cuanto a que “La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse cuanto exista una vulneración de derechos constitucionales, POR ACTOS U OMISIONES DE CUALQUIER AUTORIDAD PÚBLICA NO JUDICIAL.” (Negritas y mayúsculas son nuestros) (Art. 88 de la Constitución)...Es condición sustancial de esta acción analizar la conducta impugnada de la autoridad y, como consecuencia, establecer las medidas conducentes a la protección de los derechos constitucionales vulnerados, cuyo daño imponga la tutela constitucional efectiva que la acción de protección garantiza...También hemos sido reiterativos en cuanto a sostener que como lo ordena la Constitución de la República, en el Art. 76 numeral 7, literal 1) “Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas (...)”...es imperativo que una resolución como la que hemos revisado, para ser legítima, debe contener los motivos de hecho y de derecho, en los que se basa, características de las cuales está revestida la resolución que se ha pronunciado...Si la accionante se encuentra en una de las causales de inadmisión –Art. 18.3– establecidas en la Ordenanza para el Servicio de Taxi Ejecutivo, le corresponde a las autoridades respectivas, actuar conforme lo dispone el Art. 32 de la misma Ordenanza y revocar el permiso de operación. Si la accionante estaba inmersa en la causa de inadmisibilidad tantas veces advertido, no puede pretender que se soslaye esa causal...NO EXISTE VIOLACION DE NINGUN DERECHO CONSTITUCIONAL de la accionante; y, más bien se trata de un tema de legalidad, de ENCONTRARSE O NO EN UNA DE

<sup>2</sup> Corte Constitucional del Ecuador, para el periodo de transición. Sentencia N.º 069-10-SEP-CC del 09 de diciembre de 2010.

LAS CAUSAS DE INADMISIÓN para la solicitud del cupo operacional para la prestación del servicio de taxi ejecutivo, PREVISTAS EN LA ORDENANZA QUE PLANIFICA, REGULA Y CONTROLA EL TRANSPORTE DE TAXI CON SERVICIO EJECUTIVO EN EL CANTON LOJA, por lo que la acción de protección debe ser rechazada...

En tal sentido, esta Corte considera que la sentencia cumple con el requisito de razonabilidad.

Continuando con el análisis del caso *sub judice* y para efectos de determinar la observancia del requisito de lógica, que tiene relación a la coherencia que debe existir entre las premisas –dadas por la normativa jurídica aplicable y los hechos fácticos del caso– y la conclusión de un fallo, así como entre esta y la decisión, se estima pertinente señalar que la Sala realiza en su sentencia una exposición integral de los antecedentes del caso y luego indica en el considerando tercero que, en el marco del objeto de la acción de protección, es necesario analizar la conducta impugnada a fin de establecer las medidas de protección de los derechos constitucionales, para lo cual debe verificarse la ilegitimidad en la que haya incurrido la autoridad pública. En esta línea, a partir del considerando cuarto, la Sala realiza una concatenación entre los hechos fácticos y las normas jurídicas aplicables a la materia:

7.1...el I. Municipio de Loja, tiene competencia para regular el transporte de taxi con servicio ejecutivo en el Cantón Loja, para lo cual dictó una Ordenanza, a la que deben someterse todos las personas que quieran prestar dicho servicio; 7.2. En la Ordenanza, se estableció CAUSAS DE INADMISION de los cupos de operación para la prestación del servicio de taxi ejecutivo; 7.3. En el presente caso, el cónyuge de la accionante el señor José Rivera Balcázar, es POLICÍA ACTIVO, por lo que la accionante está inmersa en la causal de inadmisión prevista en el numeral 3, del Art. 18 de la Ordenanza que Planifica, Regula y Controla el Transporte de Taxi con Servicio Ejecutivo en el cantón Loja. No existe duda de la existencia de la causa de inadmisibilidad advertida...7.4. Al encontrarse la accionante incurso en la causa DE INADMISION del Art. 18.3 de la Ordenanza, es legítima la resolución...de REVOCAR EL CUPO OPERACIONAL para la prestación del servicio de taxi ejecutivo, materia de la impugnación; 7.5. No puede servir de fundamento de la acción, el hecho real de que el Concejo Municipal de Loja, en sesión haya incorporado a la accionante en la lista de los ASPIRANTES, a obtener un cupo operacional para prestar el servicio del taxi ejecutivo y que para revocar esa resolución sea necesaria una acción de lesividad, una vez que fue el mismo Cabildo, como ya se examinó con anterioridad el que ordenó que se realice una posterior revisión de la documentación para verificar que no existan cupos operacionales. Si la accionante se encuentra en una de las causales de inadmisión –Art. 18.3– establecidas en la Ordenanza para el Servicio de Taxi Ejecutivo, le corresponde a las autoridades respectivas, actuar conforme lo dispone el Art. 32 de la misma Ordenanza y revocar el permiso de operación. Si la accionante estaba inmersa en la causa de inadmisibilidad tantas veces advertido, no puede pretender que se soslaye esa causal; 7.6. La accionante ha considerado que se está atentando contra su derecho al trabajo. Hemos dicho en otras ocasiones que es verdad que la Constitución en su Art. 33 –y en otras normas constitucionales–, garantiza el derecho

al trabajo, pero para que la accionante pueda acceder legal y legítimamente al cupo operacional para prestar el servicio de taxi ejecutivo, no debe estar incurso en ninguna causa de inadmisibilidad. Permitirle el acceso a dicho cupo, en las condiciones advertidas, implicaría una violación del derecho de igualdad de oportunidades, que un estado constitucional de derecho y justicia lo debe garantizar...

El análisis precedente permitió a la Sala llegar a la conclusión de que, “NO EXISTE VIOLACION DE NINGUN DERECHO CONSTITUCIONAL de la accionante; y, más bien se trata de un tema de legalidad, de ENCONTRARSE O NO EN UNA DE LAS CAUSAS DE INADMISIÓN para la solicitud del cupo operacional para la prestación del servicio de taxi ejecutivo, PREVISTAS EN LA ORDENANZA QUE PLANIFICA, REGULA Y CONTROLA EL TRANSPORTE DE TAXI CON SERVICIO EJECUTIVO EN EL CANTON LOJA”; y, en tal sentido, decidió desestimar el recurso de apelación y confirmar la sentencia de primera instancia.

Se evidencia por tanto que en el caso *sub judice*, la Sala realizó un examen exhaustivo de los hechos fácticos vinculándolos con las normas aplicables al mismo, lo cual permitió a la autoridad llegar a una conclusión debidamente justificada y apegada a derecho, a partir de la cual se resolvió desestimar el recurso, es decir, la decisión a la que llega la Sala se sostiene en una argumentación jurídicamente fundamentada. En tal virtud, esta Corte concluye que se observaron los parámetros de coherencia que deben ser considerados para que se cumpla con el requisito de lógica y, por tanto, para que se encuentre debidamente motivado el fallo.

Finalmente, en referencia a la comprensibilidad, que tiene que ver con la claridad en el lenguaje utilizado en la redacción del fallo que permita su correcta comprensión; realizada por esta Corte la lectura de la decisión judicial se concluye que ésta es clara y mantiene un orden que permite el entendimiento de la misma, por lo que se la considera comprensible.

En virtud de lo expuesto, se evidencia que la sentencia impugnada cumple con los requisitos de razonabilidad, lógica y comprensibilidad, por lo que esta Corte concluye que el fallo está debidamente motivado y, en tal sentido, no ha vulnerado el derecho de las partes procesales a un debido proceso, prevista en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República.

#### Otras consideraciones de la Corte

Si bien se evidencia una sentencia debidamente motivada que cumple con los requisitos de razonabilidad, lógica y comprensibilidad, pues la Sala de la Corte Provincial de Justicia de Loja desarrolló una argumentación basada en los principios constitucionales y disposiciones previstas en la legislación aplicable al caso concreto, vigentes a la época, especialmente en lo establecido en la “Ordenanza que Planifica, Regula y Controla el Transporte de Taxi con Servicio Ejecutivo en el Cantón Loja”, expedida por la municipalidad, esta Corte Constitucional, una vez que ha revisado de manera detallada los artículos aplicables

al caso *sub judice*, estima necesario pronunciarse respecto a lo establecido en el artículo 18 numerales 3, 4 y 5 de la ordenanza municipal antedicha, que expresamente determina:

Artículo 18.- Causas de Inadmisión.- Se inadmitirá la solicitud del cupo operacional para la prestación del servicio de taxi ejecutivo, cuando el peticionario o su cónyuge esté(n) incurso(s) en alguna de las causales siguientes:

3. Que sea(n) servidor(es) público(s) con nombramiento o contratado;
4. Que perciba(n) una pensión del Estado por concepto de jubilación, superior a una remuneración básica unificada; y,
5. Que tenga(n) otra actividad económica privada, que supere una remuneración básica unificada.

Es importante precisar que esta Corte es el máximo órgano de control, interpretación y administración de justicia en materia constitucional. Es así que, cuando en el conocimiento de un caso concreto llega a determinar que alguna norma es contraria a la Constitución, este Organismo ejerciendo un irrestricto control de la misma, de encontrar normativa que no guarda coherencia con los principios y derechos constitucionales, debe expulsarla del ordenamiento jurídico. El artículo 436 de la Constitución de la República, al respecto dispone:

Art. 436.- La Corte Constitucional ejercerá, además de las que le confiera la ley, las siguientes atribuciones:...3. Declarar de oficio la inconstitucionalidad de normas conexas, cuando en los casos sometidos a su conocimiento concluya que una o varias de ellas son contrarias a la Constitución.

En concordancia, el artículo 3 del Reglamento de Sustanciación de Procesos en la Corte Constitucional establece:

Art. 3.- Competencias de la Corte Constitucional.- De conformidad con lo establecido en la Constitución de la República y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y su jurisprudencia, la Corte Constitucional tiene las siguientes competencias:...5. Efectuar control automático de constitucionalidad de:...c) Normas conexas, cuando en casos sometidos a su conocimiento concluya que una o varias de ellas son contrarias a la Constitución.

Lo que se busca a través de este mecanismo es garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico, a través de la identificación y eliminación de cualquier incompatibilidad normativa entre normas constitucionales y las demás disposiciones que integran el sistema jurídico<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, artículo 74.- Finalidad.- El control abstracto de constitucionalidad tiene como finalidad garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico a través de la identificación y la eliminación de las incompatibilidades normativas, por razones de fondo o de forma, entre las normas constitucionales y las demás disposiciones que integran el sistema jurídico.

En ese contexto, cuando con ocasión de un proceso constitucional la Corte encuentra incompatibilidad entre una disposición jurídica y las normas constitucionales, tiene la obligación de promover el proceso de inconstitucionalidad por conexidad.

Por lo que, mediante el control de constitucionalidad previsto en el artículo 436 numeral 3 de la Constitución, se determinará la conformidad o no del texto normativo impugnado con las disposiciones consagradas en la Constitución de la República, cuyos efectos, que dependen del caso y de la norma acusada de inconstitucionalidad, han sido establecidos por la Corte Constitucional, para el período de transición, en los siguientes términos:

- i) eliminar la norma cuando exista incompatibilidad de esta con la Constitución, es decir, expulsar del ordenamiento jurídico la norma cuya inconstitucionalidad se ha verificado en sentencia emitida por la Corte Constitucional; ii) afirmar que la norma se encuentra conforme a la Constitución, en ese caso se mantendrá su constitucionalidad; iii) cuando no se ha desarrollado una norma, teniendo por deber hacerlo, se declarará la omisión constitucional; y, iv) la Corte Constitucional podrá emitir las denominadas sentencias modulativas, a fin de preservar la norma acusada de inconstitucionalidad, sin menoscabo de que del examen de constitucionalidad por el fondo se desprenda la necesidad de realizar ciertos cambios indispensables para que la norma esté conforme con la Constitución. La Corte, en uso de la interpretación constitucional de normas y principios constitucionales preexistentes, modulará las normas a través de sentencia para generar coherencia con el ordenamiento jurídico.<sup>4</sup>

Sobre la base de las consideraciones expuestas, esta Corte, a fin de garantizar derechos constitucionales, encuentra oportuno realizar un análisis que permita verificar si la disposición contenida en el artículo 18 numerales 3, 4 y 5 de la “Ordenanza que Planifica, Regula y Controla el Transporte de Taxi con Servicio Ejecutivo en el Cantón Loja”, expedida por el Gobierno Autónomo Descentralizado municipal, afecta a algún derecho constitucional o incurre en una prohibición consagrada en la Constitución de la República.

Previo a ello, es preciso hacer referencia a la sentencia N.º 001-12-SIA-CC del 07 de junio de 2012, emitida por la Corte Constitucional, para el período de transición, dentro del caso N.º 0008-10-IA, mediante la cual este Organismo se pronunció sobre la constitucionalidad de la “Ordenanza que Planifica, Regula y Controla el Transporte de Taxi con Servicio Ejecutivo en el Cantón Loja”. En su momento la Corte Constitucional, para el período de transición, frente a la alegación de los legitimados activos respecto a que el Concejo Municipal de Loja no tiene la facultad para legislar sobre los cupos para el ingreso de taxis ejecutivos al servicio de pasajeros, como tampoco para decidir la forma de transmisión de dichos cupos, luego de un análisis al marco jurídico constitucional dentro del cual

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición. Sentencia N.º 019-12-SIN-CC del 26 de abril de 2012, publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 756 del 30 de julio de 2012.

se dictó la ordenanza, de las competencias del Concejo Municipal de Loja para incluir en la ordenanza el asunto relativo a los cupos para la prestación de servicios de taxi ejecutivo y de la supremacía de la norma constitucional, la Corte Constitucional, para el período de transición, determinó que “el fundamento de la demanda...no tiene fuerza alguna que sirva de base a esta Corte para declarar la inconstitucionalidad de la Ordenanza materia de esta acción”.

La Corte Constitucional, para el período de transición, en relación a los argumentos puestos a su consideración dentro del proceso, estableció que la Constitución vigente en su artículo 264 numeral 6 dispone a los gobiernos municipales la competencia para planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal, marco jurídico sobre la base de la cual se expide la ordenanza. Desde la óptica del significado semántico de los términos, la Corte, teniendo como fundamento el examen de las acepciones de los verbos planificar, regular y controlar, no encontró inconstitucionalidad por el fondo de las disposiciones de la ordenanza y que en los términos planificar y regular se entiende la facultad de los concejos municipales de abordar y resolver acerca de los cupos para la prestación del servicio de transporte público de taxis ejecutivos, en mérito de lo cual se negó la demanda de inconstitucionalidad planteada.

No obstante, sobre la base de nuevas consideraciones y fundamentos verificados a partir del análisis del caso *sub examine* respecto de la aplicación del artículo 18 numerales 3, 4 y 5, es procedente que en el marco del control de constitucionalidad por conexidad, esta Corte revise tal disposición a fin de evidenciar si garantiza unidad y coherencia con las normas contempladas en la Constitución de la República.

Ahora bien, de la aplicación de la norma al caso concreto<sup>5</sup>, en aras de proteger los derechos constitucionales se debe considerar que, conforme lo contempla la Constitución de la República<sup>6</sup>, la sentencia que se dicta en la acción

<sup>5</sup> Ordenanza que Planifica, Regula y Controla el Transporte de Taxi con Servicio Ejecutivo en el Cantón Loja, artículo 18 numerales 3, 4 y 5.

<sup>6</sup> Constitución de la República del Ecuador, artículo 96.- Efectos del control de constitucionalidad.- Las sentencias que se dicten sobre las acciones públicas de inconstitucionalidad surten efectos de cosa juzgada, en virtud de lo cual:

1. Ninguna autoridad podrá aplicar el contenido de la disposición jurídica declarada inconstitucional por razones de fondo, mientras subsista el fundamento de la sentencia.
2. Cuando la sentencia que desecha la demanda de inconstitucionalidad ha estado precedida de control integral, no se podrán formular nuevas demandas de inconstitucionalidad contra el precepto acusado, mientras subsista el fundamento de la sentencia.
3. Cuando la sentencia no ha estado precedida de un control integral, no se podrán formular nuevas demandas de inconstitucionalidad contra el precepto acusado con fundamento en los cargos analizados en la sentencia, mientras subsista el fundamento del juicio de constitucionalidad.
4. Las sentencias producen efectos generales hacia el futuro. De manera excepcional se podrán diferir o retrotraer los efectos de las sentencias, cuando sea indispensable para preservar la fuerza normativa y superioridad jerárquica de las normas constitucionales, y la plena vigencia de los derechos constitucionales.

pública de inconstitucionalidad, como la que se revisó precedentemente, surte efecto de cosa juzgada, en virtud de lo cual, no se podría formular nueva demanda de inconstitucionalidad, **mientras subsista el fundamento de la sentencia**. En esa línea, el profesor Emilio Alfonso Garrote Campillay, señala:

...en materia constitucional no hay una cosa juzgada en el sentido técnico procesal de la institución objeto de estudio. Estimo que lo que realmente existe es una cosa decidida, y como toda decisión puede ser modificada **existiendo fundamentos razonables para ello...**<sup>7</sup> (negrillas fuera del texto original)

Por su parte, tratándose de sentencias denegatorias de inconstitucionalidad, el profesor Garrote hace referencia a lo señalado por Lautaro Ríos, quien argumenta que “no puede volver a plantearse eficazmente la inconstitucionalidad del mismo precepto legal **por un vicio idéntico al rechazado por aquella**”<sup>8</sup> (negrillas fuera del texto original)

En esta línea de ideas, el vicio por el cual esta Corte realiza la revisión de la ordenanza municipal, a diferencia de aquel que fundamenta la sentencia N.º 001-12-SIA-CC emitida por la Corte Constitucional, para el período de transición<sup>9</sup>, tiene relación con la aplicación concreta del artículo 18 numerales 3, 4 y 5 de ese cuerpo normativo, pues a criterio de esta Corte, de ello se desprende una posible vulneración de derechos constitucionales, ante lo cual estima necesario pronunciarse.

De conformidad con lo establecido en el artículo 11 numeral 2 de la Constitución de la República, el ejercicio de los derechos se rige, entre otros principios, por el siguiente:

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

Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica...**que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos**. La ley sancionará toda forma de discriminación.” (negrillas fuera del texto original)

<sup>7</sup> Emilio Alfonso Garrote Campillay, “Cosa Juzgada Constitucional *sui generis* y su efecto en las sentencias del tribunal constitucional en materia de inaplicabilidad e inconstitucionalidad”, en Revista de Estudios Constitucionales. Pág. 398.

<sup>8</sup> *Ibid.* Pág. 397.

<sup>9</sup> Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición. Sentencia N.º 001-12-SIA-CC del 07 de junio de 2012, caso N.º 0008-10-IA: “Detalles de la demanda:...con dicha ordenanza se violaron las siguientes normas constitucionales: artículo 6; numerales 1 y 2 del artículo 11; artículos 33, 52, 85 y 314. Además, que se dio un trámite que no corresponde e inclusive se llegó a transgredir las normas de la Ley Orgánica de Régimen Municipal y otras, poniendo en tela de duda la legitimidad, por lo que solicitaron que se declare la inconstitucionalidad de la Ordenanza Municipal que Planifica, Regula y Controla el Transporte de taxi con Servicio Ejecutivo en el Cantón Loja”

Por su parte, el artículo 66 numeral 15 de la Constitución de la República, establece dentro de los derechos de libertad de toda persona, el de “desarrollar actividades económicas, en forma individual o colectiva, conforme a los principios de solidaridad, responsabilidad social y ambiental”.

Es así como la Constitución garantiza el derecho de toda persona a realizar, individual o colectivamente, las actividades económicas que ella decida, delimitándola únicamente en cuanto a su conformidad con los principios de solidaridad y responsabilidad social y ambiental. Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado que:

El artículo 66 numeral 15 de la Constitución de la República prevé como un derecho de libertad el de “...desarrollar actividades económicas, en forma individual o colectiva, conforme a los principios de solidaridad, responsabilidad social y ambiental”; es decir, un derecho fundamental que el Estado ecuatoriano brinda a las personas es la libertad de ejercer cualquier actividad lícita dentro de los límites y regulaciones que el propio ordenamiento jurídico impone; de ahí que el límite para ejercer dicha libertad se encuentra dentro de la propia Constitución cuando establece en el artículo 83 numeral primero que: “Son deberes y responsabilidades de las ecuatorianas y los ecuatorianos, sin perjuicio de otros previstos en la Constitución y la ley: 1. Acatar y cumplir la Constitución, la ley y las decisiones legítimas de autoridad competente.”<sup>10</sup>

La actividad de taxi ejecutivo indudablemente constituye una actividad económica lícita en la cual el Estado, a través de los gobiernos municipales, interviene con su regulación, en razón de lo establecido en el artículo 264 numeral 6 de la Constitución de la República que determina:

...Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: ...Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal.

Es decir, los municipios tienen la potestad de establecer las normas que permitan el desarrollo de la actividad de taxi ejecutivo dentro del respectivo cantón, pero aquello en el marco de regulaciones que el ordenamiento jurídico impone mediante la normativa aplicable, que en el presente caso son la Ley Orgánica de Transporte Terrestre Tránsito y Seguridad Vial<sup>11</sup>, el Reglamento General para la Aplicación de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito

y Seguridad Vial<sup>12</sup> y el Reglamento de Transporte de Pasajeros en Taxi Convencional y Ejecutivo<sup>13</sup>, legislación que establece las normas generales sobre transporte terrestre y seguridad vial que rigen dentro del territorio nacional.

En el marco de la normativa enunciada, el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Loja expidió la “Ordenanza que Planifica, Regula y Controla el Transporte de Taxi con Servicio Ejecutivo en el Cantón Loja”, en la cual se determina que se inadmitirá la solicitud del cupo operacional de los socios o accionistas de las cooperativas y/o compañías que prestarán el servicio, entre otras causales cuando el peticionario o su cónyuge: i) sean servidores públicos con nombramiento o contrato; ii) perciban una pensión del Estado por concepto de jubilación, superior a una remuneración básica unificada; y, iii) tengan otra actividad económica privada, que supere una remuneración básica unificada. Es decir, no solo el socio o accionista debe cumplir con los parámetros de inadmisibilidad, sino que es su cónyuge quien igualmente no podría estar inmerso o inmersa en dichas inhabilidades, para que la o el solicitante pueda acceder al permiso correspondiente.

Ahora bien, lo pertinente a analizar es si, en virtud de la disposición que determina como causal de inadmisibilidad que el solicitante al cupo para ser taxista en servicio ejecutivo o su cónyuge, sean servidores públicos, perciba una pensión del Estado superior a una remuneración básica unificada por concepto de jubilación o que tenga otra actividad económica privada que supere una remuneración básica unificada, afecta o no derechos constitucionalmente garantizados, como la libertad de desarrollar actividades económicas, del peticionario o peticionaria.

Desde una perspectiva subjetiva podemos decir que la libertad de desarrollar actividades económicas es un derecho intrínseco del ser humano, en virtud del cual se reconoce a cada persona la libertad de decidir sobre qué actividad quiere desarrollar, de buscar oportunidades para poder ejercerla, a escogerla en atención a sus propios intereses o necesidades y a aceptar o ser aceptado conforme a las normas que rijan tal actividad.

Como se ha señalado, la limitación al derecho a desarrollar actividades económicas persigue lograr la efectividad de principios y valores establecidos a nivel constitucional, solidaridad, responsabilidad social y ambiental. En ese

<sup>10</sup> Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición. Sentencia N.º 005-12-SIN-CC del 29 de marzo del 2012, caso N.º 0017-10-IN.

<sup>11</sup> Ley Orgánica de Transporte Terrestre Tránsito y Seguridad Vial, artículo 1.- La presente Ley tiene por objeto la organización, planificación, fomento, regulación, modernización y control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, con el fin de proteger a las personas y bienes que se trasladan de un lugar a otro por la red vial del territorio ecuatoriano, y a las personas y lugares expuestos a las contingencias de dicho desplazamiento, contribuyendo al desarrollo socio-económico del país en aras de lograr el bienestar general de los ciudadanos.

<sup>12</sup> Reglamento General para la Aplicación de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, artículo 1.- El presente Reglamento establece las normas de aplicación a las que están sujetos los conductores, peatones, pasajeros y operadoras de transporte, así como las regulaciones para los automotores y vehículos de tracción humana, animal y mecánica que circulen, transiten o utilicen las carreteras y vías públicas o aquellas privadas abiertas al tránsito y transporte terrestre en el país.

<sup>13</sup> Reglamento de Transporte de Pasajeros en Taxi Convencional y Ejecutivo, artículo 1.- El tránsito de vehículos de transporte comercial de pasajeros en taxis dentro del territorio nacional deberá someterse a las normas y requisitos generales que sobre Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial se establece en la ley, este reglamento y demás normas legales.

marco, las causales de inadmisión para el desarrollo de una actividad lícita –taxista con servicio ejecutivo– deberían estar orientadas a que quienes obtengan los cupos sean personas idóneas que garanticen la realización de dichos principios, en procura de la protección del interés público.

Es así, que debemos entonces dilucidar si las causales establecidas en la ordenanza municipal están realmente orientadas a la consecución de dichos principios y fines, es decir, si el evitar que el peticionario o peticionaria –o su cónyuge– sea servidor público, que perciba una pensión por jubilación o que tenga ingresos de otra actividad económica superiores a una remuneración básica unificada, guarda proporcionalidad con el interés que se busca proteger.

Como ya se ha establecido previamente, el Gobierno Autónomo Descentralizado municipal posee plenas facultades para planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal. Está claro igualmente que dicha atribución pretende garantizar la protección de las personas y bienes que se trasladan de un lugar a otro, a las personas y a los lugares expuestos a las contingencias de dicho desplazamiento. En el presente caso, conforme se señala en la ordenanza, se busca beneficiar “a los que más necesitan fuentes de trabajo, sin dejar de lado que, el beneficio primordial debe estar destinado al servicio de la colectividad en todo su contexto...”<sup>14</sup>. En ese marco, se establecieron disposiciones que regulan la actividad de taxi como servicio ejecutivo, determinando requisitos e inhabilidades que deben ser observados por quienes estén interesados en brindar dicho servicio a la comunidad cantonal.

La inhabilidad, según lo señala el Diccionario Jurídico Elemental de Guillermo Cabanellas de Torres, constituye una “...Declaración de que alguien no puede, por causas naturales, morales o de otra índole, desempeñar un cargo, realizar un acto jurídico o proceder en otra esfera de la vida jurídica. Pena aflictiva que imposibilita para el ejercicio de determinados cargos o para el de determinados derechos”. Así, las causales de inadmisibilidad en el caso concreto constituyen formas de inhabilidad que la municipalidad, en uso de sus facultades, impuso como limitación a determinadas prerrogativas que tiene un ciudadano o ciudadana que solicita un cupo para brindar el servicio de taxi ejecutivo, con miras a asegurar, de manera específica, el buen desarrollo de esa actividad y, de manera general, el bien común o el interés público dentro del cantón. Frente a ello, se precisa realizar un examen orientado a revisar los fundamentos que sirvieron de base para determinar que tal restricción de derechos es el medio adecuado para asegurar la consecución de los principios establecidos en la Constitución y en la ley. Dicho en otras palabras, debe efectuarse una ponderación que determine la debida proporcionalidad entre las causales de inadmisión con los derechos y principios que se pretenden proteger, en relación con aquellos que han sido limitados.

El principio de proporcionalidad, según lo señala Miguel Carbonell, se vuelve relevante, “si aceptamos que no existen derechos absolutos, sino que cada derecho se enfrenta a la posibilidad de ser limitado. La cuestión que interesa entonces es de qué manera y con qué requisitos se pueden limitar los derechos... se trata de una técnica de interpretación cuyo objetivo es tutelarlos de mejor manera, expandiendo tanto como sea posible su ámbito de protección, pero haciendo que todos los derechos sean compatibles entre ellos, en la medida en que sea posible”.<sup>15</sup>

En el caso concreto, para determinar la proporcionalidad del artículo 18 numerales 3, 4 y 5 de la “Ordenanza Municipal que Planifica, Regula y Controla el Transporte de Taxi con Servicio Ejecutivo del Cantón Loja”, que establece cláusulas de inadmisión de la solicitud del cupo operacional, aplicaremos el test de proporcionalidad de Robert Alexy. Para ello, se debe hacer un análisis detenido sobre los subprincipios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad propiamente dicha de las disposiciones antes señaladas.

El concepto de la idoneidad, que “determina que la limitación de un derecho fundamental u otro principio constitucional sólo es constitucionalmente admisible si efectivamente, fácticamente, sirve para favorecer a otro derecho fundamental u otro principio constitucional”<sup>16</sup>, nos lleva a analizar en el caso concreto si la limitación de los derechos a la igualdad o a la libertad para desarrollar actividades económicas sirve para garantizar el ejercicio de otros derechos fundamentales. Siendo así, las causales que hacen relación a que una persona no podrá obtener un cupo si dicho solicitante o su cónyuge fuese servidora o servidor público, recibiese pensión jubilar superior a una remuneración básica unificada o tuviera otra actividad económica privada que supere la remuneración básica unificada, deberían demostrar ser eficaces para garantizar los principios de solidaridad, responsabilidad social y ambiental, establecidos a nivel constitucional, así como la protección de las personas y los bienes que se trasladan a través del servicio de taxi ejecutivo, sin embargo, claramente esto no se evidencia. En este punto es preciso hacer mención a lo señalado por García Amado: “las limitaciones no pueden ir más allá de lo que exija el interés general que las legitima, por lo que los medios empleados deben ser apropiados para ese fin de interés general y no deben ser desproporcionados”.<sup>17</sup> En tal sentido, limitar de modo permanente el derecho a desarrollar actividades económicas de quienes solicitan cupo para prestar el servicio de taxi ejecutivo, porque con quien mantienen vínculo matrimonial son servidores públicos o reciben pensión jubilar o realizan otra actividad económica que les permita percibir un valor superior a una remuneración

<sup>14</sup> Ordenanza que Planifica, Regula y Controla el Transporte de Taxi Ejecutivo en el Cantón Loja, exposición de motivos.

<sup>15</sup> Miguel Carbonell, “El Principio de proporcionalidad y la interpretación constitucional”, en *Neoconstitucionalismo y Sociedad*, serie Justicia y Derechos Humanos, Quito-Ecuador, 2008. Pág. 10.

<sup>16</sup> Robert Alexy, *Derechos sociales y ponderación*, Editorial Fontamara, México, 2010.

<sup>17</sup> *Ibíd.*

básica unificada, constituye una medida que va más allá de lo que exige el interés público que la legitima. En virtud de lo señalado, no es apropiado que la ordenanza en cuestión imponga cláusulas de inadmisión sin que se encuentren sustentadas en la protección de otros derechos constitucionales, por lo cual se puede afirmar que estas no son idóneas para la consecución del fin que persigue este instrumento.

Luego, se debe analizar si las cláusulas de inadmisión de la ordenanza constituyen una medida necesaria para perseguir el fin buscado. El principio de necesidad implica que debe demostrarse “la necesidad de la intervención o, lo que es lo mismo, del sacrificio o afectación del derecho que resulta limitado, mostrando que no existe un procedimiento menos gravoso o restrictivo”.<sup>18</sup> Las cláusulas en estudio lo que hacen es limitar la posibilidad que tiene una persona a obtener un cupo para brindar el servicio de taxi ejecutivo, si es que esta o su cónyuge es servidor público por nombramiento o contrato, o si percibe por concepto de jubilación u otra actividad económica un valor superior a una remuneración básica unificada, condiciones que, se entiende, estarían orientadas a brindar un mejor servicio a la colectividad, beneficiando a los que más necesitan fuentes de trabajo. No obstante, un mejor servicio, que es el interés general del cantón, no se asegura limitando el acceso a los cupos a todo servidor público, o a un jubilado, o a quien realice otras actividades económicas que le permitan obtener un ingreso superior a una remuneración básica unificada, y si lo que se pretende a través de esta ordenanza es ofrecer mayores oportunidades a personas que lo necesitan, no es quitando oportunidades que esto se logra. Además, no siempre una persona que mantiene un vínculo matrimonial con otra realmente es apoyada económicamente por aquella, incluso, habrán casos en los que la o el petitionerario se encuentre separado de su cónyuge y precise mantenerse y mantener a su familia. Limitar el acceso a una oportunidad de trabajo a una persona porque ella o su cónyuge tiene un trabajo en el sector público o un ingreso adicional por jubilación o por realizar otra actividad económica de índole privada, no es por tanto una medida necesaria para beneficiar a quien requiere del mismo y lo pretende desarrollar lícitamente, y tampoco permite alcanzar los principios que la Constitución establece en cuanto a este tipo de servicio y que ya han sido mencionados precedentemente.

Por último, respecto de la proporcionalidad que en sentido estricto “supone ponderar entre daños y beneficios, es decir, acreditar que existe un cierto equilibrio entre los beneficios que se obtienen con la medida limitadora en orden a la protección de un bien constitucional o a la consecución de un fin legítimo y los daños o lesiones que de la misma se derivan para el ejercicio del derecho”,<sup>19</sup> es necesario tomar en consideración que la ordenanza plantea varias cláusulas de inadmisión para aquellos que

solicitan un cupo para prestar el servicio de taxi ejecutivo, entre ellas, las analizadas en líneas precedentes, hacen relación a que quien aplique a la obtención del cupo o su cónyuge, no deberá ser servidor público, ni jubilado que reciba una pensión mayor a una remuneración básica unificada, ni tener otra actividad económica de la cual obtenga igualmente un valor superior a dicho monto. Debe entenderse que estas cláusulas de inadmisión tienen por efecto que la o el solicitante no pueda acceder a realizar la actividad económica de taxista con servicio ejecutivo, hasta que dichas circunstancias cambien. La revisión de estas cláusulas de inadmisión nos conducen a observar que se ha delimitado el derecho del ciudadano solicitante a un cupo de taxi con servicio ejecutivo, a través de la inhabilitación de su requerimiento si el o su cónyuge está inmerso en una de las causales estudiadas, sin embargo no se evidencia proporcionalidad entre el beneficio de las medidas limitadoras de derechos y el fin que se pretende conseguir con aquello; no se logra inferir tampoco el equilibrio entre los derechos limitados y aquellos que se encontrarían protegidos por las medidas impuestas. Por tanto, no existe una razón justa ni adecuada para la imposición de las causales de inadmisión que permita justificar la limitación de derechos constitucionales.

De lo dicho se colige que el interés común de la comunidad cantonal, la calidad del servicio de taxi ejecutivo, la oportunidad, la seguridad y la protección que deben ser garantizadas a las personas y bienes que se trasladan de un lugar a otro, e inclusive el mayor beneficio para quienes más necesitan fuentes de trabajo, no están condicionados al hecho de que el solicitante al cupo para brindar dicho servicio o su cónyuge sea servidor público, perciba pensión jubilar o realice actividades privadas que superen la remuneración básica unificada.

Esta Corte, luego de un análisis el artículo 18 numerales 3, 4 y 5, considera que la aplicación de las causales de inadmisibilidad contempladas en la norma no tienen una justificación razonable no determinan tampoco la idoneidad de quien obtenga por ello el cupo de taxista para servicio ejecutivo no se evidencia cómo el coartar el ejercicio de este derecho de la manera antedicha, asegura algún tipo de protección al interés de la sociedad, al bien común o a principios constitucionales, que pueda implicar fundamento suficiente para haberla establecido dentro de la legislación cantonal; no constituye una norma que responda a criterios de idoneidad, necesidad ni proporcionalidad en su imposición; al contrario, restringe derechos constitucionales a un importante porcentaje de la población cantonal por el solo hecho de prestar sus servicios en cualquier institución del Estado ecuatoriano, percibir una pensión jubilar mayor a un salario básico unificado o realizar actividades económicas privadas percibiendo igualmente por ellas más de un salario básico unificado.

En definitiva, una vez efectuado el examen de constitucionalidad de las normas aplicadas dentro del presente caso, se puede concluir que las causales de inadmisión establecidas en el artículo 18 numerales 3, 4 y 5 de la “Ordenanza que Planifica, Regula y Controla el Transporte de Taxi con Servicio Ejecutivo en el Cantón

<sup>18</sup> Luis Prieto Sanchis, “Limitación de los derechos fundamentales y la norma de clausura del sistema de libertades”, en *Derechos y Libertades: Revista del Instituto Bartolomé de las Casas*, Universidad Carlos Tercero, Madrid, 2000.

<sup>19</sup> *Ibíd.*

Loja”, que hacen relación a la limitación de oportunidades de acceder a un cupo cuando el solicitante o su cónyuge es servidor público con nombramiento o contratado, percibe una pensión del Estado por concepto de jubilación, superior a una remuneración básica unificada o tiene otra actividad económica privada, que supere una remuneración básica unificada, de ninguna manera guarda armonía con los preceptos constitucionales establecidos en el artículo 66 numerales 4 y 15 de la Constitución de la República, estos son la igualdad y la libertad para desarrollar actividades económicas, ni con el artículo 11 numeral 2 de la Constitución, y por tanto su contenido debe ser modulado conforme lo previsto en el artículo 5 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

### III. DECISIÓN

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

#### SENTENCIA

1. Declarar que no existe vulneración de derechos constitucionales en la sentencia dictada por la Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Loja el 06 de junio de 2012, dentro de la acción de protección N.º 0399-2012.
2. Negar la acción extraordinaria de protección planteada.
3. Declarar, en ejercicio de la competencia establecida en el artículo 436 numeral 3 de la Constitución de la República del Ecuador, la inconstitucionalidad de los numerales 3, 4 y 5 del artículo 18 de la “Ordenanza que Planifica, Regula y Controla el Transporte de Taxi con Servicio Ejecutivo en el Cantón Loja”, en los que se estableció que se inadmitirá la solicitud a cupo operacional para la prestación del servicio de taxi ejecutivo cuando el peticionario o su cónyuge sea servidor público con nombramiento o contrato; perciba una pensión del Estado por concepto de jubilación superior a una remuneración básica unificada; y, tenga otra actividad económica privada que supere una remuneración básica unificada.

En consecuencia, el artículo 18 de la “Ordenanza que Planifica, Regula y Controla el Transporte de Taxi con servicio Ejecutivo en el Cantón Loja” quedará redactado de la siguiente forma:

“**Artículo 18.-** Causas de Inadmisión.- Se inadmitirá la solicitud del cupo operacional para la prestación del servicio de taxi ejecutivo, cuando el peticionario o su cónyuge esté(n) incurso(s) en alguna de las causales siguientes:

1. Que forme(n) parte de otra cooperativa o compañía en cualquiera de los ámbitos de operación de transporte público o comercial de pasajeros o bienes; y,

2. Que haya(n) cedido sus derechos de socio o accionista de alguna cooperativa o compañía de transporte público, dentro de los cinco últimos años.”

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con seis votos de las señoras juezas y señores jueces: Marcelo Jaramillo Villa, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote y Patricio Pazmiño Freire; sin contar con la presencia de los jueces Antonio Gagliardo Loor, María del Carmen Maldonado Sánchez y Manuel Viteri Olvera, en sesión del 06 de mayo de 2015. Lo certifico.

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

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de junio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

#### CASO Nro. 1212-12-EP

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el juez Patricio Pazmiño Freire, Presidente de la Corte Constitucional, el día miércoles 27 de mayo del dos mil quince.- Lo certifico.

f.) Jaime Pozo Chamorro, **Secretario General**.

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de junio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 13 de mayo de 2015

#### SENTENCIA N.º 157-15-SEP-CC

#### CASO N.º 1135-10-EP

### CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

#### I. ANTECEDENTES

##### Resumen de admisibilidad

El 9 de agosto de 2010, la doctora Adela Irene Moscoso Valarezo en calidad de directora provincial de Educación de Chimborazo, presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto dictado el 12 de julio de

2010, por los jueces de la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo, dentro de la acción constitucional de medidas cautelares N.º 29-2010, mediante el cual resolvieron rechazar el recurso de apelación previamente interpuesto por la accionante.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, el 17 de agosto de 2010, certificó que en referencia a la acción N.º 1135-10-EP, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, conformada por los jueces constitucionales Alfonso Luz Yunes, Patricio Herrera Betancourt y Patricio Pazmiño Freire, el 1 de diciembre de 2010, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 1135-10-EP y dispuso que se proceda con el sorteo correspondiente para la sustanciación.

En sesión del Pleno del Organismo, el 16 de diciembre de 2010, se efectuó el sorteo para la designación del juez sustanciador, correspondiéndole la tramitación de la causa al juez constitucional Patricio Pazmiño Freire. En tal virtud, el 13 de enero de 2011, el referido juez avocó conocimiento de la causa y dispuso que en el término de 15 días, los jueces de la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo presenten un informe debidamente motivado de descargo sobre los argumentos que fundamentan la demanda.

El 6 de noviembre de 2012, se posesionaron ante el Pleno de la Asamblea Nacional los jueces de la Primera Corte Constitucional, integrada conforme lo dispuesto en los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República.

En sesión del Pleno del Organismo, el 3 de enero de 2013, se efectuó el sorteo de la causa, correspondiéndole la tramitación de la misma a la jueza constitucional Tatiana Ordeñana Sierra. Para el efecto, la Secretaría General de la Corte Constitucional, mediante memorando N.º 006-CCE-SG-SUS-2013 del 7 de enero de 2013, remitió el expediente N.º 1135-10-EP, al despacho de la jueza sustanciadora.

Mediante providencia dictada el 29 de octubre de 2014, la jueza constitucional Tatiana Ordeñana Sierra avocó conocimiento de la causa y dispuso que se notifique con el contenido de la demanda de acción extraordinaria de protección N.º 1135-10-EP, a los jueces de la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo, con la finalidad de que en el plazo de 5 días, presenten un informe de descargo debidamente motivado sobre los argumentos que fundamentan la demanda.

#### **Antecedentes fácticos**

La señora Hilda Acevedo Duque, el 22 de abril de 2010, presentó una solicitud de medidas cautelares en contra de la Resolución N.º 9, expedida el 14 de abril de 2010, por la doctora Adela Moscoso Valarezo en su calidad de directora de educación hispana de Chimborazo, a través de la cual se dispuso que la accionante de la garantía jurisdiccional,

a partir de la fecha de la referida resolución, pase a prestar sus servicios en la Unidad de Orientación y Bienestar Estudiantil de la institución en la que laboraba.

Dicha acción constitucional recayó en el Segundo Tribunal de Garantías Penales de Chimborazo, el cual mediante auto dictado el 28 de abril del 2010, concedió las medidas cautelares descritas a continuación:“(…) 1.- Suspender provisionalmente los efectos de los actos contenidos en la Resolución No. 09 de 14 de abril del 2010 y Oficio No. 220-DECH-RH, de 15 de marzo del 2010 suscritas por la funcionaria antes mencionada.- 2.- Disponer que la accionada Dra. Adela Moscoso Valarezo, en su calidad antes indicada, siga manteniendo a la demandante Hilda Acevedo Duque, en las funciones que actualmente viene desempeñando.- Y, 3.- Se abstenga la demandada de emitir un nuevo acto que implique traslado a otras funciones de la aludida accionante (…).”

La institución pública accionada, el 30 de abril de 2010, solicitó la aclaración y ampliación del auto que concede las medidas cautelares, por considerar que la resolución del 28 de abril de 2010, no cumple con lo dispuesto en el artículo 33 tercer inciso de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, petición que fue negada; por lo que, el 31 de mayo de 2010, presentó un pedido de revocatoria de las medidas cautelares concedidas a favor de la señora Hilda Acevedo Duque.

Mediante auto dictado el 7 de julio de 2010, el Segundo Tribunal de Garantías Penales de Chimborazo negó el pedido de revocatoria de medidas cautelares constitucionales, por considerar improcedente dicha petición. De esta decisión, Adela Moscoso Valarezo en su calidad de directora provincial de educación de Chimborazo, presentó recurso de apelación, al estimar que la resolución en la cual se concedió las medidas cautelares en referencia, no cumplió con todos los requisitos establecidos en la ley, habiendo sido otorgadas a la solicitante en forma ilegal e improcedente.

La Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo, el 12 de julio de 2010, resolvió en sentencia rechazar el recurso de apelación planteado y en consecuencia, confirmó la decisión subida en grado.

#### **Decisión judicial impugnada**

La decisión judicial impugnada es el auto dictado el 12 de julio de 2010, por los jueces de la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo, el cual, en su parte pertinente, establece lo siguiente:

(…) VISTOS: El expediente sube a conocimiento de este nivel, por el recurso de apelación interpuesto por la Doctora Adela Moscoso Valarezo, Directora Provincial de Educación Hispana de Chimborazo, de la resolución dictada por el Segundo Tribunal de Garantías Penales de Chimborazo, el 7 de junio del 2010 las 08H13, auto que niega la petición de revocatoria de medidas cautelares resuelto el 28 de abril del 2010, las 08H23 (…). En lo principal, el expediente se origina en la petición formulada por la Doctora Hilda Cleotilde Acevedo Duque (…). Concluido el trámite el Segundo Tribunal

de Garantías Penales de Chimborazo, con fecha 28 de abril del 2010, las 8h25, resuelve: 1.- Suspender provisionalmente los efectos de los actos contenidos en la resolución N.- 09 de 14 de abril del 2010 y Oficio N- 220-DECH-RH, de 15 de marzo del 2010, suscrita por la Dra. Adela Moscoso Valarezo Directora de Educación Hispana de Chimborazo.- 2.- Disponer que la accionada Dra. Adela Moscoso Valarezo, en su calidad antes indicada, siga manteniendo a la demandante Hilda Acevedo Duque, en las funciones que actualmente viene desempeñando; y, 3.- Se abstenga la demandada de emitir un nuevo acto que implique traslado a otras funciones de la aludida accionante.- Posteriormente, a fs. 67 a 68, la Dra. Adela Moscoso Valarezo, Directora Provincial de Educación Hispana de Chimborazo, solicita la revocatoria de las medidas cautelares otorgadas a la Dra. Hilda Acevedo Duque, sosteniendo que la resolución emitida por el Segundo Tribunal de Garantías Penales de Chimborazo, no cumple con lo dispuesto por el artículo 33, inciso tercero de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en razón de no especificar e individualizar obligaciones positivas y negativas con las condiciones de circunstancia de tiempo, pues si bien se dispone una suspensión provisional, no indica hasta cuando es lo provisional, además no se especifica el derecho vulnerado, ni señala hasta cuando se le podrá mantener a la demandante en sus funciones. Esta petición de revocatoria fue negada por el Segundo Tribunal de Garantías Penales de Chimborazo, razón por la cual ha subido en grado a conocimiento de esta Sala convertida en Sala Constitucional de Apelación, la misma que para resolver efectúa las siguientes consideraciones: PRIMERO.- la competencia para conocer de la presente petición se encuentra determinada por el inciso segundo del numeral 3 del Art. 86 de la Constitución de la República de Ecuador, artículo 24 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y Acta de Sorteo incorporada al expediente.- SEGUNDO.- Durante la tramitación de la petición de medidas cautelares, se ha cumplido con el debido proceso, así como se ha respetado los principios de oportunidad, contradicción y seguridad jurídica, determinados en la Constitución de la República del Ecuador.- (...) TERCERO.- El Art. 35 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, incisos (sic) primero, parte final, determina que para que proceda la revocatoria, la institución o persona a quien haya delegado o las partes, deberán informar a la jueza o juez sobre la ejecución de las medidas (...) CUARTO: La Doctora Adela Moscoso Valarezo, Directora Provincial de Educación Hispana de Chimborazo, al concurrir al Juzgado de primer nivel con su petición de revocatoria, no informa al Tribunal sobre el cumplimiento de lo dispuesto en resolución de 28 de abril del 2010 las 08H23, así como tampoco en esta instancia ha informado sobre la ejecución y cumplimiento de lo resuelto por el Inferior, omisión que influye directamente en la resolución de la presente causa, toda vez que siendo las sentencias, autos y resoluciones de los Órganos Constitucionales, de ejecución y de cumplimiento inmediato, la recurrente ha incumplido con su obligación, apartándose de lo dispuesto por el Art. 29 de la Ley de la materia. En consecuencia de lo anterior, siendo la República del Ecuador un Estado Constitucional de Derechos y de Justicia Social, cuya soberanía radica en el pueblo, es menester que a los ciudadanos se les confirme sus derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso establecidos en los Arts. 75 y 76 de la constitución de la República, por lo que esta Sala, resuelve rechazar el recurso presentado por la Doctora Adela

Moscoso Valarezo, Directora Provincial de Educación Hispana de Chimborazo, por falta de requisito de procedibilidad exigido por el Art. 35 de la Ley Orgánica de Garantías jurisdiccionales y Control Constitucional y CONFIRMA la resolución venida en grado. Acorde al Art. 34 de la propia Ley se delega al señor Comisionado de la Defensoría del Pueblo del Chimborazo supervisar el cumplimiento de lo resuelto. El Tribunal a-quo cumpla con lo dispuesto por el numeral 5 del Art. 86 de la Constitución de la República. Notifíquese.- (...).

#### **De la solicitud y sus argumentos**

La doctora Adela Irene Moscoso Valarezo en calidad de directora provincial de educación del Chimborazo, el 9 de agosto de 2010, presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto dictado el 12 de julio de 2010, por los jueces de la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo, dentro de la acción constitucional de medidas cautelares N.º 29-2010, mediante el cual resolvieron rechazar el recurso de apelación previamente interpuesto por la accionante.

La legitimada activa afirmó que la decisión judicial impugnada vulnera el derecho a la seguridad jurídica, sosteniendo que el proceso constitucional en cuestión "(...) No cumple con las exigencias establecidas en el artículo 33 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales, al no haberse especificado las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que debieron practicarse las medidas cautelares, las cuales sin embargo de haber pedido su aclaración y ampliación fueron negadas, nos comprometimos a cumplirlas con anticipación y dentro del proceso (fs. 63 y vta.), para no servir de nada y ser negada también mi revocatoria (...)".

En ese sentido, la accionante alega que el auto impugnado, dictado por los jueces de la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo, vulneró su derecho a la seguridad jurídica, reconocido en el artículo 82 de la Constitución de la República, por haberse incumplido lo establecido en el artículo 33 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

#### **Pretensión concreta**

En virtud de lo expuesto, la accionante textualmente solicita que: "(...) agotados como han sido los recursos ordinarios y extraordinarios, demando la Garantía jurisdiccional de Acción Extraordinaria de Protección para que la Corte Constitucional resuelva la presencia de presupuestos establecidos en los artículos 61 y 62 de la Ley antes invocada (...)".

#### **Contestación a la demanda y argumentos**

##### **Jueces de la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo**

De fojas 28 a la 30 del expediente constitucional, comparecen mediante escrito presentado el 9 de febrero de 2011, los doctores Enrique Donoso Bazante, Marcos Días Merino y Rodrigo Viteri Andrade, jueces de la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia

de Chimborazo, quienes manifestaron que a través de su resolución, dieron cumplimiento al artículo 35 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Sostuvieron que la Sala consideró que no procedía la revocatoria solicitada por la doctora Moscoso, por ausencia del requisito de procedibilidad determinado en la referida ley, situación que motivó que sea confirmada la resolución del juez *a quo*, dictada el 7 de junio de 2010 en la que se negó la revocatoria por ser improcedente.

Los legitimados pasivos manifestaron que al dictar la resolución del 12 de julio de 2010, no violaron ninguno de los derechos contenidos en la Constitución de la República, así como tampoco vulneraron el debido proceso. Finalmente, solicitaron que se rechace la acción constitucional propuesta por la doctora Adela Moscoso Valarezo, por insuficiencia de base constitucional y además, por considerar que no se habría pedido absolutamente nada en la acción extraordinaria de protección.

#### **De los terceros interesados**

Comparece al proceso, mediante escrito presentado el 9 de febrero de 2011, que obra de fojas 23 a la 26 del expediente constitucional, la señora Hilda Clotilde Acevedo Duque, señalando casillero constitucional y solicitando que la acción constitucional pretendida sea inadmitida, ya que no existe una correcta fundamentación acerca de los derechos que supuestamente han sido vulnerados a la legitimada activa.

#### **Procuraduría General del Estado**

El 26 de enero de 2011, la doctora Martha Escobar Koziel en calidad de directora nacional de Patrocinio, delegada del procurador general del Estado, señaló mediante escrito, la casilla constitucional para futuras notificaciones en la presente causa.

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

### **Competencia**

La Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia en concordancia con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, el artículo 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y el artículo 35 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

### **Legitimación activa**

La accionante se encuentra legitimada para interponer la presente acción extraordinaria de protección en virtud de cumplir con los requerimientos establecidos en los artículos 437 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 439 *ibídem*, que establece que las acciones constitucionales podrán ser presentadas

por cualquier ciudadana o ciudadano individual o colectivamente, y el artículo 59 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

### **Análisis constitucional**

#### **Naturaleza de la acción extraordinaria de protección**

La acción extraordinaria de protección procede en contra de sentencias, autos en firme o ejecutoriados y resoluciones judiciales que pongan fin al proceso; en esencia, la Corte Constitucional, por medio de esta acción excepcional, se pronunciará respecto de dos cuestiones principales: la vulneración de derechos constitucionales o la transgresión de normas del debido proceso.

La Corte Constitucional, para el período de transición, respecto a esta garantía jurisdiccional, estableció previamente que:

(...) La acción extraordinaria de protección se incorporó para tutelar, proteger y remediar las situaciones que devengan de los errores de los jueces, (...) que resulta nueva en la legislación constitucional del país y que responde, sin duda alguna, al anhelo de la sociedad que busca protección efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, puesto que así los jueces ordinarios, cuya labor de manera general radica en la aplicación del derecho común, tendrían un control que deviene de jueces constitucionales en el más alto nivel, cuya labor se centraría a verificar que dichos jueces, en la tramitación de las causas, hayan observado las normas del debido proceso, la seguridad jurídica y otros derechos constitucionales, en uso del principio de la supremacía constitucional (...)<sup>1</sup>.

En este contexto, la acción extraordinaria de protección se origina como un mecanismo de control respecto a la constitucionalidad de las actuaciones de los órganos judiciales; en lo que compete al presente caso, a la actuación de los jueces de la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo, cuya decisión judicial se impugna, quienes en ejercicio de la potestad jurisdiccional, conferida constitucional y legalmente, administran justicia y por ende se encuentran llamados a asegurar que el sistema procesal sea un medio para la realización de la justicia y hacer efectivas las garantías del debido proceso.

En tal virtud, la Corte Constitucional, como máximo órgano de control, interpretación y administración de justicia en materia constitucional, en razón de lo prescrito en el artículo 429 de la Constitución de la República, en el trámite de una acción extraordinaria de protección, debe constatar que efectivamente, las sentencias, autos y resoluciones con fuerza de sentencia se encuentren firmes o ejecutoriados y que, durante el juzgamiento, no se haya vulnerado por acción u omisión, el derecho constitucional al debido proceso u otro derecho consagrado en la Carta Magna.

<sup>1</sup> Sentencia de la Corte Constitucional del Ecuador para el Período de Transición, No. 067-10-SEP-CC, caso No. 0945-09-EP, publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 364 de 17 de enero de 2011.

Finalmente, esta Corte considera oportuno recordar que la acción extraordinaria de protección no es una “instancia adicional”; es decir, a partir de ella, no se puede pretender el análisis de asuntos de mera legalidad propios e inherentes de la justicia ordinaria. En virtud de esto, no se puede entrar a examinar, menos aún resolver, cuestiones eminentemente legales. El objeto de su estudio debe estar dirigido directamente a la presunta transgresión de derechos constitucionales y normas del debido proceso en el curso de la decisión impugnada.

#### **Determinación del problema jurídico para la resolución del caso**

Con las consideraciones anotadas y los elementos fácticos que se desprenden de la demanda de acción extraordinaria de protección, la Corte Constitucional sistematizará el análisis del caso concreto a partir de la formulación y solución del siguiente problema jurídico:

El auto dictado el 12 de julio de 2010, por los jueces de la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo, dentro de la acción constitucional de medidas cautelares N.º 29-2010, ¿vulnera el derecho constitucional a la seguridad jurídica?

#### **Argumentos de la Corte Constitucional en torno al problema jurídico**

##### **El auto dictado el 12 de julio de 2010, por los jueces de la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo, dentro de la acción constitucional de medidas cautelares N.º 29-2010, ¿vulnera el derecho constitucional a la seguridad jurídica?**

El derecho a la seguridad jurídica se encuentra determinado en el artículo 82 de la Constitución de la República y establece que “(...) se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes (...)”. Por lo anterior se destaca el papel que tiene la Constitución como norma suprema, asegurando a la vez la aplicación del ordenamiento jurídico vigente.

Esta Corte Constitucional en relación a la seguridad jurídica, ha señalado lo siguiente:

(...) El artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador determina el derecho a la seguridad jurídica el mismo que tiene relación con el cumplimiento de los mandatos constitucionales, estableciéndose mediante aquel postulado una verdadera supremacía material del contenido de la Carta Fundamental del Estado ecuatoriano. Para tener certeza respecto a una aplicación normativa, acorde a la Constitución, se prevé que las normas que formen parte del ordenamiento jurídico se encuentren determinadas previamente; además, deben ser claras y públicas; solo de esta manera se logra conformar una certeza de que la normativa existente en la

legislación será aplicada cumpliendo ciertos lineamientos que generan la confianza acerca del respeto de los derechos consagrados en el texto constitucional (...)<sup>2</sup>.

De esta forma, la nombrada garantía debe otorgarse por parte del estado al individuo para que su integridad, bienes y derechos no sean transgredidos y si esto llegara a producirse, le sean restaurados a través de la normativa constitucional y legal existente, aplicada por las autoridades competentes; en definitiva, la seguridad jurídica es la certeza que tiene el individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares y conductos establecidos previamente, mediante el respeto a la Constitución y en la existencia de normas previas, claras, públicas y aplicadas por autoridades competentes.

Al respecto, es preciso señalar que una de las formas de garantizar el derecho a la seguridad jurídica y por ende garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes es el principio de legalidad, así lo sostuvo la Corte Constitucional, para el período de transición, en la sentencia N.º 015-10-SEP-CC al manifestar que: “(...) Las Constituciones de nuestros países garantizan la seguridad jurídica a través de algunas concreciones como: el principio de la legalidad, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales (...)”.<sup>3</sup>

El citado principio se encuentra establecido en el artículo 226 de la Constitución de la República y prescribe que: “Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley (...)”.

En aplicación del mismo, esta Corte debe identificar en el presente problema jurídico, si el derecho a la seguridad jurídica se transgredió por las autoridades jurisdiccionales, al resolver las controversias sometidas a su conocimiento, siendo su obligación la de observar la normativa vigente aplicable al caso concreto.

Es entonces necesario analizar si la resolución dictada por los jueces de la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo, ha provocado una lesión a la certeza que debe existir en la aplicación de la normativa constitucional y legal existente, puesto que la legitimada activa, en la fundamentación de la acción extraordinaria de protección, alegó que dicha decisión violenta su derecho a la seguridad jurídica, ya que al solicitar la revocatoria de las medidas cautelares ordenadas en contra de su representada, la Sala, no realizó un análisis pormenorizado del proceso y las normas que sustentan la concesión de las medidas cautelares y sin más, confirmó la decisión de primera instancia.

<sup>2</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 0016-13-SEP-CC, caso N.º 1000-12-EP.

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 015-10-SEP-CC, caso N.º 0135-09-EP.

En este sentido, la resolución judicial objeto de la presente acción extraordinaria de protección tuvo su origen en la decisión judicial emitida por el Segundo Tribunal de Garantías Penales de Chimborazo el 28 de abril del 2010, la cual concedió medidas cautelares a favor de la señora Hilda Acevedo Duque. La institución pública accionada, al considerar que el juez no determinó las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las que debían cumplirse las medidas ordenadas, tal como lo ordena el artículo 33 tercer inciso de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional –en adelante LOGJCC–, el 30 de abril de 2010, interpuso recurso de aclaración y ampliación del auto que las concede, el mismo que fue negado. Ante esta negativa, la entidad demandada presentó un pedido de revocatoria de las medidas cautelares concedidas, siendo negado también, por considerar que la peticionaria no presentó el informe que sustente que las medidas ordenadas fueron cumplidas.

De esta decisión, Adela Moscoso Valarezo en su calidad de directora provincial de educación de Chimborazo, presentó recurso de apelación, el cual fue resuelto mediante la sentencia dictada el 12 de julio de 2010, por la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo, negando dicho recurso por considerar que la institución accionada no había informado sobre la ejecución y cumplimiento de las medidas constitucionales ordenadas, siendo esta la decisión judicial impugnada por la legitimada activa en el presente caso.

En este punto, es necesario realizar algunas precisiones procesales que inciden en la decisión impugnada, en cuanto a la alegada falta de determinación por parte del juez de primera instancia, de las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las que debían cumplirse las medidas por él ordenadas, siendo pertinente remitirnos al artículo 33 tercer inciso de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la cual establece que: “(...) En el caso de que la jueza o juez ordene las medidas correspondientes, especificará e individualizará las obligaciones, positivas y negativas, a cargo del destinatario de la medida cautelar y las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que deben cumplirse (...)”.

En este sentido, conforme se desprende de la norma transcrita, el juez constitucional que conoce una solicitud de medidas cautelares cuyo objeto presuma la amenaza o vulneración de derechos constitucionales, deberá ordenar las medidas cautelares correspondientes para precautelar los derechos que se encuentren en aparente riesgo, debiendo constar las mismas claramente identificadas, determinándose las obligaciones de hacer y no hacer que deberá acatar el destinatario de la medida, a la vez que se deberá especificar las condiciones de tiempo, modo y lugar en las que deben ser cumplidas.

Por las características de las medidas cautelares, entre las cuales se encuentra su temporalidad, estas deben ser ordenadas para cumplirse durante un espacio de tiempo, el cual estará determinado por la cesación de la amenaza o vulneración del derecho protegido, lo cual es lógico y

congruente, puesto que su naturaleza está delimitada por su carácter provisional<sup>4</sup>, sin poder ser indefinidas en el tiempo.

De esta forma, el juez constitucional que conoce una solicitud de medidas cautelares, en base a la presunción razonable de que los hechos denunciados como violatorios o de inminente vulneración de derechos constitucionales son verdaderos, debe, de manera fundamentada y razonada, definir las medidas que crea pertinentes para proteger los derechos en riesgo, así como el tiempo que estime necesario para que las medidas puedan ser cumplidas y surtan efecto para la protección de los derechos.

Del proceso de medidas cautelares puesto en conocimiento de este Organismo, se observa que las medidas cautelares ordenadas consisten en: “(...) 1.- Suspender provisionalmente los efectos de los actos contenidos en la Resolución No. 09 de 14 de abril del 2010 y Oficio No. 220-DECH-RH, de 15 de marzo del 2010 suscritas por la funcionaria antes mencionada.- 2.- Disponer que la accionada Dra. Adela Moscoso Valarezo, en su calidad antes indicada, siga manteniendo a la demandante Hilda Acevedo Duque, en las funciones que actualmente viene desempeñando.- Y, 3.- Se abstenga la demandada de emitir un nuevo acto que implique traslado a otras funciones de la aludida accionante (...)”.

Por lo antes señalado, se desprende que el juez ordenó suspender provisionalmente, los efectos de un acto administrativo, pero sin establecer un límite de tiempo prudencial en el que operaría esta medida, lo mismo sucede al disponer que la entidad accionada siga manteniendo a la demandante en funciones. Por lo tanto es evidente que el juzgador no consideró el carácter temporal de las medidas cautelares, llegando incluso a darse una desnaturalización de las mismas, pues resultaba imposible que la institución demandada cumpla con lo ordenado, ya que al no establecerse una limitación temporal, se entendía que debían cumplirse indefinidamente, lo cual va en contra de su carácter provisional.

De acuerdo con lo transcrito y destacado precedentemente, los jueces constitucionales de primera y segunda instancia, al resolver el pedido de revocatoria de medidas cautelares, tenían la obligación de evaluar todas las alegaciones que sustenten que estas no fueron concedidas de manera correcta o quebrantando el ordenamiento jurídico, especialmente, el artículo 33 de la LOGJCC.

De la revisión íntegra de la decisión judicial impugnada, esta es, el auto de apelación dictado el 12 de julio de 2010, conforme se pudo apreciar de la parte resolutive de la misma, se determina que la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo,

<sup>4</sup> Christian Masapanta Gallegos, “Las medidas cautelares en la realidad constitucional ecuatoriana: eficacia en su aplicación y efectividad de la garantía”, en Jorge Benavidez Ordoñez y Jhoel Escudero Soliz, coordinadores, *Manual de justicia constitucional ecuatoriana*, Quito, Corte Constitucional del Ecuador / Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional, 2013, p. 253.

rechazó el recurso de apelación planteado y confirmó la resolución subida en grado, manteniéndose la vigencia de las referidas medidas cautelares por considerar que no se había informado sobre la ejecución y cumplimiento de las mismas por parte de la entidad accionada, sin tomar en consideración que la legitimada activa estimó que el juez no determinó las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las que debían ejecutarse las medidas ordenadas, tal como lo establece el artículo 33 de la LOGJCC; es así, que la citada decisión dio lugar a la imposibilidad de que la entidad accionada pueda cumplir efectivamente con las medidas ordenadas, por no haberse establecido un límite temporal que defina su cumplimiento.

Así también, en cuanto a la citada obligación relativa al informe sobre el cumplimiento de las medidas cautelares, el juez, de haberlo considerado necesario, debió haberlo solicitado previo a dictar el auto que resuelve la apelación y no fundamentarse en la ausencia de este para no entrar a conocer el fondo del recurso planteado, limitando el derecho a recurrir del accionante.

Ante esto, cabe realizar algunas precisiones acerca del derecho a recurrir las decisiones judiciales, sobre el cual esta Corte ha sostenido que:

(...) el derecho a recurrir de las decisiones judiciales constituye una garantía constitucional que, al haber sido insertada en la Constitución, permite limitar las actuaciones de los jueces en las causas sometidas a su conocimiento, en razón de ser proclives a cometer errores, todo lo cual es subsanado mediante la tutela judicial que debe estar garantizada por un juez o tribunal de instancia superior, el cual examinará si la actuación del juez a quo es conforme con la Constitución y las leyes (...)<sup>5</sup>.

Es así que el derecho a recurrir se configura como la garantía tendiente a tutelar los derechos de los ciudadanos, a través de la revisión integral del proceso por parte de tribunales superiores, de la actuación de los jueces de instancia en la toma de decisiones, en razón de que tales resoluciones pueden ser contrarias a los intereses de las partes o contener errores, que con dicha constatación pueden ser subsanados, enmendados o reparados por jueces de apelación conforme al ordenamiento jurídico vigente.

En ese sentido, la Corte Constitucional, para el período de transición, en relación a la revocatoria y apelación de las medidas cautelares por no tener fundamento, estableció previamente que:

(...) 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 (...)<sup>6</sup>.

Dicho razonamiento en pleno ejercicio y aplicación del derecho, faculta a los jueces para efectuar una debida valoración y pronunciamiento sobre los hechos o argumentos que de acuerdo al referido artículo 35 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, debe presentar la persona o institución contra la que se dictó la medida, ello, sin que el informe sobre el cumplimiento de dichas medidas constituya un impedimento en el actuar del juez constitucional<sup>7</sup>.

Al respecto, contrario al criterio de los jueces que resolvieron el recurso en apelación, la presentación del informe sobre el cumplimiento de las medidas cautelares no es argumento para limitar el derecho a recurrir, pues el ejercicio del derecho no puede limitarse, debiendo respetar la Constitución de la República y a lo establecido por el mencionado artículo de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

De esta forma, es clara la obligación que tenía la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo de revisar íntegramente el proceso puesto en su conocimiento, tras la argumentada falta de observancia del artículo 33 de la Ley *ibidem*, y sobre todo, de cualquier posible error que pudieron haber cometido los jueces de instancia, aún más cuando uno de estos errores recae en la falta de limitación temporal para que pueda darse cumplimiento las medidas ordenadas en un proceso constitucional.

En virtud de lo expuesto, se establece que en el caso *sub júdice*, al haber sido apelada la resolución del juez inferior con la cual se negó el pedido de revocatoria de las medidas cautelares en referencia, era obligación de la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo, garantizando el derecho a la seguridad jurídica, observar el artículo 33 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y, realizando un examen íntegro del proceso, constatar si procedía o no la revocatoria de las medidas cautelares, al haberse alegado que las medidas ordenadas no cumplían con la limitación temporal que deben tener, como característica primordial de estas.

En este orden de ideas, se evidencia que la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo omitió su deber que como órgano de apelación le correspondía, pues debió considerar todos los argumentos alegados por la entidad destinataria de las medidas cautelares en análisis, sobre todo los consistentes en advertir sobre la inobservancia de la normativa para el otorgamiento de las mismas, pues, en su concesión no se consideraron las circunstancias de tiempo, modo y lugar en

<sup>5</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 216-14-SEP-CC, caso N.º 0997-12-EP.

<sup>6</sup> Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 052-11-SEP-CC, caso N.º 0502-11-EP.

<sup>7</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 206-14-SEP-CC, caso N.º 1104-12-EP.

la que debían ser cumplidas, y como jueces de alzada, a través de la revisión íntegra del proceso, debieron corregir el error en la aplicación del artículo 33 de la LOGJCC, el cual no observaron, con la simple argumentación de que no se habían informado sobre el cumplimiento de las medidas, impidiéndole a la entidad pública accionada, obtener una resolución fundada en el respeto y observancia del ordenamiento jurídico vigente, aplicable al caso concreto, lo cual no brinda certeza de justicia.

Por lo tanto, el auto dictado el 12 de julio de 2010, por los jueces de la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo, el cual rechaza el recurso de apelación a la revocatoria de medidas cautelares constitucionales y confirma la resolución subida en grado, al no haberse considerado todos los elementos fácticos y jurídicos inherentes al caso, transgrede el derecho de cumplimiento de las normas jurídicas previas, claras y públicas que deben ser aplicadas por las autoridades competentes, así como el respeto a la Constitución, por lo cual, esta Corte Constitucional evidencia que dicha decisión vulnera el derecho a la seguridad jurídica, contemplado en el artículo 82 de la Constitución de la República.

#### Otras consideraciones de la Corte Constitucional

En este punto, es preciso advertir que la normativa constitucional y legal vigente al momento de la sustanciación de las distintas garantías jurisdiccionales, prevé reglas claras respecto de la procedencia, naturaleza y efectos de las mismas, entre las que se incluyen las medidas cautelares; por ello, es deber de los jueces constitucionales aplicar adecuadamente dichos preceptos en la sustanciación de las mismas, caso contrario, más allá de lesionar la seguridad jurídica de las partes, acarrearía una grave vulneración de los derechos al debido proceso y a la tutela judicial efectiva, pues su actuación devendría en arbitraria.

De tal forma, que este organismo, al ser el máximo órgano de control, interpretación y administración de justicia en materia constitucional, tiene como deber velar, por la correcta y adecuada aplicación de las disposiciones constitucionales, legales y jurisprudenciales pertinentes.

En este sentido y en virtud del principio *iura novit curia*<sup>8</sup>, la Corte está plenamente facultada para invocar una norma no alegada por los participantes en un proceso constitucional, con el objetivo de analizar y pronunciarse sobre aspectos o cuestiones que podrían devenir en vulneraciones a derechos constitucionales.

Sobre la aplicación de este principio, la Corte Constitucional ha sostenido previamente que:

(...) por el principio *iura novit curia*, consagrado en el artículo 4 numeral 13 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, puede fundamentar la decisión en

cualquier precepto constitucional, así no se lo haya invocado por las partes, o lo haya sido erróneamente, tal como se dispone en el artículo 436 segundo inciso de la Constitución. Por ello, esta Corte está plenamente facultada para analizar y pronunciarse sobre una serie de aspectos no argüidos por las partes y que podrían devenir en vulneraciones a derechos constitucionales (...)<sup>9</sup>.

Tal es así, que esta Corte, haciendo una diferenciación en el uso de este principio, en la justicia ordinaria – específicamente en el recurso de casación– y en la justicia constitucional, ha establecido en la sentencia N.º 167-14-SEP-CC, que:

(...) en este tipo de recursos no cabe la aplicación del principio de *iura novit curia* (sic) curia en tanto, conforme lo determinado en la Constitución de la República, uno de los principios que lo sustenta es el dispositivo, el cual se remite a lo señalado por las partes, sin que se pueda ir más allá de lo que las mismas proponen, a diferencia de la justicia constitucional, en la que en virtud del principio de supremacía de la Constitución y favorabilidad de los derechos constitucionales, el principio del “juez conoce derecho” es plenamente aplicable (...).

Así pues, esta Corte Constitucional en casos similares y ante eventuales violaciones de derechos constitucionales que se presenten dentro de la sustanciación de una garantía jurisdiccional, aplicando el principio *iura novit curia*, ha pasado a analizar decisiones adoptadas en primera instancia, considerando que a partir de ellas es donde se produce la vulneración de los derechos constitucionales que no ha sido subsanada por los jueces de alzada<sup>10</sup>, ejerciendo de esta forma un efectivo control y protección de derechos constitucionales, ante posibles vulneraciones de los mismos, dando así una real preeminencia de lo sustancial por sobre lo material, elemento fundamental de nuestro Estado constitucional de derechos.

Por lo expuesto y en aplicación al principio *iura novit curia*, como uno de los principios procesales que guían la justicia constitucional, una vez que se ha analizado el expediente puesto en conocimiento de esta Corte y, considerando que se trata de un proceso por sustanciación de garantía jurisdiccional, ante una eventual vulneración de derechos constitucionales que no han sido alegados por la accionante, este máximo organismo de interpretación y control constitucional, dando favorabilidad a los mismos, considera necesario analizar una posible transgresión al ordenamiento jurídico vigente, mediante la desnaturalización de la acción constitucional de medidas cautelares, a través de la resolución expedida el 28 de abril del 2010, por el Segundo Tribunal de Garantías Penales de Chimborazo, para lo cual deberá determinar si en el caso *sub examine*, se ha vulnerado también el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas, establecido en el artículo 76 numeral 1 de la Constitución de la República.

<sup>8</sup> Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, artículo 4 numeral 13. *iura novit curia*.- La jueza o juez podrá aplicar una norma distinta a la invocada por los participantes en un proceso constitucional.

<sup>9</sup> Corte Constitucional, sentencia 131-13-SEP-CC, caso N.º 0125-13-EP.

<sup>10</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 102-13-SEP-CC, caso N.º 0380-10-EP.

En relación al derecho al debido proceso, esta Corte Constitucional ha establecido que el artículo 76 de la Constitución de la República, consagra un amplio catálogo de garantías que configuran el mismo, el cual consiste en: “(...) un mínimo de presupuestos y condiciones para tramitar adecuadamente un procedimiento y asegurar condiciones mínimas para la defensa, constituyendo además una concreta disposición desde el ingreso al proceso y 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 (...)”<sup>11</sup>.

Así también, esta Corte ha señalado sobre el referido derecho lo siguiente:

(...) se convierte en un pilar fundamental para la defensa de los derechos de las personas que intervienen dentro de un juicio; alrededor de este se articulan una serie de principios y garantías básicas que conllevan a una correcta administración de justicia, conforme se encuentra determinado en el artículo 76 de la Constitución de la República, que a lo largo de 7 numerales consagra la importancia de este proceso constitucional aplicado a todo proceso judicial. (...)”<sup>12</sup>.

En ese sentido, el debido proceso se muestra como un conjunto de garantías con las cuales se pretende que el desarrollo de las actividades en el ámbito judicial o administrativo, esté sujeto a reglas mínimas con el fin de proteger los derechos garantizados por la norma constitucional, constituyéndose este en un límite a la actuación discrecional de los jueces.

De esta forma, no es sino aquel proceso que cumple con las garantías básicas establecidas en la Constitución en el cual, las partes procesales ejerzan de forma efectiva el derecho a la defensa dentro de un proceso justo, el que confluya finalmente en el derecho de las personas a obtener una resolución de fondo, basada en derecho<sup>13</sup>.

Dentro de esta serie de garantías establecidas en el artículo 76 de la Constitución, las cuales conforman el derecho al debido proceso, encontramos en el numeral 1, la garantía en virtud de la cual, las partes demandan, tanto de las autoridades públicas cuanto de los administradores de justicia, el observar y garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes;<sup>14</sup> esto se traduce en el derecho que tienen estas, para que dentro de un proceso exista un “juez garante” que asegure el cumplimiento de las normas, así como de sus derechos.

<sup>11</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 200-12-SEP-CC, caso N.º 0329-12-EP.

<sup>12</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N.º 180-14-SEP-CC, caso N.º 1585-13-EP.

<sup>13</sup> Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 0034-09-SEP-CC, caso N.º 0422-09-EP.

<sup>14</sup> Constitución de la República del Ecuador, artículo 76, numeral 1: “Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes.”.

En cuanto a la citada garantía, la Corte Constitucional ha sostenido que esta: “(...) busca establecer un límite a la actuación discrecional de las autoridades públicas, límite que se encuentra dado por las normas y los derechos de las partes a ser aplicadas y garantizados dentro de un proceso administrativo o judicial en el que se ventila una controversia, en virtud de la cual se demanda una resolución que tutele de manera adecuada los derechos de las partes en litigio, evitando en todo momento la indefensión (...)”<sup>15</sup>.

Es así, que dentro de este análisis constitucional se verificará si la actuación del Segundo Tribunal de Garantías Penales de Chimborazo, garantizó el cumplimiento de la Constitución de la República y el ordenamiento jurídico vigente, al dictar la resolución expedida el 28 de abril del 2010, a través de la cual, se concedieron medidas cautelares constitucionales a favor de la señora Hilda Acevedo Duque, garantizando sobre todo, la correcta aplicación de esa normativa en relación a la naturaleza y alcance de las medidas cautelares.

Previo al análisis, esta Corte considera necesario referirse a la naturaleza y finalidad de la garantía jurisdiccional de medidas cautelares constitucionales establecida en el artículo 87 de la Constitución de la República, la cual determina que: “Se podrán ordenar medidas cautelares conjunta o independientemente de las acciones constitucionales de protección de derechos, con el objeto de evitar o hacer cesar la violación o amenaza de violación de un derecho”.

Así también, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en el artículo 26, establece que:

Las medidas cautelares tendrán por objeto evitar o cesar la amenaza o violación de los derechos reconocidos en la Constitución y en instrumentos internacionales sobre derechos humanos.

Las medidas cautelares deberán ser adecuadas a la violación que se pretende evitar o detener, tales como la comunicación inmediata con la autoridad o persona que podría prevenir o detener la violación, la suspensión provisional del acto, la orden de vigilancia policial, la visita al lugar de los hechos. En ningún caso se podrán ordenar medidas privativas de la libertad.

En esa línea, la Corte Constitucional, al respecto de las medidas cautelares, se ha pronunciado, estableciendo que: “(...) Las medidas cautelares pueden ser activadas cuando ocurren tanto amenazas como vulneraciones o violaciones de los derechos constitucionales, sin embargo, los efectos en uno u otro caso son distintos. En el primer supuesto, es decir en caso que concurren las amenazas, el objeto es prevenir una posible vulneración de los derechos, evitando que sucedan los hechos que se consideran atentatorios a derechos; en tanto que en el segundo supuesto, es decir

<sup>15</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 081-14-SEP-CC, caso N.º 1031-11-EP.

en el caso de vulneraciones o violaciones a derechos constitucionales, el objeto es cesar dicha transgresión (...) <sup>16</sup>.

En relación a los supuestos señalados en el párrafo anterior, relativo a los tipos de medidas cautelares, conjuntas o autónomas esta Corte ha manifestado previamente, lo siguiente:

(...) según se desprende de las normas citadas, las medidas cautelares de índole constitucional pueden ser aplicadas por los jueces ante la amenaza de vulneraciones en dicho caso, el objeto será el de prevenir una posible violación de los derechos, así como ante una aparente vulneración consumada en tal supuesto, el objeto será el de hacer cesar dicha transgresión mientras se analice dentro de una garantía la vulneración de derechos. Bajo ese contexto, existen dos tipos de medidas cautelares: por un lado están las medidas conjuntas o accesorias, las cuales buscan detener la vulneración consumada y en base a ello, es que van acompañadas de acciones constitucionales destinadas al reconocimiento de una vulneración y a la protección de los derechos en cuyo caso, la medida cautelar, de ser concedida, seguirá la suerte de la sentencia que se dicte dentro de la garantía principal y por otro lado, están las medidas independientes o autónomas, las cuales buscan prevenir la vulneración de los derechos constitucionales ante un eminente riesgo o amenaza, circunstancias que en ambos casos deberán ser valoradas por los jueces constitucionales, verificando que la invocación de la amenaza o violación del derecho, según sea el caso, sea verosímil y fundamentada (...) <sup>17</sup>.

Por lo tanto, el objeto de esta garantía jurisdiccional en sus dos variantes, es precautelar los derechos de las personas, frente a un apremiante peligro de una amenaza o vulneración de sus derechos, cuando son presentadas de manera autónoma o una vez que se haya producido el daño, para hacer cesar la referida transgresión, cuando son presentadas de manera conjunta con otra garantía constitucional. Esta medida cautelar se la puede presentar cuando las circunstancias lo ameriten, pues un derecho constitucional podría ser vulnerado antes, durante y después de consumada una transgresión. La naturaleza de esta acción permite la suspensión del acto vulnerador de derechos constitucionales.

De tal forma, una vez que las medidas cautelares constitucionales dentro del expediente objeto de revisión fueron presentadas de manera autónoma, la finalidad de las mismas, debió ser el impedir o prevenir la vulneración de los derechos reconocidos en la Norma Suprema y en los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por el Ecuador, los cuales en aplicación del principio *pro homine* gozan de categoría constitucional.

Como se estableció en líneas precedentes, la naturaleza preventiva de las medidas cautelares procura impedir que

un posible daño se convierta en efectivo o suspenda un acto que se encuentra vulnerando derechos, tal como lo estableció previamente esta Corte en la sentencia referida a continuación:

(...) la naturaleza de las medidas cautelares pretenden evitar un daño que presumiblemente puede existir, motivo por el cual no se trata de un pronunciamiento sobre el fondo del asunto planteado, sino de las medidas requeridas para evitar la posible vulneración de un derecho constitucional. (...) el otorgamiento de las medidas cautelares no constituye prejuzgamiento sobre la declaración de la violación, tampoco goza de valor probatorio en el caso de existir una acción por violación de derechos; de ser incumplidas, serán sancionadas de la misma manera que en los casos de incumplimiento de sentencias dictadas a propósito de una garantía jurisdiccional (...) <sup>18</sup>.

En este orden de ideas, se colige que la naturaleza de la acción constitucional de medidas cautelares, conjuntas o autónomas, conforme al ordenamiento jurídico vigente, tiene como objeto evitar o cesar la amenaza o violación de los derechos reconocidos en la Constitución y en instrumentos internacionales sobre derechos humanos, sin que a través de las mismas se pueda conocer el fondo del asunto constitucional o juzgar sobre la vulneración de los derechos constitucionales.

Determinada la naturaleza de la garantía jurisdiccional analizada en sus dos clases, resulta necesario precisar que el proceso constitucional objeto de revisión se originó por la presentación de la acción constitucional de medidas cautelares autónomas pretendidas por la señora Hilda Acevedo Duque que pretendía impugnar los efectos de la “resolución 09”, suscrita el 14 de abril de 2010, por la doctora Adela Moscoso Valarezo en su calidad de directora de educación hispana de Chimborazo, a través de la cual se dispuso que la accionante, a partir de la fecha de la referida resolución, “pase a prestar servicios en la Unidad de Orientación y Bienestar Estudiantil de la Institución”; posteriormente, el 28 de abril de 2010, el Segundo Tribunal de Garantías Penales de Chimborazo emitió una resolución, mediante la cual concedió las medidas cautelares constitucionales solicitadas.

En este sentido, los jueces del Segundo Tribunal de Garantías Penales de Chimborazo en base a los documentos procesales contenidos en el expediente constitucional en cuestión, tuvieron que analizar y decidir si procedían o no las medidas cautelares constitucionales pretendidas por la presunta afectada, conforme a los presupuestos normativos previstos en la Constitución de la República y el derecho vigente.

La resolución expedida el 28 de abril del 2010, por el Tribunal en referencia, mediante la cual se otorgan las medidas cautelares en cuestión, establece lo siguiente:

<sup>16</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 034-13-SCN-CC, suplemento del Registro Oficial N.º 42, 23 de julio de 2013.

<sup>17</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 002-15-SIS-CC, caso N.º 0068-12-IS.

<sup>18</sup> Daniel Uribe, “Las medidas cautelares en la nueva Constitución del Ecuador”, en Apuntes de Derecho Procesal Constitucional/ Juan Montaña, Angélica Porras, Ecuador, Editorial CEDEC, 2011, pp. 87 y 88.

(...) Del texto de la Resolución 09, se desprende que no se han cumplido con los requisitos señalados en las disposiciones legales antes señaladas, porque si bien ha existido el informe de la UARHs, suscrito por la Ing. Carmita Moreno, cuya copia agrega la defensa de la accionada y en la que recomienda que “cumpla sus funciones en la Unidad de Orientación y Bienestar Estudiantil”, **no determina si se trata de traslado administrativo, traspaso de un puesto a otro o cambio administrativo**; además, no se expresa ni nada se dice respecto a cargo vacante; y, en cuanto al Oficio 220 DECH-RH, de su texto no aparece que se fundamente en informe técnico alguno.- Por las reflexiones antes anotadas, este Tribunal Segundo de Garantías Penales de Chimborazo, considerando que las revocatorias del **acto No. 09 de 14 de abril del 2010 y Oficio 220 DECH-RH, suscritos por la Dra. Adela Moscoso, Directora de Educación Hispana de Chimborazo y Msc. Segundo Paula, atentan contra el derecho a la seguridad jurídica de la accionante Dra. Hilda Acevedo Duque, garantizados en el Art. 82 de la Constitución de la República**, en aplicación a las normas constitucionales y disposiciones legales ya citadas (...). (Énfasis nuestro).

Del análisis de la resolución referida se evidencia que los jueces del Segundo Tribunal de Garantías Penales de Chimborazo, al resolver las medidas cautelares constitucionales pretendidas por la supuesta víctima, se pronuncian sobre el fondo del asunto, considerando que la resolución administrativa que originó el expediente constitucional no ha “(...) cumplido con los requisitos señalados en las disposiciones legales (...)” y concluyendo que la misma “(...) atenta contra el derecho a la seguridad jurídica de la accionante (...)”; así también, pese a que las medidas cautelares fueron presentadas de forma autónoma y su naturaleza busca prevenir la vulneración de derechos constitucionales, el auto analizado concede las mismas contra un acto administrativo cuyos efectos supuestamente, vulneraban derechos constitucionales, por lo que no procedía este tipo de acción sino las medidas cautelares accesorias a otra garantía jurisdiccional.

De esta manera, los miembros del Segundo Tribunal de Garantías Penales de Chimborazo, al dictar su resolución concediendo las medidas cautelares constitucionales solicitadas por la señora Hilda Acevedo Duque, conocieron y resolvieron el tema de fondo, olvidando que por su naturaleza cautelar requerida de forma autónoma, procedían para prevenir la vulneración de los derechos constitucionales ante un eminente riesgo o amenaza y no en el caso *sub examine*, siendo incuestionable el incumplimiento de los artículos 87 de la Constitución de la República y 26 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional al momento de su otorgamiento, más aún, si el contenido de la decisión judicial constituye un prejuzgamiento sobre la declaración de la violación de derechos.

En un caso de similares patrones fácticos, esta Corte determinó lo siguiente:

(...) Ahora bien, dentro del caso *sub examine*, esta Corte advierte que la resolución dictada por la jueza suplente del Juzgado Vigésimo de lo Civil y Mercantil de Manabí, se

aleja del objetivo real que pretende cumplir una medida cautelar a nivel constitucional, pues conforme se desprende de los antecedentes del caso, es incuestionable que nos encontramos frente a hechos ya consumados por medio de un acto administrativo sancionatorio dictado y ejecutado por la Agencia Nacional de Tránsito, los cuales habrían vulnerado derechos constitucionales. En ese sentido, el accionante de la medida cautelar incurrió en un error al presentar una medida cautelar autónoma cuando el objetivo no era evitar una posible vulneración, sino detener una aparente vulneración que para ese momento estaba ya ejecutada a través del acto administrativo. Error que fue secundado por la jueza constitucional al momento de conceder una medida cautelar autónoma cuando dentro de su resolución reconocía la existencia de una resolución administrativa que ya generó efectos, lo cual resulta contradictorio y ajeno al objeto y ámbito de protección de las medidas cautelares constitucionales autónomas. De igual forma, dicha inobservancia se ve agravada cuando la jueza constitucional establece dentro de la medida cautelar autónoma la vulneración de derechos constitucionales por parte de la autoridad pública, confundiendo a la medida cautelar con la acción de protección en la medida en que la jueza constitucional pretendía brindar un amparo directo y eficaz de derechos constitucionales dentro de una acción que por su naturaleza es provisional. (...)<sup>19</sup>.

En consecuencia, de acuerdo al análisis previo, se verifica que a través de la decisión judicial revisada, los jueces, al declarar que la resolución administrativa objeto de las medidas cautelares constitucionales vulneran el derecho a la seguridad jurídica, incumplieron las disposiciones constitucionales y legales anteriormente citadas, confundiendo el tipo de medidas cautelares autónomas y accesorias y a su vez, a la acción constitucional de medidas cautelares con la garantía jurisdiccional de conocimiento pertinente para detener la vulneración consumada, como lo es la acción de protección, ya que a través de esta última si es procedente conocer el fondo de la cuestión constitucional controvertida, declarar vulnerados derechos constitucionales y ordenar la correspondiente reparación integral, conforme lo analizado en líneas anteriores.

De esta forma se desprende que los jueces que conforman el Segundo Tribunal de Garantías Penales de Chimborazo, no realizaron un análisis objetivo conforme las disposiciones constitucionales, legales y jurisprudenciales vigentes, en relación a la procedencia o no de las medidas cautelares pretendidas por la señora Hilda Acevedo Duque, sino que más bien, desnaturalizaron la garantía jurisdiccional incoada.

Por lo expuesto y en base a las consideraciones señaladas, esta Corte concluye que el auto dictado el 28 de abril del 2010, por el Segundo Tribunal de Garantías Penales de Chimborazo, a través de la cual concedió las medidas cautelares constitucionales en referencia, vulneró así el derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas, establecido en el artículo 76 numeral 1 de la Constitución de la República.

<sup>19</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 002-15-SIS-CC, caso N.º 0068-12-IS

### III. DECISIÓN

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

#### SENTENCIA

1. Declarar la vulneración de los derechos constitucionales a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas, previstos en los artículos 82 y 76 numeral 1 de la Constitución de la República.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección propuesta.
3. Como medidas de reparación integral se dispone:
  - 3.1. Dejar sin efecto el auto dictado el 12 de julio de 2010, por los jueces de la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo dentro de la acción constitucional de medidas cautelares N.º 29-2010 (278-2010).
  - 3.2. Dejar sin efecto el auto dictado el 28 de abril del 2010, por el Segundo Tribunal de Garantías Penales de Chimborazo, dentro de la acción constitucional de medidas cautelares N.º 29-2010 y todos los actos procesales, y demás providencias dictadas como consecuencia del mismo.
4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con siete votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de los jueces Ruth Seni Pinoargote y Manuel Viteri Olvera en sesión del 13 de mayo del 2015. Lo certifico.

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

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de junio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

#### CASO Nro. 1135-10-EP

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el juez Patricio Pazmiño Freire, Presidente de la Corte Constitucional, el día miércoles 27 de mayo del dos mil quince.- Lo certifico.

f.) Jaime Pozo Chamorro, **Secretario General**.

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de junio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D.M., 13 de mayo de 2015

#### SENTENCIA N.º 158-15-SEP-CC

#### CASO N.º 1233-11-EP

### CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

#### I. ANTECEDENTES

##### Resumen de Admisibilidad

El señor Jimmy Jairala Vallaza y José Correa Solórzano, en sus calidades de prefecto provincial del Guayas y procurador síndico provincial (e), presentaron acción extraordinaria de protección en contra de las siguientes decisiones judiciales: a) Sentencia dictada el 14 de diciembre de 2010, a las 09:35, por el juez décimo noveno de garantías penales del Guayas; b) Sentencia dictada el 06 de abril de 2011, a las 15:34, por la Segunda Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas; y, c) Auto expedido el 09 de mayo de 2011 por la Segunda Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dentro de la acción de protección No. 08-11.

La Secretaria General, con fecha 20 de julio de 2011, de conformidad con lo establecido en el artículo 17 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, certificó que la acción N.º 1233-11-EP tiene relación con el caso N.º 1802-10-EP, el mismo que se encuentra resuelto.

Con fecha 29 de noviembre de 2011, a las 15:17, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional para el Período de Transición conformada por los jueces constitucionales Alfonso Luz Yunes, Patricio Pazmiño Freire y Nina Pacari Vega, de conformidad con las normas de la Constitución de la República y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, admitió a trámite la presente causa.

De conformidad con el sorteo efectuado en sesión del Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, de fecha 02 de febrero de 2012, correspondió la sustanciación de la presente causa al juez constitucional Manuel Viteri Olvera, el mismo que mediante providencia dictada el 03 de abril de 2012 avocó conocimiento de la acción extraordinaria de protección No. 1233-11-EP.

Terminado el período de transición, el día 06 de noviembre de 2012 se posesionan ante el Pleno de la Asamblea Nacional los nueve jueces de la primera Corte Constitucional, integrada conforme lo dispuesto en los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República.

De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión extraordinaria de fecha 03 de enero de 2013, correspondió la sustanciación de la presente causa al juez constitucional Patricio Pazmiño Freire.

Mediante providencia dictada el día 27 de marzo de 2015, a las 11:30, el juez constitucional avocó conocimiento de la presente causa y dispuso se notifique con el contenido de la providencia y demanda a los jueces de la Segunda Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas y al juez décimo noveno de garantías penales del Guayas, a fin de que en el término de cinco días presenten un informe debidamente motivado respecto a los hechos y argumentos expuestos en la demanda; a la señora María de Lourdes Victoria López Zambrano, representante legal de INTEROCEÁNICA CÍA., al representante de la compañía PROTOCOM S.A., al procurador general del Estado y a los legitimados activos en la casilla constitucional señalada para el efecto.

#### **Decisiones judiciales impugnadas**

Sentencia dictada el día 14 de diciembre de 2010, a las 9:35, por el Juzgado Décimo de Noveno de Garantías Penales:

En la ciudad de Guayaquil, a los catorce días del mes de diciembre del año dos mil diez, a las nueve horas con treinta y cinco minutos...CUARTO: Resulta inconcebible que el recurrente sea afectado como consecuencia de su propio recurso en medida que el recurso administrativo, no permite el ofrecimiento de nuevas pruebas ni se observa el principio de inmediación. Porque los derechos se deben aplicar de manera directa e inmediata y aun de oficio y ninguna norma jurídica debe restringirlo y se debería aplicar la norma de interpretación que más favorezca a su efectiva vigencia porque el más alto deber del Estado es respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución; tanto más que el artículo 172 manifiesta de manera clara: que la jueza y juez administran justicia con sujeción a la constitución, a los instrumentos constitucionales de derechos humanos y a la ley. Por las consideraciones y reflexiones constitucionales expuestas, el suscrito Juez Décimo Noveno de Garantías Penales Temporal. ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, resuelve declarar con lugar a la demanda de acción de protección presentada por la compañía PROTOCOM S.A.,... consecuentemente se deja sin efecto la invocada resolución unilateral de contrato por parte del Gobierno Provincial del Guayas

Sentencia dictada el 06 de abril de 2011, a las 15:34, por la Segunda Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, en la que se determinó:

Guayaquil, 06 de abril del 2011; las 15:34.- VISTOS:... En este caso, entonces, actúa la excepción que consta en la parte final del numeral 4 del art. 42 de la mencionada Ley Orgánica...”, criterio aplicable en el caso que nos ocupa, en el que la Compañía PROTOCOM S.A., como persona Jurídica ha sufrido la violación de sus derechos constitucionalmente protegidos, de conformidad a lo que estipula el art. 76, numerales 1 y 7 literal I. Por las circunstancias anteriormente anotadas esta Segunda Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, desechando el recurso interpuesto, confirma la sentencia subida en grado...

Auto dictado el 09 de mayo de 2011, a las 10:00, por la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Provincial del Guayas:

Guayaquil, 9 de mayo de 2011; a las 10:00.- VISTOS: Agréguese el escrito presentado por Jimmy Jairala Vallaza y Ab. José Correa Solórzano, así como la contestación al traslado que presenta Héctor de la Torre del Valle; para resolver se considera: El art. 282 del Código de Procedimiento Civil, aplicable al caso, dispone que la aclaración tendrá lugar si la sentencia fuere oscura; y la ampliación cuando no se hubiere resuelto alguno de los puntos controvertidos. En la especie, no hay tal circunstancia, ya que la resolución de instancia, es suficientemente explícita y clara, y resuelve todos los puntos puestos a su consideración. Por tanto se deniega la aclaración y ampliación solicitada...

#### **Antecedentes del caso concreto**

El 27 de julio de 2010, el señor Julio Enrique Gavilanes Valle, en su calidad de gerente general de PROTOCOM S.A., presentó acción de protección en contra del prefecto y procurador síndico del Gobierno Provincial del Guayas.

El 14 de diciembre de 2010, el juez décimo noveno de garantías penales del Guayas declaró con lugar la acción de protección presentada por la compañía PROTOCOM S.A., y dejó sin efecto la resolución impugnada.

Contra esta decisión, Jimmy Jairala Vallaza y el doctor Alexei Hoyos Jaramillo en sus calidades prefecto provincial del Guayas y procurador síndico del Gobierno Provincial del Guayas, así como el doctor Antonio Pazmiño Ycaza en su calidad de director regional N.º 1 de la Procuraduría General del Estado, interpusieron recurso de apelación.

La Segunda Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, con fecha 06 de abril de 2011, dictó sentencia en la cual resolvió desechar el recurso interpuesto y confirmar la sentencia subida en grado.

La señora María de Lourdes Victoria López Zambrano, en calidad de gerente general y representante legal de Interoceánica Compañía Anónima Seguros y Reaseguros, el doctor Antonio Pazmiño Ycaza en calidad de director

regional N.º 1 de la Procuraduría General del Estado, Luzmila Nicolalde Cordero y el abogado José Correa Solórzano, por los derechos que representan del Gobierno Provincial del Guayas en calidades de prefecta provincial del Guayas (e) y procurador síndico provincial (e), mediante escritos presentados el 18 de abril de 2011, solicitaron aclaración y ampliación de la decisión.

Mediante auto dictado el 09 de mayo de 2011, la Segunda Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas resolvió negar los pedidos de aclaración y ampliación presentados.

#### **Argumentos planteados en la demanda**

Los accionantes en su demanda de acción extraordinaria de protección, en lo principal realizan las siguientes argumentaciones:

Establecen que las decisiones impugnadas vulneran sus derechos constitucionales al debido proceso, tutela judicial efectiva y seguridad jurídica.

Manifiestan que la sentencia dictada por el juez décimo noveno de garantías penales del Guayas vulnera el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de motivación, ya que en la sentencia no existe la enunciación de normas jurídicas en que se fundamente, así como tampoco la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho, puesto que se enumera el artículo 11 numeral 4 de la Constitución de la República, sin embargo no se explica su pertinencia a los antecedentes de hecho del caso. Lo mismo sucede cuando el juez se refiere al artículo 172 de la norma constitucional.

Consideran que estas dos normas invocadas por el juez son aisladas al caso concreto y no resuelven sobre los fundamentos de hecho de la acción y su posible relación con la norma o principio jurídico que derive en derechos constitucionales vulnerados. Además, precisan que en la sentencia no se toma en cuenta que el asunto sometido era un tema de mera legalidad.

En cuanto a la sentencia dictada por la Segunda Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, establecen que esta se fundamenta a partir de criterios subjetivos tomados de manera antojadiza, lo cual además atenta contra la seguridad jurídica y debido proceso.

Agregan que tanto la decisión de primera como la de segunda instancia no concretan el derecho constitucional vulnerado al tenor de lo establecido en el artículo 40 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

#### **Derechos constitucionales vulnerados**

Sobre la base de los hechos citados, los accionantes consideran que las mencionadas decisiones judiciales vulneran los derechos constitucionales al debido proceso, tutela judicial efectiva y seguridad jurídica.

#### **Pretensión**

La pretensión concreta de los legitimados activos respecto de la reparación de los derechos constitucionales vulnerados es la siguiente: a) Declarar la vulneración de los derechos constitucionales al debido proceso, seguridad jurídica, y derecho a la tutela judicial efectiva; b) Dejar sin efecto la resolución expedida por el juez temporal décimo noveno de garantías penales, dentro de la acción de protección N.º 1258-2010; y, c) Dejar sin efecto las resoluciones expedidas por los jueces de la Segunda Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, los días 06 de abril y 09 de mayo de 2011.

#### **Contestación a la demanda**

Marcos Arteaga Valenzuela, en su calidad de director nacional de patrocinio de la Procuraduría General del Estado, mediante escrito presentado el 23 de abril de 2012, sin pronunciarse sobre el fondo del asunto, señala casilla constitucional N.º 18 para notificaciones que le correspondan.

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

#### **Competencia**

La Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones extraordinarias de protección en virtud de lo establecido en los artículos 94 y 437 de la Constitución vigente y el artículo 63 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. En el presente caso, de la acción presentada en contra de las siguientes decisiones judiciales: a) Sentencia dictada el día 14 de diciembre de 2010, a las 09:35, por el juez décimo noveno de garantías penales del Guayas; b) Sentencia dictada el día 06 de abril de 2011, a las 15:34, por la Segunda Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas; y, c) Auto expedido el 09 de mayo de 2011 por la Segunda Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas dentro de la acción de protección No. 08-11, 1258-10.

#### **Legitimación activa**

Los accionantes se encuentran legitimados para presentar ésta acción extraordinaria de protección, en virtud de cumplir con el requerimiento establecido en el artículo 437 de la Constitución de la República del Ecuador que dispone: “Los ciudadanos de forma individual o colectiva podrán presentar una acción extraordinaria de protección contra sentencias, autos definitivos”; y del contenido del artículo 439 ibidem, que dice: “Las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano individual o colectivamente”; en concordancia con el artículo 59 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

#### **Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección**

La Corte Constitucional al ser el máximo órgano de control, interpretación y administración de la justicia

constitucional, se encuentra investida de la facultad de preservar la garantía de los derechos constitucionales y de esta forma evitar o corregir su posible vulneración. En este sentido, con la expedición de la Constitución de la República en el año 2008, se cambió el paradigma constitucional, planteando la posibilidad extraordinaria de tutelar los derechos constitucionales que pudieran ser vulnerados durante la emisión de una sentencia, auto definitivo o resolución con fuerza de sentencia, resultado de un proceso judicial.

La acción extraordinaria de protección procede exclusivamente en contra sentencias, autos definitivos o resoluciones con fuerza de sentencia, en los que por acción u omisión se haya violado el debido proceso u otros derechos constitucionales reconocidos en la Constitución, una vez que se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, a menos que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia de la persona titular del derecho constitucional vulnerado, conforme lo previsto en el artículo 94 de la Constitución de la República.

De esta forma, la esencia de esta garantía es tutelar los derechos constitucionales, a través del análisis que este órgano de justicia constitucional realiza respecto de las decisiones judiciales.

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

Dentro del análisis del caso *sub examine* se han determinado los siguientes problemas jurídicos a ser resueltos por la Corte Constitucional del Ecuador:

1. La sentencia dictada el día 06 de abril de 2011 por la Segunda Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial del Guayas ¿vulnera los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de motivación y tutela judicial efectiva?
2. La sentencia dictada el día 14 de diciembre de 2010 por el juez décimo noveno de garantías penales del Guayas ¿vulnera los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de motivación y tutela judicial efectiva?

#### **Resolución de los problemas jurídicos planteados**

- 1. La sentencia dictada el día 06 de abril de 2011 por la Segunda Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial del Guayas ¿vulnera los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de motivación y tutela judicial efectiva?**

La expedición de la Constitución de la República en el año 2008 significó un cambio sustancial en cuanto a la concepción de los derechos constitucionales, en tanto no solo que estos derechos fueron ampliados, sino que además se establecieron principios para la aplicación de los mismos, como es el caso del principio de interdependencia,

en virtud del cual se determina que todos los derechos constitucionales se encuentran relacionados entre sí, y que por tanto la vulneración a uno de estos derechos puede generar la vulneración sistemática a otros derechos constitucionales.

En tal sentido, el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva consagrado en el artículo 75 de la Constitución de la República determina que: “Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley”.

Conforme se desprende de la disposición citada, la tutela judicial efectiva reconoce el derecho de toda persona a acceder en igualdad de condiciones a los órganos judiciales, a efectos de recibir de estos una tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, y por tanto, una decisión fundada en derecho mediante la cual las personas conozcan las razones y motivaciones por la que se dio una solución determinada a un caso concreto.

En tal virtud, este derecho constitucional tiene íntima relación con el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, ya que de forma conjunta garantizan que todas las decisiones judiciales se encuentren debidamente sustentadas a partir del análisis de los hechos de un caso, relacionados con las disposiciones jurídicas pertinentes y sustentados en las valoraciones intelectuales efectuadas por parte de la autoridad judicial.

La garantía de motivación se encuentra consagrada en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República que determina:

Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.

En este sentido, a efectos de determinar si la sentencia analizada vulnera los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva y debido proceso en la garantía de motivación, se debe destacar que la misma proviene de la resolución de una acción de protección, garantía jurisdiccional que tiene por objeto el “amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución”.

Por consiguiente, es fundamental que las decisiones que resuelvan esta garantía se encuentren sustentadas en la “verificación de la vulneración de derechos”, puesto de que esta forma se cumple con el objetivo constitucional de proteger los derechos constitucionales.

La Corte Constitucional en la sentencia N.º 086-15-SEP-CC determinó: “En tal virtud, la motivación que los jueces

efectúen cuando conozcan esta garantía jurisdiccional debe estar centrada en la verificación de la vulneración de derechos constitucionales, puesto que de esta forma se respeta la naturaleza de esta garantía jurisdiccional como un mecanismo idóneo, ágil y efectivo para la protección de derechos constitucionales<sup>1</sup>.

En este escenario la Corte Constitucional ha establecido tres requisitos que debe contener una decisión para encontrarse debidamente motivada, los cuales son la razonabilidad, lógica y comprensibilidad se analizarán a continuación.

El requisito de razonabilidad, establece que la decisión debe encontrarse fundamentada en principios constitucionales y disposiciones jurídicas que guarden relación con la naturaleza del caso que se analiza. De esta forma, considerando que nos encontramos frente a una acción de protección, la razonabilidad se sustenta a partir del análisis que los jueces constitucionales efectuaron respecto de la vulneración de derechos constitucionales.

Del análisis de la decisión impugnada se desprende que la Sala inicia su exposición estableciendo su competencia en virtud de lo dispuesto en el artículo 86 numeral 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, así como de lo dispuesto en el artículo 44 numeral 1 de las Regla de Procedimiento para el ejercicio de las competencias de la Corte Constitucional para el período de transición.

En el considerando primero la Sala transcribe el artículo 88 de la Constitución de la República que regula a la acción de protección, sin embargo, no se emite ningún comentario al respecto. En el considerando segundo la Sala se refiere a lo determinado por el accionante en su demanda. Por su parte, en el considerando tercero realiza un recuento de las constancias procesales.

A continuación, refiriéndose a los hechos del caso concreto, establece que “la resolución de dar por terminado unilateralmente el contrato que es expedida por el Gobierno Provincial del Guayas viola la cláusula arbitral compromisoria contenida en la cláusula décimo novena del contrato suscrito entre las partes”. Luego cita un criterio doctrinal respecto de la acción de protección y sin emitir ninguna valoración al respecto, establece que la compañía PROTOCOM S.A., como persona jurídica, ha sufrido la violación de sus derechos constitucionales establecidos en los artículos 76 numerales 1 y 7 literal I).

Criterio bajo el cual la Sala resuelve desechar el recurso interpuesto y confirmar la sentencia venida en grado.

En virtud de lo enunciado, se evidencia que la Sala declara la vulneración del derecho al debido proceso en las garantías del cumplimiento de las normas y derechos de las partes, y motivación, sin embargo, en ninguna parte

de la sentencia se desprende que la Sala se refiera a estos derechos para llegar a esta conclusión, ni mucho menos que los relacione con los hechos del caso.

Por consiguiente, no existe un análisis sustentado en los derechos que fueron alegados en la demanda, ya que la Sala previo a llegar a su conclusión ni siquiera menciona estos derechos, puesto que lo único que se observa es que determina que el Gobierno Provincial del Guayas viola la cláusula arbitral compromisoria contenida en la cláusula décimo novena del contrato suscrito entre las partes.

Por lo expuesto, se debe destacar que la “verificación de la vulneración de derechos” no se limita a la declaratoria de violación de un derecho, ya que para ello el juez constitucional debe demostrar el camino seguido para llegar a esta conclusión. Esta Corte ha sido reiterativa en determinar que la acción de protección exige una argumentación racional por parte de la autoridad judicial, que se formule a partir de un análisis de los hechos de un caso concreto contrastados con los derechos supuestamente vulnerados. Siendo así, los jueces se encuentran en la obligación de determinar de qué forma una conducta determinada transgrede o limita un derecho constitucional, en tanto dentro del actual modelo constitucional, estos se constituyen en los actores protagónicos de la defensa de derechos constitucionales.

En tal sentido, se evidencia que la Sala no se sustenta en premisas jurídicas para emitir su decisión, lo cual la torna en irrazonable.

El requisito de lógica por su parte, determina que la decisión debe encontrarse sustentada a partir de premisas jurídicas, fácticas y valorativas a partir de las cuales se emita la conclusión final. Siendo así, en el conocimiento de una acción de protección las premisas jurídicas se sustentan en la base de los derechos constitucionales alegados como vulnerados, las que deben ser contrastadas con los hechos de un caso concreto y, de dicha relación, la autoridad judicial debe emitir sus razonamientos intelectuales.

La Corte Constitucional en la sentencia N.º 063-14-SEP-CC determinó:

En tal sentido, por tratarse de una garantía jurisdiccional es indispensable que en primer lugar cuando se haga referencia a los hechos fácticos, las juezas y jueces destaquen los hechos relevantes del caso concreto, tomando como fundamento tanto los argumentos del accionante como del accionado, y aquellos que hayan sido aportados mediante la práctica de pruebas y la realización de audiencias.

Por su parte, para el establecimiento de la normativa jurídica aplicable al caso, se deben considerar los contenidos esenciales de los derechos presuntamente vulnerados, así como las normas jurídicas previas, claras y públicas que sean conexas con dichos derechos.

En cuanto, a los razonamientos que de la interrelación de estos dos elementos –hechos y normativa– se vayan desprendiendo, el operador de justicia debe aplicar un ejercicio

<sup>1</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N.º 086-15-SEP-CC, caso N.º 1774-10-EP.

de "verificación" en el cual considere cada hecho con relación al derecho supuestamente vulnerado, concluyendo si de su análisis se desprende o no vulneración de su contenido...<sup>2</sup>

En el caso concreto, la Sala se limita a transcribir el artículo 88 de la Constitución de la República en el considerando primero, sin embargo, no se refiere a la acción de protección como una garantía jurisdiccional que tiene por objetivo la tutela de los derechos reconocidos en la Constitución de la República.

Por su parte, en el considerando segundo señala:

El recurrente dentro de su demanda (fs. 3-6), determina que: "...Con fecha 23 de diciembre del 2008, en mi calidad de Gerente General de la compañía PROTOCOM S.A., suscribió un contrato de obra de menor cuantía..., con el Gobierno Provincial del Guayas, para la construcción de Glorietas, pistas de Jogging, Camineras Adoquinadas y Drenaje de AA.LL. en el Parque Deportivo situado en la calle Diagonal y calle Tercera de la ciudadela la Puntilla, en el cantón Samborondón...el Gobierno Provincial del Guayas con fecha 31 de Mayo del 2010 procede a notificar a mi representada con la resolución No. 009-TU-PP-2010 de fecha 27 de mayo del 2010, la declaración de la terminación unilateral del contrato, la cual afecta gravemente mis derechos constitucionalmente reconocidos...

En el considerando tercero, la Sala realiza un recuento de las constancias procesales, señalando: "a) A fs. 11 del expediente consta la comunicación que realiza el Secretario General del Gobierno Provincial del Guayas Ab. José Antonio Avila Stagg, a la compañía PROTOCOM S.A.,...", sin embargo, en ninguna parte de esta detallada de las mismas efectúa alguna.

Cuando la Sala resume la última constancia procesal, manifiesta: "Del análisis minuciosos de los autos se colige que en base a una solicitud de modificación técnica en la obra nace el conflicto entre el Gobierno Provincial y la compañía PROTOCOM S.A., petición que fue ejecutada a costa de la accionante...de la misma manera consta la comunicación enviada por la entidad accionada en la que solicita se remedie el incumplimiento en el desarrollo de la obra (...)" Es decir, la Sala luego de efectuar un extenso recuento de las constancias procesales vuelve a referirse a estas y, sin pronunciarse sobre los derechos constitucionales alegados en la demanda, establece:

La resolución de dar por terminado unilateralmente el contrato que es expedida por el Gobierno Provincial del Guayas viola la cláusula décimo novena del contrato suscrito entre las partes. Ante lo mencionado por el recurrente en cuanto a la procedibilidad de la acción, el Dr. Luis Cueva Carrión, en su ponencia la Acción Constitucional Ordinaria de Protección, menciona: "...Según nuestra actual normativa jurídica, para impugnar un acto administrativo existe la vía judicial contencioso administrativa y, desde que entró en

vigencia la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, los jueces de primera instancia están exigiendo que, cuando se impugne un acto administrativo, no se lo haga mediante la acción de protección sino que se recurra a la mencionada vía judicial, pero no han reparado que esta vía no es adecuada ni eficaz. No lo es, porque el trámite dura algunos años: el proceso, luego de desarrollarse en la instancia, sube a la Corte Nacional de Justicia...cuando se impugna un acto administrativo siempre se debe recurrir a la acción ordinaria de protección...

En razón del texto transcrito se desprende que la Sala efectúa un análisis tendiente a determinar si el acto impugnado viola alguna de las cláusulas del contrato suscrito entre las partes, obviando verificar si dicho acto vulnera algún derecho constitucional como era su obligación hacerlo.

Además se evidencia que la Sala transcribe un extenso extracto de una cita doctrinal respecto a la acción de protección, en la que se sostiene que siempre se debe acudir a esta garantía, bajo el criterio de que las vías ordinarias demoran mucho tiempo, criterio que contradice la esencia de la acción de protección, ya que esta garantía se encuentra encaminada a conocer las vulneraciones a derechos constitucionales, mas no a pronunciarse respecto de asuntos de legalidad, puesto que la acción de protección no implica una superposición de las vías ordinarias, a costa de que estas "tardan mucho tiempo".

Más adelante, la Sala determina que esta cita doctrinal se aplica al caso concreto señalando: "criterio aplicable en el caso que nos ocupa, en el que la Compañía PROTOCOM S.A., como persona Jurídica ha sufrido la violación de sus derechos constitucionales protegidos de conformidad a lo que estipula el art. 76, numerales 1 y 7, literal l". Es decir, la Sala sin haber analizado si el acto impugnado se encontró o no debidamente motivado o en el mismo se cumplió con las normas y derechos de las partes, aplica un criterio doctrinal para declarar la violación al derecho al debido proceso.

Análisis bajo el cual resuelve desechar el recurso interpuesto y confirmar la sentencia subida en grado. De lo expuesto se desprende que la decisión se formula a partir de un análisis sustentado únicamente con premisas fácticas, las cuales son contrastadas con el contenido de un contrato suscrito entre las partes y con una cita doctrinal en la que se determina que siempre se debe recurrir a la acción de protección. Es decir, la resolución carece de premisas jurídicas en virtud de las cuales se analicen los derechos alegados en la demanda. En igual sentido, se observa que la Sala no efectúa ninguna valoración del caso concreto que determine las razones por las cuales se vulneró el derecho constitucional al debido proceso en las garantías del cumplimiento de las normas y derechos de las partes, y motivación.

Por consiguiente, esta ausencia de premisas desnaturalizan la esencia de la acción de protección, ya que ni aún en una sentencia dictada dentro de un proceso ordinario es aceptable la falta de fundamentación jurídica y valorativa, mucho menos en una garantía de esta naturaleza.

<sup>2</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N.º 063-14-SEP-CC, caso N.º 0522-12-EP.

En razón de las consideraciones señaladas, la Corte Constitucional concluye que la decisión incumple el requisito de lógica.

El requisito de comprensibilidad establece que la decisión debe encontrarse sustentada a partir un lenguaje claro y asequible que permita su comprensión y entendimiento no solo a las partes procesales, sino además al auditorio social en general. Del análisis de la decisión impugnada se evidencia la formulación de criterios compuestos por oraciones gramaticales que no permiten una debida comprensión, en tanto la ausencia de la verificación de la vulneración de derechos genera incomprensión respecto de las razones por las cuales la Sala llega la conclusión de que se vulneró el derecho al debido proceso. Siendo así se incumple el requisito de comprensibilidad.

Por lo expuesto, la decisión impugnada al incumplir los requisitos de razonabilidad, lógica y comprensibilidad, vulnera los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de motivación y tutela judicial efectiva, ya que a partir de la desnaturalización que se efectuó respecto de la acción de protección, las partes no recibieron de la administración de justicia una decisión fundada en derecho.

**2. La sentencia dictada el día 14 de diciembre de 2010 por el juez décimo noveno de garantías penales del Guayas ¿vulnera los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de motivación y tutela judicial efectiva?**

Los accionantes en su demanda de acción extraordinaria de protección también impugnan la decisión emitida en primera instancia, alegando que en la misma no existe la debida fundamentación jurídica, en tanto no se concreta el derecho que supuestamente fue vulnerado.

Por estas razones corresponde a esta Corte Constitucional, en su papel de “máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia”, pronunciarse respecto de la vulneración alegada.

Siendo así, en consideración del análisis expuesto en el problema jurídico que precede, esta Corte analizará si la decisión dictada el día 14 de diciembre de 2010, dentro de la acción de protección N.º 08-11, cumplió con los requisitos de razonabilidad, lógica y comprensibilidad, debiendo destacarse que la misma fue dictada en la continuación de la audiencia pública llevada a cabo dentro de esta garantía jurisdiccional y que conforme se desprende del análisis de los recaudos procesales, no consta la emisión de una motivación posterior.

En este contexto, a efecto de analizar el requisito de razonabilidad, se debe destacar que la decisión inicia por reinstalar la audiencia efectuada el día 13 de diciembre del 2010. Así, el juez se refiere al artículo 14 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional señalando que: “nos ordena que el Juez dictará sentencia en forma verbal en la audiencia”

A partir de esto, en el considerando primero se declara la validez de la acción, en tanto a criterio del juez se le ha dado el trámite contemplado en la Constitución de la República y Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

En el considerando segundo, establece que es competente para dictar la presente sentencia en su calidad de juez temporal del Juzgado Décimo Noveno de Garantías Penales del Guayas, de conformidad a lo establecido en el artículo 27 del Código de Procedimiento Penal.

Al respecto, se debe especificar que la Constitución vigente generó un cambio en la concepción de la administración de justicia, en tanto se entendió que al ser la Constitución la máxima norma del ordenamiento jurídico, esta debe ser conocida y respetada por todos los operadores de justicia. En tal virtud, se concibió que todos los jueces al conocer garantías jurisdiccionales, se constituyen en jueces constitucionales y, por tanto, en “actores protagónicos de la defensa de los derechos”. Siendo así, la competencia de estos jueces dentro del conocimiento de las garantías no está dada por las normas ordinarias, sino por lo dispuesto en la Constitución de la República y Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Por lo expuesto, el artículo 27 del Código de Procedimiento Penal que regula las competencias de los jueces en materia penal, como es el caso de la competencia para resolver solicitudes de acuerdos reparatorios, suspensiones condicionales al procedimiento y conversiones, tramitar delitos de acción privada, entre otros, no es aplicable al caso concreto, en tanto nos encontramos frente a una acción de protección en la que la competencia se encuentra dada por lo dispuesto en la norma constitucional.

En tal virtud, se desprende que la autoridad judicial se fundamenta en una premisa jurídica errada que no guarda relación con la naturaleza de la acción de protección. A continuación, en el considerando tercero el juez se refiere al artículo 11 numeral 4 de la Constitución de la República y señala:

Cuando se admite a trámite una acción de protección se debe resolverla sobre si existe o no vulneración de derechos y garantías personales y no solamente referirse a la mera legalidad, dejándose en claro que todos los actos son de legalidad, pero lo esencial es determinar si lesionan o no los derechos y garantías de las personas. El Ecuador ha pasado de ser un Estado Social de Derechos desde 1998 a ser un Estado Constitucional de Derechos y Justicia desde octubre del 2008 y en tal razón la protección de los derechos del ser humano es un deber prioritario del Estado y de toda autoridad.

En efecto, conforme se señala, el papel de los jueces constitucionales dentro del modelo constitucional vigente es fundamental, en tanto les corresponde al conocer este tipo de garantías centrar su análisis en la determinación de la vulneración de derechos, por lo que este criterio guarda conformidad con lo dispuesto en la Constitución de la República.

En el considerando cuarto se refiere al caso concreto en tres líneas, en las que establece que es inconcebible que el recurrente sea afectado como consecuencia de su propio recurso. Más adelante manifiesta que los derechos se deben aplicar de manera directa e inmediata, e incluso de oficio, y nuevamente resalta el nuevo papel del Estado en la defensa de estos derechos, llegando a la siguiente conclusión: “tanto más que el Art. 172 manifiesta de manera clara: Que la jueza y juez administraran justicia con sujeción a la Constitución, a los instrumentos constitucionales de derechos humanos y la ley. Por las consideraciones expuestas, el suscrito Juez Décimo Noveno de Garantías Penales Temporal...resuelve declarar con lugar la acción de protección (...).”.

Por las consideraciones esgrimidas, se desprende que el juez a pesar de resaltar la función de los operadores de justicia en la defensa de derechos constitucionales, en ninguna parte de su decisión verifica si en el caso concreto se vulneraron o no estos derechos, ni mucho menos se refiere a los antecedentes del caso o a los derechos que fueron alegados como vulnerados en la demanda de acción de protección. Es decir, el juez únicamente se limita a resaltar el cambio constitucional instaurado en el país a partir de la vigencia de la Constitución del año 2008, mas al no verificar la vulneración de derechos, incumple con el objetivo de la acción de protección.

Por consiguiente, se desprende que en la decisión se establece una premisa jurídica que no corresponde respecto a la competencia de la autoridad judicial como juez constitucional, además de que se omite verificar la vulneración de derechos constitucionales.

En tal razón, se desnaturaliza a la acción de protección y se impide que esta tutele directa y eficazmente los derechos reconocidos en la Constitución, conforme lo prevé el artículo 88 de la norma constitucional.

En cuanto a la lógica, conforme lo señalado en el análisis de razonabilidad, se evidencia que la decisión inicia fundamentándose en una premisa jurídica que no corresponde a la acción de protección, en referencia a la competencia de los jueces constitucionales. A continuación, en el considerando tercero se refiere a la esencia de la acción de protección y resalta que esta debe resolverse sobre la base de la determinación de la existencia o no de vulneraciones a derechos constitucionales.

Por su parte en el considerando cuarto, en referencia al caso concreto únicamente determina: “Resulta inconcebible que el recurrente sea afectado como consecuencia de su propio recurso, en la medida que el recurso administrativo, no permite el ofrecimiento de nuevas pruebas ni se observa el principio de inmediación”. Esta consideración esgrimida por el juez no se sustenta en ningún argumento, ni mucho menos en el análisis de la vulneración de derechos.

De esta forma, a continuación resalta nuevamente la importancia de la protección de los derechos constitucionales, mas no determina qué derechos fueron vulnerados al accionante, ni mucho menos de qué forma se dio tal vulneración. En base a esta carencia de análisis constitucional, el juez resuelve declarar con lugar la acción de protección.

Al respecto, se debe resaltar que el operador de justicia en su papel de juez constitucional se encontraba en la obligación de efectuar un análisis argumentado respecto de la vulneración de derechos, más tal como se señaló, el juez se limita a destacar los alcances del nuevo modelo constitucional para la vigencia de derechos.

Por consiguiente, se observa que el juez establece su decisión sin fundamentar su análisis en premisas jurídicas como lo eran los derechos constitucionales que supuestamente fueron vulnerados. En el mismo sentido, tampoco se evidencian premisas fácticas en tanto no se refiere al acto administrativo impugnado, lo cual genera a su vez la ausencia de premisas valorativas expuestas a partir de la contraposición de las dos premisas señaladas anteriormente.

En tal sentido, la decisión al carecer de un análisis encaminado a establecer si el acto vulneró o no derechos constitucionales, se constituye en ilógica.

En consecuencia, esta falta de fundamentación a su vez genera que la decisión sea incomprensible, ya que la misma no permite entender las razones por las cuales se resolvió declarar con lugar la acción de protección.

Sobre la base de las consideraciones señaladas, se observa que la decisión vulnera los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de motivación y tutela judicial efectiva, puesto que la misma careció de un análisis tendiente a determinar si en el caso concreto se vulneraron los derechos alegados en la demanda, desnaturalizando el objetivo de la acción de protección.

#### **Consideraciones adicionales**

Esta Corte Constitucional estima indispensable reiterar que como ya ha sido señalado en otras decisiones, la acción extraordinaria de protección no solo se constituye en una garantía jurisdiccional encaminada a solventar las vulneraciones subjetivas a derechos constitucionales generadas a las parte procesales de un caso concreto, sino que además su dimensión objetiva le permite crear precedentes judiciales en favorabilidad de la vigencia los derechos constitucionales

Conforme el análisis precedente, en el caso concreto se desprende que tanto la decisión de primera como de segunda vulneran derechos constitucionales puesto que desnaturalizan la esencia de la acción de protección. Por tal razón, esta Corte Constitucional en aplicación del principio *iura novit curia*, estima fundamental en el caso concreto subsanar las violaciones del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación por parte del juez décimo noveno de garantías penales del Guayas y de la Segunda Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, para lo cual procederá a establecer lo siguiente:

A fs. 3 consta la demanda de acción de protección propuesta por el señor Julio Enrique Gavilanes Valle, en calidad de gerente general de la compañía PROTOCOM S.A., en contra del Gobierno Provincial del Guayas, por la

emisión de la resolución N.º 009-TU-PP-2010 dictada el 31 de mayo de 2010, por medio de la cual se daba a conocer la terminación unilateral del contrato suscrito entre ambas partes. En la mencionada demanda, el accionante señalaba que:

...En el numeral 5 de la Resolución se declara la Terminación Unilateral del Contrato en base a lo dispuesto en la Cláusula Décima Cuarta, numeral uno del Contrato, fundamento jurídico que es incorrecto puesto que la mencionada Cláusula del Contrato como podrá apreciarse de la Copia que adjunto a mi demanda, no hace referencia a las Causas de Terminación del Contrato...Adicional a esto señor Juez debo manifestar que con la Resolución de Terminación Unilateral del Contrato expedido por el Gobierno Provincial del Guayas, se violó la Cláusula Arbitral Compromisoria contenida en la Cláusula Décima Novena del Contrato suscrito entre las partes...

En razón de lo establecido por el accionante, se desprende que este sustentó la vulneración de sus derechos constitucionales en el hecho de que se violó una cláusula arbitral compromisoria, lo cual es ajeno al objetivo de la acción de protección que es el de constituirse en la garantía encaminada a la protección directa y eficaz de los derechos constitucionales que hayan sido vulnerados.

En el caso concreto, se evidencia que el asunto sometido a la justicia constitucional se encaminaba a que esta se pronuncie respecto de la contradicción e incumplimiento de un contrato, lo cual se constituye en un asunto que corresponde ser conocido a la justicia ordinaria y no a la justicia constitucional que tiene una naturaleza diferente, mucho más si del análisis del caso concreto no se desprende la vulneración de ningún derecho constitucional.

En consecuencia, esta Corte Constitucional al concluir que el tema central por el cual se presentó la acción de protección corresponde a un tema de legalidad, resuelve dejar sin efecto las siguientes decisiones judiciales: a) Sentencia dictada el día 14 de diciembre de 2010, a las 09:35, por el juez décimo noveno de garantías penales del Guayas; b) Sentencia dictada el día 06 de abril de 2011, a las 15:34, por la Segunda Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas; y, c) Auto expedido el 09 de mayo de 2011 por la Segunda Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dentro de la acción de protección N.º 08-11.

### III. DECISIÓN

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

#### SENTENCIA

1. Declarar la vulneración de los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de la motivación y tutela judicial efectiva.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección presentada.

3. Como medida de reparación integral se dispone:

- 3.1. Dejar sin efecto la sentencia dictada el día 14 de diciembre de 2010 por el juez décimo noveno de garantías penales del Guayas.
- 3.2. Dejar sin efecto la sentencia dictada el día 06 de abril de 2011 por la Segunda Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas dentro de la acción de protección N.º 08-11.
- 3.3. Dejar sin efecto el auto dictado el 09 de mayo de 2011 por la Segunda Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas dentro de la acción de protección N.º 08-11 y todos los actos procesales dictados con posterioridad a esta decisión.
- 3.4. Archivar el proceso de acción de protección N.º 08-11 y N.º 1258-10.

4. Remitir copia certificada de la presente sentencia al Consejo de la Judicatura para que observe la conducta del juez debiendo informar al Pleno de la Corte sobre lo que se actúe y resuelva al respecto.

5. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con 7 votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loo, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, y Patricio Pazmiño Freire; sin contar con la presencia de los jueces Ruth Seni Pinoargote y Manuel Viteri Olvera, en sesión del 13 de mayo de 2015. Lo certifico.

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

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de junio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

#### CASO Nro. 1233-11-EP

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el juez Patricio Pazmiño Freire, Presidente de la Corte Constitucional, el día miércoles 27 de mayo del dos mil quince.- Lo certifico.

f.) Jaime Pozo Chamorro, **Secretario General**.

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de junio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 13 de mayo de 2015

**SENTENCIA N.º 159-15-SEP-CC**

**CASO N.º 0724-12-EP**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**Resumen de la admisibilidad**

Comparece el señor Pablo Enrique Arteaga Solórzano, por sus propios y personales derechos, y presenta acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 07 de agosto de 2011 a las 09h50, por el juez temporal Segundo Provincial de Tránsito de Manabí, dentro del expediente N.º 0969-2011.

El 09 de mayo de 2012, la Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, certificó que en relación a la presente causa no se presentó otra demanda con identidad de objeto y acción.

El 07 de junio de 2012, la Sala de Admisión integrada por los entonces jueces constitucionales Hernando Morales Vinuesa, Edgar Zárate Zárate y Ruth Seni Pinoargote, avocó conocimiento y admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 0724-12-EP.

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

Mediante sorteo de causas efectuado por el Pleno del Organismo en sesión extraordinaria del 03 de enero de 2013, correspondió la sustanciación del presente caso al juez constitucional Alfredo Ruiz Guzmán, quien mediante providencia de 13 de enero de 2015 a las 14h00, avocó conocimiento.

**Argumentos planteados en la demanda**

El legitimado activo en lo principal, hace las siguientes argumentaciones:

Que toda sentencia por contravención de tránsito no admite recurso ordinario ni extraordinario en la vía jurisdiccional; por lo tanto, la interposición de recurso alguno es ineficaz e inadecuada para tutelar sus derechos constitucionales vulnerados.

Considera que dentro del proceso de juzgamiento de la contravención de tránsito se han vulnerado los siguientes derechos constitucionales:

El derecho a la libertad, porque considera que en la sentencia impugnada se debió abrir la causa a prueba por el término de tres días, debiendo ordenar su inmediata libertad ya que esta medida debe ser aplicada de forma excepcional.

El derecho a la defensa, porque considera que conforme el video que adjunta, se demuestra que el agente del orden que lo detuvo jamás se identificó, que se encontraba vestido

de civil, sin el uniforme de la institución policial. Que en la audiencia de contravención realizada se lo privó del derecho a defenderse por sus propios derechos y a presentar testigos, además que en la referida audiencia, el juez y secretario del Juzgado Segundo Provincial de Tránsito de Manabí permitieron que se presenten a declarar varios miembros de la Policía Nacional.

El derecho al debido proceso, porque a su criterio, la información constante en el parte policial determina un lugar diferente al que fue detenido y que fueron otros miembros policiales quienes lo privaron de su libertad, que no se le permitió contar con un abogado para su defensa y que nunca fue notificado con la sentencia.

El derecho al honor y al buen nombre porque asume que al haberlo detenido en un lugar donde concurrían muchas personas se le ha causado un grave daño irreparable.

**Sentencia o auto que se impugna**

A criterio del accionante, la sentencia que se impugna en su parte pertinente, establece:

**AUDIENCIA DE CONTRAVENCION DEL SEÑOR ARTEAGA SOLÓRZANO PABLO ENRIQUE**

En la ciudad de Chone, hoy domingo siete de agosto del dos mil once, a las nueve horas cincuenta minutos (...) ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR.- Dicta sentencia Condenatoria al señor ARTEAGA SOLÓRZANO PABLO ENRIQUE portador de la cédula de ciudadanía 130494889-4, de estado civil Unión Libre, de 39 años de edad, Chofer Profesional, profesión Abogado domiciliado de esta ciudad de Chone, por haber infringido el Art. 145 literal D, de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre Tránsito y Seguridad Vial, con tres días de prisión; la multa de una remuneración básica doscientos sesenta y cuatro dólares y 10 puntos en su licencia de conducir (...) Notifíquese (...).

**Pretensión**

La pretensión concreta del legitimado activo es que la Corte Constitucional declare que se han vulnerado sus derechos constitucionales y ordene la reparación integral de los mismos, dejando sin efecto la sentencia impugnada, dictada el 07 de agosto de 2011 a las 09h50, por el juez Temporal Segundo Provincial de Tránsito de Manabí, dentro del expediente N.º 0969-2011, se ordene la reparación integral y económica del accionante, además de la responsabilidad y repetición a todos los servidores públicos que intervinieron en el proceso de su detención hasta que obtuvo su libertad.

**Contestaciones a la demanda.-**

Comparece el abogado Marcos Arteaga Valenzuela en su calidad de director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, quien únicamente ha señalado casilla constitucional para recibir sus posteriores notificaciones.

Cabe indicar que pese a haber sido debida y legalmente notificado con el auto de avoco de conocimiento y requerimiento del informe motivado al juez Segundo de Tránsito de Manabí, este no ha dado cumplimiento a lo solicitado.

## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### Competencia de la Corte

La Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones extraordinarias de protección, en virtud de lo establecido en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República y el artículo 63 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. En el presente caso, de la acción presentada en contra de la sentencia dictada el 07 de agosto de 2011 a las 09h50, por el juez Temporal Segundo Provincial de Tránsito de Manabí, dentro del expediente N.º 0969-2011.

### Legitimación activa

El peticionario se encuentra legitimado para interponer la presente acción extraordinaria de protección, conforme a 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 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 que dice: “La acción extraordinaria de protección puede ser interpuesta por cualquier persona o grupo de personas que han o hayan debido ser parte en un proceso por sí mismas o por medio de procurador judicial”.

### Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección

La acción extraordinaria de protección se instituye como el mecanismo constitucional de garantía, contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia de las cuales se originen vulneraciones al debido proceso u otros derechos constitucionalmente protegidos, por acción u omisión. La acción extraordinaria de protección posee el carácter de subsidiariedad, razón por la cual no debe ser asimilada como una instancia ulterior, lo cual correlativamente faculta a la Corte Constitucional a pronunciarse de manera exclusiva en los casos en los que se deban reparar el o los derechos constitucionales vulnerados en el trámite ordinario de la tutela judicial. A través de la acción extraordinaria de protección, el juez constitucional tiene la facultad de conocer sustancialmente la cuestión controvertida y de ser el caso, pronunciarse y declarar la vulneración de los derechos constitucionales y concomitantemente ordenar su reparación integral inmediata.

Se reitera que la acción extraordinaria de protección procede contra sentencias o autos definitivos en los que

se evidencie alguna o varias vulneraciones, por acción u omisión, de derechos reconocidos en la Constitución de la República. Cabe enfatizar que, si bien la acción extraordinaria de protección no está considerada como un recurso frente a la insatisfacción de pretensiones subjetivas en la justicia ordinaria, sí tiene procedencia cuando en el desarrollo de un determinado proceso se comprueba fácticamente la afectación de uno o varios de los derechos constitucionales. Debe tenerse en cuenta también que la acción extraordinaria de protección procede una vez que se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, excepto, cuando la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia de la persona titular del derecho constitucional vulnerado.

### Determinación del problema jurídico a resolver

La Corte Constitucional examinará si la sentencia dictada el 07 de agosto de 2011 a las 09h50, por el juez Temporal Segundo Provincial de tránsito de Manabí, dentro del expediente N.º 0969-2011, tiene sustento constitucional; para ello, es indispensable determinar cuáles son las cuestiones constitucionales que se plantean en la demanda y sus contestaciones.

Después de un examen minucioso de los documentos existentes en el expediente, la Corte Constitucional puede determinar con claridad el problema jurídico cuya resolución es necesaria para decidir el presente caso.

### **La sentencia dictada el 07 de agosto de 2011 a las 09h50, por el juez Temporal Segundo Provincial de Tránsito de Manabí, dentro del expediente N.º 0969-2011, ¿vulnera los derechos constitucionales al debido proceso, a la defensa, a la libertad personal y al honor y buen nombre?**

La pretensión del legitimado activo plantea que se deje sin efecto, la sentencia dictada el 07 de agosto de 2011 a las 09h50, por el juez Temporal Segundo Provincial de Tránsito de Manabí, dentro del expediente N.º 0969-2011, mediante el cual, se le impuso la pena por una contravención de tránsito. A criterio del accionante, en la referida sentencia impugnada, se vulneraron los derechos constitucionales a la libertad, a la defensa, al debido proceso, al honor y buen nombre, razón por la cual la Corte Constitucional procederá a revisar prolijamente todas y cada una de las piezas procesales, para determinar si existe o no vulneración de los derechos constitucionales antes referidos conforme a los siguientes criterios:

Previamente conviene enfatizar que la intervención de la Corte Constitucional se circunscribe al conocimiento y resolución de asuntos privativamente constitucionales, por lo que no es de su competencia analizar y resolver cuestiones de legalidad, las mismas que son de estricta competencia de la justicia ordinaria.

A la Corte Constitucional le corresponde verificar y asegurar que los procesos se desarrollen dentro de los parámetros normativos constitucionales a fin de precautelar todos los derechos establecidos en la Constitución de la República.

Significa entonces, que la especialización y actuación de la Corte Constitucional está destinada a resolver situaciones exclusivamente que atañen al ordenamiento constitucional.

El legitimado activo Pablo Enrique Arteaga Solórzano manifiesta que en la sentencia impugnada y en el proceso contravencional, se le ha vulnerado el derecho constitucional al debido proceso.

Al respecto, cabe precisar que el debido proceso representa aquella garantía cuyo cometido está orientado a limitar el ejercicio del poder, vale decir, que su objetivo natural es el de impedir que cualquier decisión de la autoridad incluya representaciones de ilegitimidad y por lo tanto amenazas o vulneraciones de los derechos constitucionales, como consecuencia del quebrantamiento de las reglas del debido proceso.

La Constitución de la República en su artículo 76 establece:

(...) En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas:

1. Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes.
2. Se presumirá la inocencia de toda persona, y será tratada como tal, mientras no se declare su responsabilidad mediante resolución firme o sentencia ejecutoriada.
3. Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza; ni se le aplicará una sanción no prevista por la Constitución o la ley. Sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento.
4. Las pruebas obtenidas o actuadas con violación de la Constitución o la ley no tendrán validez alguna y carecerán de eficacia probatoria.

(...) 6. La Ley establecerá la debida proporcionalidad entre las infracciones y las sanciones penales, administrativas o de otra naturaleza.

Por ello, el debido proceso comporta el concepto de prevención en tanto, realiza la función de examinar que los actos de la administración y la judicatura no se remitan a criterios de discrecionalidad sino que, por el contrario, sean producto de discernimientos revestidos de razonabilidad. Ello significa, que el derecho al debido proceso se convierte en el límite material al posible ejercicio arbitrario de las competencias y facultades de las autoridades del Estado.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos a través de su jurisprudencia, ha determinado que el derecho al debido proceso constituye un límite a la actividad estatal y por lo tanto, hace relación al conjunto de requisitos que deben

ser observados en las instancias procesales, a efectos de otorgar a los justiciables las condiciones necesarias para defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos<sup>1</sup>.

Por su parte, la Corte Constitucional en el ámbito de su jurisprudencia y respecto del debido proceso, ha referido que: "(...) conlleva un mínimo de presupuestos y condiciones para tramitar adecuadamente un procedimiento y asegurar condiciones mínimas para la defensa, constituyendo además una concreta disposición desde el ingreso al proceso y durante el transcurso de toda la instancia, para concluir con una decisión adecuadamente motivada (...)"<sup>2</sup>.

Acorde con la normativa y jurisprudencia antes descritas, de la revisión de la sentencia impugnada y de los autos del proceso ordinario, la Corte Constitucional está en capacidad de determinar que el juicio contravencional N.º 0969-2011, sustanciado en el Juzgado Segundo Provincial de Tránsito de Manabí fue conocido y resuelto conforme a las normas sustantivas y adjetivas dispuestas en la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial en la cual se establecían –en esa época– las tipificaciones de las infracciones y el procedimiento a seguirse previo la imposición de sanciones, como en efecto, sucedió en el caso *sub júdice*.

En efecto, del estudio del proceso contravencional, se puede establecer que al hoy accionante se le respetó las garantías del debido proceso, en tanto, se le otorgó las condiciones necesarias para que ejerza sus derechos y pueda defenderse de los cargos en su contra. Su detención fue consecuencia del presunto cometimiento de una infracción de tránsito (rozamiento a otro vehículo en estado etílico), razón por la que los agentes policiales procedieron a detenerlo y hacerle conocer el motivo de su detención así como sus derechos constitucionales, no habiendo permitido que se le realice el examen pericial de alcoholemia o alcochek para determinar si se encontraba o no en estado etílico. Posteriormente fue trasladado hasta un centro médico para realizarle los exámenes que determinen sus condiciones de salud, previo a su ingreso al centro de detención y su remisión ante la autoridad judicial competente para su juzgamiento.

En concreto, en el caso *in examine*, consta del proceso contravencional, que este fue sustanciado y resuelto por la autoridad competente de tránsito, la misma que garantizó los derechos constitucionales, no solo del acusado sino de las partes procesales, presumiéndose la inocencia del legitimado activo Pablo Arteaga Solórzano, hasta que luego del proceso legal con todas las garantías constitucionales pertinentes fue declarado autor de la infracción tipificada en el artículo 145 literal d de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad

<sup>1</sup> Cfr. Caso Baena Ricardo y otros (Panamá). Sentencia de 02 de febrero de 2001. Serie C No. 72. Párr.92; Caso Fermín Ramírez (Guatemala). Sentencia de 20 de junio de 2005. Serie C No. 126. Párr 78.

<sup>2</sup> Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 200-12-SEP-CC, caso N.º 1678-10-EP.

Vial imponiéndosele la pena de tres días de prisión, la multa de una remuneración básica y la disminución de diez puntos en su licencia de conducir.

Las garantías que ofrece el debido proceso estuvieron a disposición del legitimado activo, quien no obstante, no hizo uso de las posibilidades jurídicas que las mismas ofrecen, pues no existen datos procesales que así lo confirmen.

En estas circunstancias, cabe indicar que el proceso contravencional de tránsito y concretamente la sentencia impugnada, gozan de legitimidad, en tanto, se han respetado las garantías del debido proceso, razón por la que se puede concluir que no se evidencia ningún tipo de amenaza, afectación o lesión de derechos constitucionales.

En consecuencia, de acuerdo con lo expuesto anteriormente, la Corte Constitucional considera que no existe ninguna vulneración del derecho constitucional al debido proceso, al contrario, este ha sido respetado y garantizado dentro del proceso judicial.

El legitimado activo Pablo Enrique Arteaga Solórzano asume que en la sentencia materia de la impugnación, se ha vulnerado el derecho a la defensa.

Al respecto, cabe precisar que el derecho a la defensa instituye en la facultad esencial en la que se sostiene el debido proceso y consecuentemente, representa una de sus más importantes garantías básicas. Así, el derecho a la defensa se erige como el principio jurídico constitucional, procesal o sustantivo mediante el cual, toda persona tiene derecho a ciertas garantías mínimas para asegurar un resultado justo y equitativo dentro del proceso, además de contar con la oportunidad para ser oído y hacer valer sus pretensiones frente al juez.

En este contexto, el derecho a la defensa establece que nadie puede ser privado de los medios necesarios para proclamar y hacer respetar sus derechos, dentro de un determinado proceso (administrativo, legal, constitucional, etc.), capaz de equilibrar, en lo posible, las facultades que tienen tanto el sujeto procesal accionante como el demandado, a efectos de contradecir la prueba de cargo, aportar medios de prueba que afiancen su condición y para impugnar las decisiones legales que le sean contrarias, con el objeto de obtener una correcta administración de justicia.

En este sentido, la Corte Constitucional a través de su jurisprudencia, ha estipulado respecto del derecho a la defensa que:

De esta forma se establece constitucionalmente el derecho a la defensa de toda persona, y en tal sentido, todo tipo de actos que conlleven la privación o limitación del referido derecho producirá, en última instancia, indefensión. En otras palabras, esta garantía esencial es una manifestación del debido proceso. (...) En suma, el pleno ejercicio del derecho a la defensa es vital durante la tramitación del procedimiento, porque de ello dependerá en última instancia el resultado del mismo. Así, el derecho de hallarse en el proceso impone al juez el deber de: (...) no excluirlo indebidamente del proceso, puesto que de otro modo no se garantiza el derecho

de las personas a exponer sus posiciones, a ser oídas por los tribunales, o a presentar sus argumentos o pruebas de defensa<sup>3</sup>.

Con fundamento en los enunciados y jurisprudencia expuestos precedentemente, y en relación con el proceso contravencional ordinario que se analiza, en particular, de la sentencia controvertida, tiene trascendencia precisar que en la audiencia de contravención realizada dentro del juicio de tránsito, que es justamente la etapa procesal en la que se deben solicitar y presentar todo tipo de pruebas que las partes consideren necesarias para demostrar sus argumentos, inclusive las testimoniales, el accionante Pablo Enrique Arteaga Solórzano no hizo uso de esta facultad, es decir, no presentó ninguna prueba destinada a demostrar su inocencia, existiendo, en cambio, los testimonios de los miembros policiales involucrados, quienes se ratifican en el contenido del parte policial que dio inicio al enjuiciamiento contravencional.

Asimismo, debe enfatizarse que de autos del proceso contravencional de tránsito no consta ningún elemento probatorio que el legitimado activo aduce haber aportado para demostrar sus aseveraciones, en particular, aquel que hace referencia al video que supuestamente evidencia las ilegalidades cometidas en su contra al momento de su detención.

Vale decir, que al accionante, dentro del enjuiciamiento por contravención de tránsito, se le otorgó todas las garantías para contradecir las pruebas de cargo, aportar los medios de prueba propios y para impugnar las decisiones que hubiese considerado contrarias a sus intereses, sin embargo, no hizo uso de estos mecanismos de defensa judicial, lo cual no implica que se le haya dejado en estado de indefensión.

De acuerdo con los argumentos antes expuestos, la Corte Constitucional advierte que en el caso *in examine* no existe ninguna vulneración del derecho constitucional a la defensa.

El señor Pablo Enrique Arteaga Solórzano considera que a través de la sentencia impugnada se le ha vulnerado el derecho a la libertad.

Conviene al respecto citar y analizar las principales normas constitucionales que por una parte, consagran el derecho a la libertad y por otra, establece las garantías que deben observarse en los casos en que de conformidad con la Constitución y la ley, debe disponerse la privación de la libertad.

La Constitución de la República del Ecuador en su artículo 66 determina:

(...) Se reconoce y garantizará a las personas: (...) 3. El derecho a la integridad personal, que incluye: a) la integridad física, psíquica, moral y sexual. c) La prohibición de la tortura, la desaparición forzada y los tratos y penas crueles, inhumanos o degradantes. (...) 14. El derecho a transitar libremente por

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador para el período de transición, sentencia N.º 024-10-SEP-CC, caso N.º 0182-09-EP.

el territorio nacional y a escoger su residencia, así como a entrar y salir libremente del país, cuyo ejercicio se regulará de acuerdo con la ley. (...).

El artículo 167 de la Constitución de la República establece que: "(...) La potestad de administrar justicia emana del pueblo y se ejerce por los órganos de la Función Judicial y por los demás órganos y funciones establecidos en la Constitución". De su parte, el artículo 172 del ordenamiento jurídico constitucional dice: "(...) Las juezas y jueces administrarán justicia con sujeción a la Constitución, a los instrumentos internacionales de derechos humanos y a la ley".

Por su parte, el artículo 77 numerales 1 y 2 de la Carta Constitucional dispone:

(...) En todo proceso penal en que se haya privado de la libertad a una persona, se observarán las siguientes garantías básicas:

1. La privación de la libertad se aplicará excepcionalmente cuando sea necesaria para garantizar la comparecencia en el proceso, o para asegurar el cumplimiento de la pena; procederá por orden escrita de jueza o juez competente, en los casos, por el tiempo y con las formalidades establecidas en la ley.

2. Ninguna persona podrá ser admitida en un centro de privación de libertad sin una orden escrita emitida por jueza o juez competente, salvo en caso de delito flagrante. Las personas procesadas o indiciadas en juicio penal que se hallen privadas de libertad permanecerán en centros de privación provisional de libertad legalmente establecidos. (...).

Conforme a las disposiciones normativas enunciadas precedentemente, es irrefutable que a quien corresponde administrar justicia ordinaria en el territorio ecuatoriano es a los órganos de la Función Judicial, concretamente, a los jueces, de conformidad con las normas dispuestas en la Constitución de la República, en los instrumentos internacionales de protección de derechos humanos y la ley.

Investido de estas facultades y con sujeción al ordenamiento jurídico vigente, el juez Segundo de Tránsito de Manabí (T) dictó la sentencia condenatoria en contra del hoy legitimado activo Pablo Enrique Arteaga Solórzano, previamente haber sustanciado el pertinente juicio contravencional de tránsito con las debidas garantías del debido proceso y de la valoración de los elementos probatorios actuados en el mismo, producto de lo cual se le impuso entre otras, la sanción de tres días de prisión, conforme así lo estipulaba el artículo 145 literal **d** de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, vigente al momento del cometimiento de la infracción.

De allí que, la privación de la libertad del hoy accionante tiene sustento legal y constitucional, en tanto, fue producto de un juicio contravencional de tránsito iniciado y sustanciado en su contra, que permitió establecer su responsabilidad en el cometimiento de la contravención imputada. En este contexto, se ha respetado y otorgado estricto cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 76 numeral 3 de la Constitución de la República que dispone:

Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza; ni se le aplicará una sanción no prevista por la Constitución o la ley. Sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento.

Además, cabe advertir que la privación de la libertad del accionante, Pablo Enrique Arteaga Solórzano, estuvo sujeta al ejercicio de la potestad pública ejercida por el juez de tránsito, enmarcado en los criterios de competencia, independencia e imparcialidad. Efectivamente, el ejercicio de la competencia del juez de tránsito tuvo sustento en las disposiciones constitucionales, en las leyes penales y además, en la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, lo cual implícitamente involucró materializar el principio de legalidad, en tanto la competencia nace de la ley, cuya exclusividad en la jurisdicción corresponde a las juezas y jueces en materia penal, entre las cuales consta la atribución de dictar medidas cautelares de índole personal y real.

Con sujeción a los criterios precedentes, la Corte Constitucional considera que la alegación realizada por el accionante respecto de la supuesta vulneración del derecho constitucional a la libertad personal, carece de todo fundamento constitucional, al contrario, en el caso *sub júdice* dicho derecho se encuentra debidamente garantizado.

En lo relacionado a la presunta vulneración del derecho al honor y al buen nombre que el legitimado activo considera afectado a través del proceso contravencional de tránsito, al respecto y en efecto la Constitución de la República en el artículo 66 numeral 18 determina: "(...) Se reconoce y garantizará a las personas: (...) 18. El derecho al honor y al buen nombre. La ley protegerá la imagen y la voz de la persona".

Cabe indicar que de la revisión de la sentencia materia de la impugnación y del proceso judicial en general, no se advierte la existencia de argumentos procesales que determinen de manera explícita y clara la vulneración de este derecho constitucional y mucho menos, que exista una justificación adecuada y razonable que sustente una afirmación en tal sentido.

Por ello, en estas circunstancias, la Corte Constitucional se ve impedida de realizar cualquier tipo de análisis de fondo, respecto de la pretensión del accionante.

Finalmente, cabe advertir, que el legitimado activo a través de la presente acción constitucional, pretende que la Corte resuelva asuntos sin ninguna relevancia constitucional, en tanto, no se advierten argumentos procesales sobre los derechos presuntamente vulnerados y la relación directa e inmediata, por acción u omisión, de la autoridad judicial con las aducidas vulneraciones constitucionales. Además, a la Corte Constitucional no le corresponde resolver insatisfacciones subjetivas que hacen relación a una indebida o errónea aplicación de una determinada norma infraconstitucional que conforma el ordenamiento jurídico.

Corresponde advertir que la sola inconformidad subjetiva, no necesariamente implica vulneración de los derechos constitucionales y menos, cuando se evidencia que no existe coherencia entre las situaciones fácticas procesalmente constatadas con las aducidas vulneraciones de las normas constitucionales invocadas por el legitimado activo.

Con base a las argumentaciones expuestas en líneas precedentes, la Corte Constitucional establece que en el caso *in examine*, no existe vulneración alguna de los derechos establecidos en la Constitución de la República y en los instrumentos de protección de derechos humanos.

### III. DECISIÓN

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

#### SENTENCIA

1. Se declara que no existe vulneración de derechos constitucionales.
2. Se niega la acción extraordinaria de protección.
3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con seis votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loo, María del Carmen Maldonado Sánchez, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de los jueces constitucionales Marcelo Jaramillo Villa, Ruth Seni Pinoargote y Manuel Viteri Olvera, en sesión del 13 de mayo de 2015. Lo certifico.

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

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de junio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

#### CASO Nro. 0724-12-EP

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el juez Patricio Pazmiño Freire, Presidente de la Corte Constitucional, el día miércoles 27 de mayo del dos mil quince.- Lo certifico.

f.) Jaime Pozo Chamorro, **Secretario General**.

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de junio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 13 de mayo de 2015

#### SENTENCIA N.º 160-15-SEP-CC

#### CASO N.º 0600-12-EP

#### CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

#### I. ANTECEDENTES

##### Resumen de admisibilidad

Wilma Salazar Jaramillo, por sus propios derechos, presenta acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 02 de marzo de 2012 a las 11h27, por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Sucumbíos dentro de la acción de protección N.º 165-2012.

El 11 de abril de 2012, la Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, de conformidad con lo establecido en el segundo inciso del cuarto artículo innumerado agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, certificó que en referencia a la presente acción, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, conformada por los jueces constitucionales Ruth Seni Pinoargote, Édgar Zárate Zárate y Hernando Morales Vinueza, el 22 de mayo de 2012 a las 11h13, mediante auto admitió a trámite la acción extraordinaria de protección signada con el N.º 0600-12-EP.

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

En virtud del sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión extraordinaria de 03 de enero del 2013, le correspondió al juez constitucional Patricio Pazmiño Freire actuar como juez sustanciador. El secretario general de la Corte Constitucional remitió, mediante memorando N.º 0016-CCE-SG-SUS-2013 del 8 de enero de 2013, los casos sorteados por el Pleno de la Corte Constitucional, entre los cuales se encuentra el caso N.º 0600-12-EP.

Mediante providencia dictada el 27 de marzo de 2015, el juez sustanciador avocó conocimiento de la presente causa y dispuso que se notifique con la providencia y contenido de la demanda a la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Sucumbíos, a fin de que en el término de cinco días presenten un informe motivado respecto de los hechos y argumentos expuestos en la demanda; al alcalde y procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Lago Agrio; al procurador general del Estado, así como a la legitimada activa en la casilla constitucional señalada para el efecto.

### Decisión judicial que se impugna

La decisión judicial que se impugna es la sentencia dictada el 02 de marzo de 2012 a las 11h27, emitida por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Sucumbíos que en la parte pertinente, resolvió:

CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE SUCUMBÍOS.- SALA ÚNICA DE LA CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE SUCUMBÍOS. Nueva Loja, viernes 2 de marzo del 2012, las 11h27. VISTOS: (...) Por otra parte, la acción de protección que nos ocupa, es improcedente, no sólo porque la accionante tiene expedita la vía judicial ordinaria para impugnar la resolución administrativa, sino también porque conforme queda señalado, al gozar de legitimidad el acto administrativo impugnado, mal puede por tal legitimidad provocar perjuicio irremediable; por lo mismo, no procede el ejercicio de la acción de protección en reemplazo de las acciones judiciales ordinarias de impugnación, al tenor de lo previsto en el Art. 42 numeral 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Por las consideraciones expuestas ADMINISTRANDO JUSTICIA CONSTITUCIONAL Y POR MANDATO DE LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Sucumbíos, desestimando las alegaciones de la accionante contenidas en su Acción de Protección, así como aceptándose en lo pertinente las excepciones propuestas por la parte accionada, revoca la sentencia subida en grado. Se deja a salvo los derechos de la accionante para que ejerza sus acciones por las vías judiciales ordinarias (...).

### Antecedentes

Wilma Salazar Jaramillo, por sus propios derechos, presenta acción de protección en contra de la resolución contenida en el oficio N.º 091-AJ-GADMLA del 25 de noviembre de 2011 en el cual, el alcalde del cantón Lago Agrio resolvió negar los reclamos administrativos presentados en contra de los impuestos cobrados por el Municipio del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Lago Agrio a la notaría a cargo de la suscrita.

El 16 de enero de 2012 a las 16h48, el Juzgado Primero de Trabajo de Sucumbíos dictó sentencia, aceptando la acción de protección planteada por Wilma Salazar Jaramillo en su calidad de notaría segunda del cantón Lago Agrio, ordenando que el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Lago Agrio deje sin efecto el cobro de las patentes municipales y el pago del impuesto del 1.5 por mil, sobre los activos totales que pesan sobre la Notaría Segunda.

Ante esta decisión el alcalde y procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Lago Agrio plantean recurso de apelación.

El 2 de marzo de 2012 a las 11h27, la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Sucumbíos dictó sentencia en la que resuelve que: “La Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Sucumbíos, desestimando las alegaciones de la accionante contenidas en su Acción de Protección,

así como aceptándose en lo pertinente las excepciones propuestas por la parte accionada, revoca la sentencia subida en grado”.

### Argumentos planteados en la demanda

La accionante en su demanda de acción extraordinaria de protección, manifiesta que los jueces de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Sucumbíos vulneran sus derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, debido proceso y seguridad jurídica, ya que no se pronunciaron sobre el fondo del asunto controvertido, puesto que únicamente se refirieron a las circunstancias de hecho de procedencia de la resolución municipal.

En este sentido, considera que la Sala fundamentó su decisión en que el asunto era un tema de legalidad, sin efectuar un análisis de las cuestiones de fondo planteadas tanto en la acción de protección como en la audiencia pública.

Establece que los jueces de la Sala Única de la Corte Provincial de Sucumbíos al elaborar la sentencia impugnada desmerecen la norma constitucional y hacen mérito a una sutil aplicación de la ley general, privilegiando las actuaciones de los demandados y por tanto, desprotegiendo el principio de igualdad procesal de todas las personas, al no declarar la constante vulneración de derechos ni ordenar la reparación de los mismos.

### Derechos constitucionales presuntamente vulnerados

La accionante señala que la decisión impugnada vulnera sus derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de motivación y cumplimiento de las normas y derechos de las partes, tutela judicial efectiva y seguridad jurídica consagrados en los artículos 76 numerales 1 y 7 literal I, 75 y 82 de la Constitución de la República.

### Pretensión concreta

La accionante expresamente solicita: “(...) admitir la Acción Extraordinaria de Protección interpuesta a efectos de solventar la violación grave de mis derechos, así como para repararlos íntegramente, tal como lo prevé la Constitución de la República del Ecuador. En consecuencia se deje sin efecto la sentencia del viernes 2 de marzo de 2012, a las 11h27, en la causa N.º 165-2012 (...)”.

### Contestaciones a la demanda

Comparece el doctor Juan Evangelista Núñez Sanabria en calidad de juez provincial de Sucumbíos y en lo principal, manifiesta que:

La recurrente en el texto de la acción extraordinaria de protección presentada no ha dado cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Establece que la Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa en su artículo 1 dispone que el recurso contencioso administrativo puede interponerse por las

personas naturales o jurídicas contra los reglamentos, actos o resoluciones de la administración pública o de las personas jurídicas semipúblicas que causen estado o vulneren un derecho o interés directo del demandante.

Agrega que en cuanto a la resolución administrativa dictada por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Lago Agrio, provincia de Sucumbíos, en el Código Orgánico de la Función Judicial, artículo 31, se determina que las resoluciones dictadas dentro de un procedimiento por otras autoridades e instituciones del Estado, distintas a las expedidas por quienes ejercen jurisdicción, en que se reconozcan, declaren, establezcan, restrinjan o supriman derechos, no son decisiones jurisdiccionales, ya que constituyen actos de la administración pública impugnables en sede jurisdiccional.

En tal virtud, establece que da cumplimiento a lo ordenado.

#### **Terceros con interés**

**Abel Vinicio Vega Jiménez y Salomón Homero Merino Báez en su calidad de alcalde y procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Lago Agrio** en escrito presentado el 20 de abril de 2015, señalan:

La legitimada activa en la demanda inicial, en la audiencia celebrada el 30 de abril de 2011, expresa que conoció que adeuda valores a la Municipalidad generados por concepto de patente municipal, sin embargo, consideran que en ninguna parte la accionante manifiesta que canceló los valores aparentemente adeudados, por lo que se deduce que el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Lago Agrio, jamás emitió un título de crédito en los términos previstos en el artículo 149 del Código Tributario.

Finalmente, establecen que en el caso de que exista el título de crédito, la doctora Wilma Salazar Jaramillo debió presentar el reclamo o recurso administrativo pertinente utilizando el procedimiento previsto en el Código Tributario.

**A fs. 18 del expediente constitucional, comparece el abogado Marcos Arteaga Valenzuela en calidad de director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado**, y sin emitir ningún pronunciamiento sobre el fondo del asunto, señala la casilla constitucional N.º 18 para las notificaciones que le correspondan.

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

### **Competencia de la Corte**

El Pleno de la Corte Constitucional, según las atribuciones establecidas en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, artículo 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y artículo 35 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, es competente para conocer y pronunciarse sobre la acción extraordinaria de protección, contenida en el proceso N.º 0600-12-EP, con

el fin de establecer si la sentencia del 2 de marzo de 2012 a las 11h27, emitida por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Sucumbíos, ha vulnerado o no los derechos alegados.

### **Legitimación activa**

La peticionaria se encuentra legitimada para presentar esta acción extraordinaria de protección en virtud de cumplir con los requerimientos establecidos en el artículo 437 de la Constitución de la República y de conformidad con el artículo 439 ibídem, que establece que 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.

### **Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección**

La Corte Constitucional al ser el máximo órgano de control, interpretación y administración de justicia constitucional, se encuentra investida de la facultad de preservar la garantía de los derechos constitucionales y de esta forma, evitar o corregir su posible vulneración. En este sentido, con la expedición de la Constitución de la República, se cambió el paradigma constitucional, planteando la posibilidad extraordinaria de tutelar los derechos constitucionales que pudieran ser vulnerados durante la emisión de una sentencia, auto definitivo o resolución con fuerza de sentencia resultado de un proceso judicial.

La acción extraordinaria de protección, procede, exclusivamente, en contra de sentencias, autos definitivos o resoluciones con fuerza de sentencia en los que por acción u omisión, se haya violado el debido proceso u otros derechos constitucionales reconocidos en la Constitución, una vez que se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, a menos que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia de la persona titular del derecho constitucional vulnerado, conforme lo previsto en el artículo 94 de la Constitución de la República.

De esta forma, la esencia de esta garantía es tutelar los derechos constitucionales, a través del análisis que este órgano de justicia constitucional realiza respecto de las decisiones judiciales.

### **Determinación de los problemas jurídicos**

La Corte Constitucional analizará el caso a partir de la formulación de los siguientes problemas jurídicos:

1. La decisión judicial impugnada ¿vulnera los derechos constitucionales a la seguridad jurídica y debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y derechos de las partes?
2. La sentencia impugnada ¿vulnera los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de la motivación y tutela judicial efectiva?

## Resolución de los problemas jurídicos

### 1. La decisión judicial impugnada ¿vulnera los derechos constitucionales a la seguridad jurídica y debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y derechos de las partes?

La accionante en su demanda de acción extraordinaria de protección establece que la decisión que impugna vulnera sus derechos constitucionales, ya que la Sala llega a la conclusión de que el presente caso se circunscribe a asuntos de mera legalidad, sin pronunciarse sobre el fondo de la vulneración de derechos.

El derecho a la seguridad jurídica se encuentra consagrado en el artículo 82 de la Constitución de la República, determinando que: “El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.”

De la lectura de la norma constitucional transcrita, se desprende que la seguridad jurídica abarca tres ámbitos ya que por un lado, establece que su fundamento es el respeto a la Constitución de la República, como la máxima norma del ordenamiento jurídico dentro de la que se reconocen un conjunto de derechos que deben ser tutelados por el Estado por otra parte, determina la existencia de normas jurídicas que sean previas, claras y públicas, es decir, garantiza la existencia de un ordenamiento jurídico previo y finalmente, establece la obligación de que las autoridades competentes apliquen el marco constitucional y legal vigente.

En este escenario, la seguridad jurídica genera la previsibilidad del derecho, lo cual otorga confianza a las personas respecto de la aplicación normativa. La Corte Constitucional del Ecuador, resaltando la importancia de este derecho, ha manifestado:

De esta manera, a través del derecho a la seguridad jurídica se pretende otorgar certeza a los ciudadanos respecto a la aplicación del derecho vigente y, en cuanto al reconocimiento y previsibilidad de las situaciones jurídicas; por lo tanto, las autoridades investidas de potestad jurisdiccional están en la obligación de aplicar adecuadamente la Constitución y demás normas jurídicas en los procesos sometidos a su conocimiento<sup>1</sup>.

En razón de lo señalado se debe destacar que este derecho se encuentra relacionado con otros derechos constitucionales que de forma conjunta garantizan que las personas cuenten con garantías mínimas, tal es el caso del derecho constitucional al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y derechos de las partes, el mismo que consagra: “Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes”.

Sobre la interdependencia de estos dos derechos constitucionales, la Corte Constitucional estableció:

La seguridad jurídica tiene directa relación con el derecho constitucional al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y derechos de las partes, puesto que ambos derechos garantizan la observancia al ordenamiento jurídico y el respeto a los derechos constitucionales. El artículo 76 numeral 1 establece: “Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y derechos de las partes”.

En tal sentido, estos dos derechos instituyen una obligación por parte de todas las autoridades públicas y a su vez, se posicionan como una garantía con que cuentan las personas para exigir de estas autoridades la sujeción al marco constitucional y normativo establecido<sup>2</sup>.

En tal virtud, corresponde a esta Corte Constitucional analizar si la decisión judicial impugnada fue expedida respetando la Constitución de la República, aplicando normas jurídicas previas, claras y públicas, y cumpliendo por tanto con las normas y los derechos de las partes.

Razón por la cual se debe destacar que el caso concreto proviene de la acción de protección presentada Wilma Salazar Jaramillo en contra de la resolución contenida en el oficio N.º 091-AJ-GADMLA del 25 de noviembre de 2011, mediante la cual el alcalde del cantón Lago Agrio resuelve negar los reclamos administrativos presentados en contra de los impuestos cobrados por el Municipio del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Lago Agrio a la Notaría a cargo de la accionante.

Siendo así, se debe destacar que la acción de protección es una garantía jurisdiccional creada a partir de la Constitución de la República del año 2008 que destaca el nuevo modelo constitucional vigente en el país, en tanto tiene como objetivo la tutela directa y eficaz de los derechos constitucionales. Así, el artículo 88 de la Constitución de la República consagra:

La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial; contra políticas públicas cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales; y cuando la violación proceda de una persona particular, si la violación del derecho provoca daño grave, si presta servicios públicos impropios, si actúa por delegación o concesión, o si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación.

Por su parte, el artículo 39 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional determina que:

La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y tratados internacionales sobre derechos humanos, que no estén amparados por las acciones de hábeas corpus, acceso

<sup>1</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 135-14-SEP-CC, caso No. 1758-11-EP.

<sup>2</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 205-14-SEP-CC, caso No. 1618-11-EP.

a la información pública, hábeas data, por incumplimiento, extraordinaria de protección y extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena.

En ese sentido, esta garantía jurisdiccional nace y existe para proteger los derechos constitucionales, protección que debe ser directa y eficaz. Razón por la que se debe destacar que conforme las disposiciones citadas, la acción de protección tutela todos los derechos constitucionales que no se encuentren tutelados por otra garantía jurisdiccional.

Bajo esa consideración, esta garantía es fundamental dentro del Estado constitucional de derechos y justicia, en el que corresponde a todas las autoridades públicas dentro de las cuales se incluye a las autoridades judiciales, asegurar el respeto a los derechos constitucionales.

Al respecto, la Corte Constitucional ha destacado el papel protagónico que tienen los jueces constitucionales al conocer esta garantía jurisdiccional:

De esta forma, el papel de los jueces constitucionales es fundamental para la protección de derechos constitucionales, en el sentido de que se constituyen en los actores protagónicos del respeto de la Constitución. Consecuentemente, los jueces constitucionales no deben desnaturalizar el sentido de la acción de protección, rechazando la garantía sin previo haber realizado una verificación real de la vulneración de derechos constitucionales, ni mucho menos sustentar tal negativa en la existencia de otras vías para que el accionante formule su acción, sin previamente fundamentar las razones de su conclusión intelectual, tomando como fundamento principal la protección de derechos constitucionales, ya que en dichos casos se produciría una vulneración del derecho constitucional a la seguridad jurídica y del derecho constitucional a la tutela judicial efectiva, en tanto no se cumpliría el objetivo de la garantía jurisdiccional de proteger dichos derechos<sup>3</sup>.

Siendo así, las decisiones que resuelvan esta garantía jurisdiccional, tienen que encontrarse sustentadas a partir de la verificación de la vulneración de derechos en el caso concreto, puesto que de esta forma se puede llegar a la conclusión de si el tema analizado corresponde conocer a la justicia constitucional o en su defecto, a la justicia ordinaria. Es decir, los jueces constitucionales se encuentran en la obligación de fundamentar adecuadamente sus decisiones, efectuando un análisis racional acerca de la vulneración de derechos alegada, ya que de esta forma se cumple con el objetivo de la acción de protección.

Por tal razón, una decisión en la cual se niegue esta garantía jurisdiccional bajo el único fundamento de que es un tema de legalidad, desnaturaliza la esencia de la acción de protección y genera la desprotección de los derechos constitucionales.

En el caso concreto, la accionante alega que la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Sucumbios no se

pronunció sobre el fondo del asunto, es decir, sobre la vulneración de derechos. Consecuentemente, esta Corte pasará a analizar la decisión impugnada.

Del análisis de la sentencia, se desprende que la Sala fundamenta su decisión a partir del considerando cuarto en el cual, señala:

Del contexto de la acción de protección propuesta, se evidencia claramente que lo que hace la accionante es atacar exclusivamente la mera legalidad del acto administrativo impugnado y comunicado mediante oficio No. (sic) 091-AJ-GADMLA de 25 de noviembre del 2011, para cuya impugnación existe la vía judicial ordinaria, y tan solo hace una simple enunciación y referencia de derechos constitucionales supuestamente vulnerados para tal acto; cuando para la procedencia de la acción de protección es fundamental que en ella se determine y explique de modo claro y suficiente la forma en que los actos u omisiones impugnados presuntamente han vulnerado derechos constitucionales fundamentales.

Es decir, la Sala establece que el presente caso corresponde a un asunto de mera legalidad, para cuya impugnación existe la vía judicial ordinaria; sin embargo, para llegar a esta conclusión la Sala no determina las razones por las que efectuaba dicha afirmación, en tanto, la Sala omite referirse acerca de la vulneración de derechos constitucionales, bajo el argumento de que la accionante en su demanda hizo una simple enunciación y referencia a los derechos vulnerados.

Al respecto, como ya fue señalado es importante destacar que la Sala se encontraba en la obligación de verificar la vulneración de derechos constitucionales, puesto que, únicamente, a partir de este análisis estaba facultada para poder concluir si el caso concreto se remitía a un asunto de mera legalidad.

Bajo este mismo argumento, la Sala, en el considerando quinto, establece que es incuestionable que la acción de protección propuesta por la accionante, pretende un pronunciamiento constitucional respecto de la validez o no de un acto administrativo dispuesto en amparo a lo ordenado en el artículo 2 de la ordenanza que regula la Administración del Impuesto de Patente Municipal. Fundamentación a partir de la cual se determina que la acción de protección analizada “tiene por objeto uno distinto de los enumerados por el Art. 39 de la ley de la materia; que por la pretensión que de ella consta flagrantemente se transgrede lo previsto por el Art. 40 y numeral 3, 4 y 5 del art. 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional”.

Sin embargo, no determina las razones por las cuales la acción de protección se encontraba encaminada a determinar la validez o no del acto administrativo y por tanto, era improcedente.

Finalmente la Sala sostiene: “Por otra parte, la acción de protección que nos ocupa, es improcedente, no sólo porque la accionante tiene expedita la vía judicial ordinaria para impugnar la resolución administrativa, sino también porque

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 175-14-SEP-CC, caso N.º 1826-12-EP.

conforme queda señalado, al gozar de legitimidad el acto administrativo impugnado, mal puede por tal legitimidad provocar perjuicio irremediable”, conclusión en virtud de la cual resuelve desestimar las alegaciones de la accionante y revocar la sentencia subida en grado.

En razón de las consideraciones señaladas se evidencia que la Sala sin pronunciarse, acerca de la vulneración de los derechos constitucionales a la seguridad jurídica e igualdad que fueron alegados en la demanda de la acción de protección (fs. 8 a 11) establece que el asunto sometido a su conocimiento corresponde a un tema de mera legalidad, en tanto, la accionante tiene habilitadas las vías ordinarias para impugnar la resolución, criterio que desnaturaliza la esencia de la acción de protección, que es la de constituirse en la garantía idónea para conocer y pronunciarse acerca de la vulneración de derechos constitucionales.

Sobre lo manifestado, la Corte Constitucional determinó:

La acción de protección procede solo cuando se verifique una real vulneración de derechos constitucionales, con lo cual, le corresponde al juez verificar y argumentar si existe o no la vulneración de un derecho constitucional. Es a él a quien le corresponde analizar caso a caso, sobre la base de un ejercicio de profunda razonabilidad, los hechos y las pretensiones del actor para poder dilucidar si se trata de un caso de justicia constitucional o si por el contrario, por su naturaleza infraconstitucional su conocimiento le corresponde a la justicia ordinaria<sup>4</sup>.

Por su parte, en la sentencia N.º 102-13-SEP-CC, la Corte Constitucional estableció:

Así las cosas, cabe recordar que todo el ordenamiento jurídico se encuentra dirigido a la protección de derechos; por lo tanto, es indiscutible que ante la vulneración de derechos constitucionales, no cabe argumentar razones de legalidad para rechazar garantías jurisdiccionales, pues este proceder enerva la efectiva vigencia de los derechos constitucionales, ya que el objetivo de las garantías es la tutela de los derechos constitucionales<sup>5</sup>.

En tal virtud, para llegar a la conclusión de que la accionante debía acudir a la vía ordinaria, era obligación de la Sala determinar si el acto impugnado vulneró o no derechos constitucionales. No obstante, se evidencia que la Sala deslinda sus responsabilidades constitucionales y sin ninguna argumentación resuelve declarar improcedente a la acción de protección propuesta.

Situación que atenta contra el objetivo de la acción de protección consagrado en el artículo 88 de la Constitución de la República y que además, crea desprotección jurisdiccional respecto de los derechos que fueron alegados como vulnerados por la accionante.

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 016-13-SEP-CC, caso No. 1000-12-EP.

<sup>5</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 102-13-SEP-CC, caso No. 0380-10-EP.

Por las consideraciones expuestas, se concluye que la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Sucumbios al no observar las disposiciones constitucionales y legales que regulan esta garantía jurisdiccional, vulneró los derechos constitucionales a la seguridad jurídica y debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y derechos de las partes.

## 2. La sentencia impugnada ¿vulnera los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de la motivación y tutela judicial efectiva?

La Constitución de la República en su artículo 75, consagra el derecho a la tutela judicial efectiva, determinando: “Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley”.

Esta Corte en referencia a este derecho, ha señalado que:

La tutela judicial efectiva, a la luz de las normas citadas, constituye el fundamento y la justificación constitucional de la existencia de toda la institucionalidad con potestad jurisdiccional. Es un derecho que permite la viabilidad de todos los demás derechos constitucionales, así como de aquellos derivados de fuentes inferiores, siempre que sea requerida la intervención del Estado para su protección. En tal sentido, su satisfacción no se agota en la existencia de la justicia constitucional, sino en la puesta a disposición de todas las personas de un sistema jurídico institucional encargado de dar protección judicial en todas las materias<sup>6</sup>.

En tal sentido, el derecho a la tutela judicial efectiva se garantiza en tres momentos: en un primer momento, cuando se prevé un acceso a la justicia oportuno sin condiciones que no se encuentren previstas en el ordenamiento jurídico; en un segundo momento, cuando se tutela que las personas cuenten con una administración de justicia efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad, en virtud de la cual se garantiza el ejercicio de garantías mínimas en igualdad de condiciones, obteniendo una decisión fundada en derecho y en un tercer momento, cuando a efectos de asegurar que el resultado del acceso a la justicia se materialice, se consagra la garantía del cumplimiento de las resoluciones judiciales.

Conforme lo señalado es evidente la vinculación del derecho constitucional a la tutela judicial efectiva con otros derechos constitucionales, como es el caso del derecho al debido proceso en la garantía de motivación, puesto que a través de una decisión debidamente motivada, las personas contarán con un resultado oportuno de su acceso a la justicia, vislumbrado a partir de una sentencia debidamente justificada.

<sup>6</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 041-13-SEP-CC, caso N.º 0470-12-EP.

Siendo así, es importante remitirnos a lo dispuesto en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República en el que se determina:

Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.

De esta forma, la motivación es una garantía sustancial del debido proceso, puesto que asegura que las decisiones judiciales sean expedidas con condicionamientos mínimos a efectos de que las personas puedan conocer su contenido y por tanto, entender las razones por las cuales la decisión ha sido dictada en ese sentido.

Por consiguiente, la motivación no se limita a la enunciación de normas y de hechos que originan un caso concreto, ya que al contrario la motivación implica la justificación razonada de los fundamentos de una decisión, a partir de la contraposición de las premisas jurídicas, fácticas y principalmente de las valoraciones intelectuales efectuadas por el administrador de justicia. Es decir, la motivación se forma a partir de un todo integrado por elementos que de forma conjunta y dinámica permiten extraer una conclusión general que otorga una respuesta y solución al asunto controvertido.

La Corte Constitucional del Ecuador en múltiples de sus decisiones, ha determinado que las decisiones judiciales deben contener al menos tres requisitos, a saber: a) Razonabilidad; b) Lógica y c) Comprensibilidad. Así en la sentencia N.º 004-15-SEP-CC determinó:

La razonabilidad implica que la decisión se encuentre fundada en principios constitucionales y que la argumentación contenida en la misma, no contradiga el ordenamiento jurídico. Por su parte, la lógica establece que las decisiones judiciales deben ser estructuradas sistemáticamente; es decir, que las premisas fácticas, guarden relación con las premisas jurídicas y estas a su vez, con los criterios valorativos expedidos por el operador de justicia en armonía con la resolución final del caso. Finalmente, la comprensibilidad exige que la decisión judicial se encuentre redactada en un lenguaje claro que permita su entendimiento por parte del auditorio social<sup>7</sup>.

En consecuencia, corresponde a la Corte Constitucional determinar si la decisión analizada cumple con los requisitos de razonabilidad, lógica y comprensibilidad, teniendo en consideración que la decisión proviene de la resolución de una acción de protección, garantía en la cual se constituye en un elemento indispensable la “verificación de la vulneración de derechos constitucionales”.

En cuanto al requisito de razonabilidad, la decisión inicia por establecer la competencia de la Sala en virtud

del artículo 8 numeral 8 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y artículo 208 numeral 1 del Código Orgánico de la Función Judicial, disposiciones que regulan al recurso de apelación dentro de las garantías jurisdiccionales.

En el considerando primero la Sala declara la validez de lo actuado. Por su parte, en el considerando segundo la Sala se refiere a lo determinado en la decisión de primera instancia. En el considerando tercero, la Sala hace un recuento de lo determinado por la accionante al interponer su acción de protección, sin efectuar ningún análisis al respecto.

A continuación en el considerando cuarto, la Sala establece que la accionante ataca exclusivamente la mera legalidad del acto administrativo y que para el efecto, existe la vía judicial ordinaria, criterio que conforme lo analizado en el problema jurídico que antecede no se sustenta a partir de la verificación de la vulneración de derechos constitucionales, lo cual genera una desnaturalización de la acción de protección.

En el considerando quinto, la Sala establece que lo impugnado en la acción de protección “tiene por objeto uno distinto de los enumerados en el artículo 39 de la ley de la materia; que por la pretensión que de ella consta flagrantemente se transgrede lo previsto por el Art. 40 y numeral 3, 4 y 5 del art. 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional”; sin embargo, la Sala no explica las razones por las cuales la acción transgrede los requisitos de procedencia de la acción de protección, ni mucho menos determina el alcance de estos requisitos.

En razón de lo manifestado, se evidencia que la Sala para llegar a la conclusión de que la acción de protección es improcedente, omite pronunciarse acerca de la vulneración de derechos alegada en la demanda, descontextualizando la razón misma de la acción de protección que es la de tutelar directa y eficazmente los derechos constitucionales.

En tal virtud, se concluye que la decisión al carecer de una argumentación respecto de la vulneración de los derechos constitucionales que fue alegada en la demanda de acción de protección, incumple el requisito de razonabilidad.

En cuanto al requisito de lógica, la Sala en el considerando primero, declara la validez de la acción. Por su parte, en el considerando segundo precisa:

Por el contenido de la sentencia que se impugna se aprecia en lo pertinente, que el juez de la causa acepta la acción de protección constitucional presentada por la Dra. Wilma Salazar Jaramillo, en su calidad de Notaria Segunda del cantón Lago Agrio, misma que ha sido incoada en contra de los señores Yofre Poma Herrera y Dr. Gustavo Chiriboga Castro, Alcalde y Procurador Síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Lago Agrio, en razón de que por la motivación que expone acorde y conforme a las disposiciones de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales

<sup>7</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 004-15-SEP-CC dictada dentro del caso No. 1608-13-EP.

y Control Constitucional que anota, en el caso, existe violación de derechos constitucionales señalados en el Art. 82 de la Constitución de la República (...).

Sin emitir ningún pronunciamiento al respecto en el considerando tercero, se refiere a la demanda presentada por la accionante.

En el considerando cuarto la Sala textualmente, manifiesta:

Del contexto de la acción de protección propuesta, se evidencia claramente que lo que hace la accionante es atacar exclusivamente la mera legalidad del acto administrativo impugnado y comunicado mediante oficio No. 091-AJ-GADMLA de 25 de noviembre del 2011, para cuya impugnación existe la vía judicial ordinaria, y tan solo hace una simple enunciación y referencia de derechos constitucionales supuestamente vulnerados con tal acto; cuando para la procedencia de la acción de protección es fundamental que en ella se determine y explique de modo claro y suficiente la forma en que los actos u omisiones impugnados presuntamente han vulnerado derechos constitucionales fundamentales.

Conclusión que no se sustenta en ningún análisis tendiente a determinar si en el caso concreto el acto impugnado vulneró los derechos constitucionales a la seguridad jurídica e igualdad que fueron alegados en la demanda por la accionante.

En el mismo sentido, en el considerando quinto, la Sala nuevamente determina que la acción de protección es improcedente, llegando incluso a establecer que la misma “transgrede flagrantemente” los requisitos de procedencia de la acción de protección. Fundamentación bajo la cual se resuelve revocar la decisión subida en grado.

No obstante, como ya fue señalado, la Sala no observa que la acción de protección es la garantía idónea para conocer las vulneraciones de derechos constitucionales y que por tal razón, cuando esta garantía es ejercitada, el análisis de las autoridades judiciales debe encontrarse encaminado hacia la verificación de la vulneración de derechos, en tanto, es inconcebible que dentro del modelo garantista actual se nieguen este tipo de garantías bajo el único argumento de que existen las vías judiciales.

Por tal razón, al evidenciarse que la decisión se encuentra sustentada a partir de premisas erradas respecto de la esencia de la acción de protección, así como también existe ausencia de otras premisas que eran indispensables dada la naturaleza de la garantía jurisdiccional, la Corte Constitucional concluye que la decisión incumple el requisito de lógica.

Finalmente, en cuanto al requisito de comprensibilidad, se evidencia que la decisión se formula a partir de oraciones gramaticales inconclusas que no permiten comprender las razones por las cuales la autoridad judicial formó su decisión.

En tal virtud, la decisión al no ser clara, concreta, inteligible, asequible y sintética incumple el requisito de comprensibilidad.

Por las consideraciones esgrimidas, se evidencia que la sentencia dictada por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Sucumbíos vulnera el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación.

En consecuencia, al observarse que la accionante al acudir a la justicia constitucional mediante la presentación de su acción de protección, no recibió de esta una decisión debidamente argumentada que haya dado una contestación fundada a sus pretensiones respecto de la vulneración de sus derechos, se declara además la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva.

### III. DECISIÓN

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

### SENTENCIA

1. Declarar que existe vulneración de los derechos constitucionales a la seguridad jurídica, tutela judicial efectiva y debido proceso en las garantías del cumplimiento de las normas y derechos de las partes, y a la motivación.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.
3. Como medidas de reparación integral, se dispone:
  - 3.1. Dejar sin efecto la sentencia dictada el 02 de marzo de 2012 a las 11h27, por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Sucumbíos dentro de la acción de protección N.º 165-2012.
  - 3.2. Disponer que previo sorteo se conforme otro Tribunal de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Sucumbíos que conozca y resuelva la acción de protección en atención de lo establecido en esta sentencia.
4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con seis votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de los jueces María del Carmen Maldonado Sánchez, Ruth Seni Pinoargote y Manuel Viteri Olvera, en sesión de 13 de mayo de 2015. Lo certifico.

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

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de junio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

**CASO Nro. 0600-12-EP**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el juez Patricio Pazmiño Freire, Presidente de la Corte Constitucional, el día miércoles 27 de mayo del dos mil quince.- Lo certifico.

f.) Jaime Pozo Chamorro, **Secretario General.**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de junio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

---

Quito, D. M., 13 de mayo del 2015

**SENTENCIA N.º 161-15-SEP-CC**

**CASO N.º 0338-14-EP**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

La presente demanda de acción extraordinaria de protección fue presentada por el señor Adán Alexis Méndez Pantaleón, en calidad de gerente general y representante legal de Constitución C. A., Compañía de Seguros, el 07 de febrero de 2014, en contra de la sentencia dictada por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, el 14 de noviembre del 2013, con la que se casa la sentencia dictada por la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, y en contra del auto de aclaración emitido por la misma Sala con fecha 27 de enero de 2014, dentro del juicio signado con el número 171-2013.

El 25 de febrero de 2014, de conformidad con el segundo inciso del cuarto artículo innumerado agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, la Secretaría General de la Corte Constitucional certificó que en referencia a la acción N.º 0338-14-EP, no se había presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por los jueces constitucionales Wendy Molina Andrade, Patricio Pazmiño Freire y Manuel Viteri

Olvera, mediante auto del 13 de marzo de 2014, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 0338-14-EP.

De conformidad con el sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional, en sesión extraordinaria del 26 de marzo de 2014, correspondió al juez constitucional Marcelo Jaramillo Villa sustanciar la presente causa, quien mediante auto del 17 de abril de 2015, avocó conocimiento de la misma.

**Decisión judicial impugnada**

**Sentencia del 14 de noviembre del 2013, dictada por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia**

SEXTO.- Las excepciones de la parte demandada, no tienen trascendencia jurídica en el caso que se juzga, se alega reiteradamente la no presentación de planos aprobados y títulos de propiedad del beneficiario, lo cual correspondía a la compañía Exterenergy Suply S.A. [sic], el aseguramiento, sin que en nada influya en el contrato de seguro (póliza). La ilegitimidad de personería alegada, consiste según doctrina uniforme y jurisprudencia reiterada (G.J. Serie IX No. 5 Pág. 546, Serie X No. 5, Pág. 2499, etc.) en carecer el actor, o en la ausencia de representación legal, cuando el que comparece lo hace a nombre de un incapaz, o en juicio como procurador judicial; la que, como explica el Dr. Víctor Manuel Peñaherrera, en sus magistrales Lecciones de Derecho Procesal, Tomo III, página 531, no debe confundirse con la excepción perentoria de falta de derecho, que 'afecta directamente al título o fundamento de la obligación que se exige', sin que lo alegado por el demandado pueda considerarse, ya que en las cláusulas de contratación de la póliza del beneficiario no lo hace como mandatario ni representante de nadie sino por sus propios derechos, como Marco Arturo González Dávila. Respecto a la nulidad alegada, de autos no aparece que haya existido pronunciamiento judicial al respecto, pues si bien se ha iniciado la acción de nulidad de la póliza, no es más que una expectativa a los resultados del proceso iniciado con tal efecto. (...) **ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, CASA** la sentencia dictada por la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, el 26 de diciembre de 2012, las 14h45 y acepta la demanda propuesta por el ciudadano Marco Arturo González Dávila y dispone que Seguros Constitución Compañía de Seguros, en la persona de su representante legal señor Alexis Méndez Pantaleón, paguen, a Marco Arturo González Dávila, la suma de cien mil dólares de los Estados Unidos de Norte América ( \$ 100.00,00 ) (...).

**Auto de aclaración de fecha 27 de enero de 2014, emitido por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia**

(...) Así, la aclaración cabe cuando la sentencia es obscura y, la ampliación, cuando no se han resuelto los puntos controvertidos. En la especie, la Sala resuelve la causa en estricto derecho; la sentencia es clara y precisa; y, resuelve

todos los puntos propuestos en el recurso de casación y en la litis, motivo por el cual se desecha por improcedente la ampliación solicitada por la parte demandada.

### Fundamentos y pretensión de la demanda

#### Antecedentes

El 29 de junio de 2012, el doctor Fabián Suárez Tinajero, en calidad de procurador judicial del señor Marco Arturo González Dávila, presenta demanda verbal sumaria en contra de la compañía SEGUROS CONSTITUCIÓN C. A., por cuanto había suscrito un contrato con la empresa EXTERENERGY SUPPLY S. A., para el derrocamiento de un inmueble y construcción de edificio, la misma que entregó a favor de su representado una póliza de buen uso de anticipo (emitido por la compañía aseguradora), e incumplió con el contrato.

El 12 de marzo de 2012, el Juzgado Cuarto de lo Civil de Pichincha dictó sentencia dentro del caso N.º 17304-2011-0841, aceptó la demanda y dispuso a SEGUROS CONSTITUCIÓN C. A., en la persona de su representante legal, señor Alexis Méndez Pantaléon, pagar a favor del demandante la suma de \$ 100.000,00 (cien mil dólares de los Estados Unidos de América), más los intereses causados a la máxima convencional a partir de los 45 días posteriores al pedido de ejecución de las pólizas de seguros.

El 14 de marzo de 2012, el doctor Fabián Emilio Lara Dillon, en calidad de procurador judicial de la compañía SEGUROS CONSTITUCIÓN C. A., interpuso recurso de apelación, mismo que la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, mediante sentencia del 26 de diciembre de 2012, aceptó, revocando la sentencia del juez *a quo* y rechazando la demanda presentada por el doctor Fabián Suárez Tinajero.

El 05 de febrero de 2013, el doctor Fabián Suárez Tinajero, en calidad de procurador judicial del señor Marco Arturo González Dávila, interpuso recurso de casación. La Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, mediante sentencia del 14 de noviembre del 2013, casó la sentencia dictada por la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, aceptando la demanda propuesta y disponiendo que SEGUROS CONSTITUCIÓN C. A., pague a favor del demandante la suma de \$ 100.000,00 (cien mil dólares de los Estados Unidos de América) más los intereses legales.

El 19 de noviembre de 2013, el señor Adán Alexis Méndez Pantaléon, en calidad de gerente general y representante legal de la compañía SEGUROS CONSTITUCIÓN C. A., solicitó a los jueces de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, la ampliación de la sentencia anterior, petición que fue negada mediante auto del 27 de enero de 2014, dictado por la misma Sala.

El 07 de febrero de 2014, el señor Adán Alexis Méndez Pantaléon, presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia y auto antedichos.

### Detalle y fundamentos de la demanda

El señor Adán Alexis Méndez Pantaléon, en calidad de gerente general y representante legal de la compañía SEGUROS CONSTITUCIÓN C. A., en su demanda de acción extraordinaria de protección señala que los jueces de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, a través de la sentencia dictada el 14 de noviembre de 2013, violaron los derechos constitucionales a la igualdad y no discriminación (numeral 2 del artículo 11), a la tutela judicial efectiva (artículo 75), a la garantía de cumplimiento de las normas y los derechos de las partes (numeral 1 del artículo 76), a la motivación (numeral 7 literal I del artículo 76), y a la seguridad jurídica (artículo 82).

Señala que la sentencia revisa nuevamente la demanda, las excepciones y la prueba, tarea que estaría prohibida a los jueces de Casación, por la naturaleza misma del recurso. Por ello, la sentencia habría desnaturalizado el recurso interpuesto y habría inobservado la línea jurisprudencial marcada por la Corte Constitucional.

Puntualmente, el accionante indica que “(...) se ha sustanciado y resuelto un recurso de casación valorando hechos, pruebas, lesionando la independencia judicial interna y el debido proceso, no sólo que la Sala continúa con el análisis del contrato y de la póliza, ajeno a su competencia, sino que da por sentado [sic] la existencia de un siniestro, la inexistencia de responsabilidad en el mismo e incluso la procedencia de un pago indemnizatorio (...)”; con ello, la Corte Nacional de Justicia habría violado, a decir del accionante, las garantías del debido proceso, contempladas en los numerales 1 y 7, literal I del artículo 76 de la Constitución de la República y, por ende, el derecho a la seguridad jurídica.

### Pretensión concreta

La pretensión concreta del accionante es la siguiente:

(...) **a)** Se declare la vulneración a nuestros derechos a la tutela judicial efectiva, debido proceso en las garantías previstas en el **Art. 76 numeral 1 y 7 literal I)**, seguridad jurídica, **Art. 82**. De la misma forma solicitamos se declare la vulneración al principio de igualdad toda vez que hemos sido juzgados [sic] en Inobservancia [sic] a la normativa constitucional, legal y jurisprudencial – constitucional, que regulan la naturaleza y alcance del recurso de casación, sin que para ello haya existido justificación alguna por parte de la Sala para un trato diferente. **b)** A modo de reparación integral, solicitamos se deje sin efecto la sentencia dictada por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia de 14 de noviembre de 2013 dentro del juicio No. 171-2U13, y el auto denegatorio de nuestro pedido de aclaración y ampliación de 27 de enero de 2014 y que sea una nueva Sala, integrada por otros Jueces (conforme usualmente lo hace la Corte Constitucional cuando concede acciones extraordinarias) quienes juzguen nuevamente el recurso de casación planteado en respeto a las garantías al debido proceso, seguridad jurídica e igualdad y principalmente al carácter formal de recurso de casación.

**De la contestación y sus argumentos****Corte Nacional de Justicia**

El doctor Wilson Andino Reinoso, juez de la Corte Nacional de Justicia, comparece mediante oficio signado con el número 07-2015-WAR-C, del 22 de abril de 2015, y adjunta un informe motivado de descargo en el que se señala que la afirmación que realiza el accionante al alegar que existe vulneración de la igualdad, la tutela efectiva, el debido proceso en la garantía de motivación, la garantía de cumplimiento de las normas propias de cada procedimiento, la seguridad jurídica, la igualdad y la no discriminación, no es correcta, por cuanto la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional ha dictado la sentencia de acuerdo con las garantías constitucionales, siendo que el señor Adán Alexis Méndez Pantaleón ha sido juzgado por jueces competentes, independientes e imparciales, de acuerdo a su jurisdicción y competencia.

El informe pone énfasis en señalar que la aseveración de que existe una nueva valoración probatoria es incorrecta, pues la Sala se ha centrado en analizar la falta de aplicación de los artículos 25 y 26 de la Ley General de Seguros, del artículo 1561 del Código Civil, así como de los artículos 6 y 22 del Decreto Supremo signado con el número 1147.

**Terceros con interés en la causa****Doctor Ángel Fabián Suárez Tinajero, en calidad de procurador judicial del señor Marco Arturo González Dávila**

El doctor Ángel Fabián Suárez Tinajero, en calidad de procurador judicial del señor Marco Arturo González Dávila, comparece mediante escrito del 10 de abril de 2014, y señala que el accionante, Adán Alexis Méndez Pantaleón, pretende que la Corte Constitucional analice el fondo de la sentencia dictada por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia.

Finalmente, solicita a esta Corte Constitucional que en virtud de que no existe violación de derechos constitucionales ni de normas atinentes al debido proceso en la sentencia dictada por la Sala antedicha, se deseche la acción extraordinaria de protección presentada por la compañía SEGUROS CONSTITUCIÓN C. A.

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

El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad a lo previsto en las normas contenidas en los artículos 94, 429 y 437 de la Constitución de la República, en consonancia con el artículo 191 numeral 2 literal **d** de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional,

y el artículo 3 numeral 8 literal **b** del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, señalan que este organismo es competente para conocer y resolver la presente causa.

**Legitimación activa**

El accionante se encuentra legitimado para presentar la presente acción extraordinaria de protección, en virtud de cumplir con los requerimientos establecidos en el artículo 437 de la Constitución de la República y de conformidad con aquellos contenidos en el artículo 439 *ibidem*, que señala que las acciones constitucionales podrán presentarse por cualquier ciudadana o ciudadano, de forma individual o colectivamente, en concordancia con el artículo 59 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

**Análisis constitucional****Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección**

La acción extraordinaria de protección, instituida por el artículo 94 de la Constitución de la República, es una garantía jurisdiccional creada por el constituyente con el fin de proteger los derechos constitucionales de las personas, en contra de cualquier vulneración que se produjere mediante sentencias o autos definitivos.

Esta acción nace y existe para garantizar, proteger, tutelar y amparar el debido proceso y demás derechos constitucionales que, por acción u omisión, pudieren ser afectados o violados por decisiones judiciales.

La incorporación del control de constitucionalidad de las decisiones judiciales permite garantizar que cualquier decisión emanada de una autoridad pública sea conforme al texto de la Constitución y ante todo respete los derechos de las partes procesales.

Por consiguiente, no se trata de una instancia adicional o superpuesta a las ya existentes, ni tiene por objeto deslegitimar o desmerecer la actuación de los jueces de instancia; por el contrario, tiene como único fin el mantenimiento y promoción de un sistema de justicia caracterizado por el respeto y sujeción a la norma constitucional. Así, cuando la Corte Constitucional conoce una acción extraordinaria de protección, no actúa como un tribunal de alzada, sino que únicamente interviene con el fin de verificar que no exista vulneración o violación a derechos reconocidos en la Constitución de la República, y si las hubiere, ordenar su reparación integral.

**Determinación de los problemas jurídicos**

La Corte Constitucional en el presente caso, deberá determinar si la decisión impugnada ha vulnerado los derechos constitucionales alegados por el accionante en su demanda, ante lo cual su análisis se concentra en el desarrollo y resolución de los siguientes problemas jurídicos:

1. La sentencia dictada con fecha 14 de noviembre de 2013, por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, y el auto de aclaración del 27 de enero de 2014, dictado por la misma Sala, ¿vulneran el derecho del accionante al debido proceso, en cuanto a la garantía de motivación se refiere?

2. La sentencia dictada con fecha 14 de noviembre de 2013, por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, y el auto de aclaración del 27 de enero de 2014, dictado por la misma Sala, ¿vulneran el derecho del accionante al debido proceso, en cuanto a la garantía contenida en su numeral 1<sup>1</sup>, y el derecho a la seguridad jurídica?

### Resolución de los problemas jurídicos

**La sentencia dictada con fecha 14 de noviembre de 2013, por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, y el auto de aclaración del 27 de enero de 2014, dictado por la misma Sala, vulneran el derecho del accionante al debido proceso, en cuanto a la garantía de motivación se refiere?**

El señor Adán Alexis Méndez Pantaleón, en su calidad de gerente general y como tal representante legal de la compañía SEGUROS CONSTITUCIÓN C. A., señala que la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia vulneró los derechos constitucionales de su representada, pues la sentencia del 14 de noviembre de 2013, y el auto del 27 de enero de 2014, no estarían motivados.

En virtud del problema jurídico planteado, corresponde a esta Corte determinar si las razones que ofreció la Sala en cada una de sus decisiones, cumplen con los parámetros que exige la garantía de motivación, prescrita en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República:

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

Según el precepto constitucional citado, se entiende que la motivación implica la explicación ordenada y clara de las razones que han llevado a la autoridad judicial a emitir una u otra decisión. De lo expuesto por el juzgador se ha de desprender claramente la relación entre las normas o principios jurídicos y los hechos que dieron

origen al litigio. De ahí que la motivación, en un Estado constitucional de derechos, es la mayor garantía de una correcta administración de justicia.

Al respecto, la Corte Constitucional, en la sentencia signada con el número 132-13-SEP-CC, ha señalado lo siguiente:

La garantía de motivación demanda (...) que el juez muestre cuál fue el camino recorrido, el itinerario seguido para arribar a la decisión, con lo cual, la garantía de motivación significa proscribir la arbitrariedad en la medida en que las partes del proceso, los observadores externos y los controladores de la decisión pueden seguir el camino que llevó al juez a determinado tipo de solución, para así acreditar que a ella no se llegó por mera coincidencia, por un arrebato de adivinación o cuestión similar, sino siguiendo caminos que pueden ser rastreados y reconstruidos racionalmente<sup>2</sup>.

De ello se infiere que los jueces están obligados a fundamentar cada una de sus decisiones en los principios y reglas de la argumentación jurídica, y sus decisiones serán claras, concretas e inteligibles, y permitirán a la ciudadanía comprender cómo se llegó a tal decisión.

En una decisión judicial la motivación es entonces imprescindible, ya que de ella deriva la coherencia entre los hechos y la normativa aplicada, promoviendo la accesibilidad al fallo por parte de cualquier persona, puesto que las sentencias judiciales o autos definitivos, al tener una connotación pública, deben ser comprensibles para la generalidad de la población. Así lo ha determinado la Corte Constitucional en la sentencia signada con el número 017-14-SEP-CC:

En este contexto, la motivación se contrae, en definitiva, a explicar el porqué del acto y la razón de ser de la resolución o declaración, constituyendo por ello una formalidad sustancial cuya ausencia, insuficiencia, error o falsedad puede llevar a la nulidad del acto. La plena correlación entre los argumentos esgrimidos por la autoridad sobre el derecho, los hechos y la resolución adoptada frente a los efectos que el acto va a producir, constituirá la ecuación jurídica para hablar de una verdadera, necesaria, sustancial, inequívoca y concordante motivación<sup>3</sup>.

En esta línea argumentativa, la Corte Constitucional ha establecido tres requisitos<sup>4</sup> con los que debe cumplir cualquier decisión emitida por una autoridad pública para estar debidamente motivada, a saber: la razonabilidad, la lógica y la comprensibilidad.

La razonabilidad de una decisión se expresa en su fundamentación en los principios constitucionales y legales, esto es, en el Derecho; la lógica se refiere a la existencia de la debida coherencia entre las premisas y la conclusión

<sup>1</sup> Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas:

1. Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 132-13-SEP-CC, caso N.º 1735-13-EP.

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 044-13-SEP-CC, caso N.º 0282-11-EP.

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 017-14-SEP-CC, caso N.º 0401-13-EP.

a la que llega el juzgador y entre esta y la decisión; y la comprensibilidad se refleja en la claridad del lenguaje utilizado, a fin de que el fallo sea entendido por cualquier ciudadano<sup>5</sup>.

Una vez expresada la importancia de la garantía de motivación de las decisiones judiciales, y explicados los requisitos que deben cumplirse y que la conforman, se procederá a analizar la sentencia y auto objeto de la presente acción, a fin de verificar si se encuentran debidamente motivados.

### Razonabilidad

Para ser razonable, toda decisión estará sustentada en la Constitución, las leyes vigentes y la jurisprudencia. La autora ecuatoriana, María Daniela Dávalos, al respecto, ha señalado:

[El derecho a la motivación] Implica que la decisión que se tome, para que sea razonable, no puede ser arbitraria, es decir debe estar fundada en una razón jurídica legítima. La decisión que busque no ser irrazonable, necesariamente tiene que contar con una motivación y tomar en consideración a los individuos afectados por la misma<sup>6</sup>.

Así, corresponde, en el caso *sub examine* detenerse en la fundamentación jurídica de la sentencia y auto impugnados, para determinar si se ha respetado la Constitución y la normativa legal aplicable.

Previo al análisis del Tribunal, a fojas 17 del expediente de casación, la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia describe el recurso de casación, recalando que se trata de un recurso extraordinario, formal y limitado, que, al plantearse, debe ceñirse a la Ley de Casación y sus requisitos:

Es un medio de impugnación extraordinario, formal y limitado, tendiente a la anulación de la sentencia de apelación, su extraordinariedad [sic] exige el cumplimiento de determinados requisitos, los cuales constituyen limitaciones que se imponen para su procedencia, los motivos o causas por las cuales se puede recurrir en casación se encuentran prestables en la ley; en nuestra legislación se encuentra regulada en la Ley de Casación. En tal sentido la fundamentación debe ser precisa, clara y concreta, que permita al Tribunal de Casación la verificación de la legalidad del fallo impugnado, dentro de los límites establecidos por el casacionista.

Respecto a la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación, invocada por el recurrente, la Sala, a fojas 19 del expediente de casación, indica que el recurso se fundamentará en la aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de normas de derecho en la

sentencia o auto, siempre que hubieren sido determinantes de su parte dispositiva. Al respecto, la Sala de lo Civil, Mercantil y Familia de la Corte Nacional de Justicia, en la sentencia dictada dentro del juicio signado con el número 244-2006, ha señalado:

En el recurso de casación por la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación no cabe consideración en cuanto a los hechos ni hay lugar a ninguna clase de análisis probatorio, pues se parte de la base de la correcta estimación de ambos por el Tribunal de instancia. (...) La subsunción no es sino el encadenamiento lógico de una situación fáctica específica, concreta en la previsión abstracta, genérica o hipotético contenido en la norma. El vicio de juzgamiento o in iudicando contemplado en la causal primera, se da en tres casos: 1) Cuando el juzgador deja de aplicar al caso controvertido normas sustanciales que ha debido aplicar, y que de haberlo hecho, habrían determinado que la decisión en la sentencia sea distinta a la escogida. 2) Cuando el juzgador entiende rectamente la norma pero la aplica a un supuesto fáctico diferente del hipotético contemplado en ella. Incurre de esta manera en un error consistente en la equivocada relación del precepto con el caso controvertido. 3) Cuando el juzgador incurre en un yerro de hermenéutica al interpretar la norma, atribuyéndole un sentido y alcance que no tiene<sup>7</sup>.

En este sentido, la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, en la sentencia del 14 de noviembre del 2013, expone detalladamente los antecedentes del caso, y conforme a sus competencias y a la normativa vigente, concluye que la sentencia dictada por la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, con fecha 26 de diciembre de 2012, no aplicó los artículos 25 y 26 de la Ley General de Seguros, el artículo 1561 del Código Civil, ni los artículos 6 y 22 del Decreto Supremo signado con el número 1147, normativa que necesariamente, al ser aplicada, habría incidido en la parte dispositiva de la sentencia de instancia.

Por lo anterior, y conforme lo manda el artículo 16 de la Ley de Casación<sup>8</sup>, la Sala, al encontrar procedente el recurso, casó la sentencia de apelación y expidió en su lugar la sentencia correspondiente, a través de la cual los jueces determinaron que el contrato de seguro cumple con todos los requisitos legales exigidos para ser ejecutable, por lo que concluyeron que el señor Marco Arturo González Dávila tenía derecho a recibir el pago de la póliza por parte de la compañía de seguros CONSTITUCIÓN S. A.:

Por lo expuesto y en virtud de lo establecido en el artículo 16 de la Ley de Casación, se dicta el siguiente fallo de mérito, bajo las siguientes consideraciones: (...) La obligación contenida tanto en el contrato principal como en la renovación, es bilateral contentivo [sic] de obligación de dar, a plazo fijo y

<sup>5</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 003-14-SEP-CC, caso N.º 0613-11-EP.

<sup>6</sup> Dávalos Muirragui, María Daniela, (2008). “Estados de excepción: ¿mal necesario o herramienta mal utilizada? Una mirada desde el constitucionalismo contemporáneo.”, en Ávila Santamaría, Ramiro, (2008). Neoconstitucionalismo y Sociedad, Serie Justicia y Derechos Humanos, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Ecuador.

<sup>7</sup> Sentencia S/N de 17 de noviembre de 2010, juicio N.º 244-2006 SDP ex 3a. Sala, Corte Nacional de Justicia, Sala de lo Civil, Mercantil y Familia.

<sup>8</sup> Art. 16.- SENTENCIA.- Si la Corte Suprema de Justicia encuentra procedente el recurso, casará la sentencia o auto de que se trate y expedirá el que en su lugar correspondiere, y por el mérito de los hechos establecidos en la sentencia o auto (...).

legalmente celebrado, constituyendo ley para los contratantes, teniendo fuerza obligatoria que debe cumplirse en la forma estipulada, proveniente del concurso de las voluntades libres y espontáneas del asegurador y del asegurado, conforme a lo establecido en el artículo 1453 del Código Civil. En virtud de lo expuesto, al ser la póliza en garantía incondicional, irrevocable y de cobro inmediato, Constitución C.A. Compañía de Seguros, está en la obligación de pagar lo pactado a favor de Marco Arturo González Dávila (...).

Por su parte, y en cuanto al auto impugnado, la Sala se remite a la normativa procedimental civil vigente para justificar que no es preciso, en el caso puntual, aclarar o ampliar la sentencia dictada. Así, ha determinado lo siguiente:

Además, el Art. 282 de la codificación del Código de Procedimiento Civil establece que: “La aclaración tendrá lugar si la sentencia fuere oscura; y la ampliación, cuando no se hubiere resuelto alguno de los puntos controvertidos, o se hubiere omitido decidir sobre frutos, intereses o costas...”. La aclaración y la ampliación, son consideradas como recursos horizontales cuyas motivaciones difieren entre sí. Así, la aclaración cabe cuando la sentencia es oscura y, la ampliación, cuando no se han resuelto los puntos controvertidos. En la especie, la Sala resuelve la causa en estricto derecho; la sentencia es clara y precisa; y, resuelve todos los puntos propuestos en el recurso de casación y en la litis, motivo por el cual se desecha por improcedente la ampliación solicitada por la parte demandada.

Lo anterior evidencia que las decisiones de los jueces de la Sala de lo Civil y Mercantil, al estar sustentadas en principios de Derecho, así como en normativa vigente y aplicable al caso, son razonables y no arbitrarias.

### Lógica

La motivación de una sentencia comporta la necesidad de que la decisión del juez sea coherente, esto es, que las premisas y la conclusión a la que llega sean lógicas y sigan un camino que, al ser recorrido por cualquier ciudadano, no dé lugar a confusión en cuanto a la decisión tomada. Esta Corte, al respecto, ha señalado lo siguiente, en la sentencia signada con el número 009-14-SEP-CC:

El elemento lógico en una sentencia comporta la debida coherencia entre las premisas y la conclusión. Para analizar este elemento es preciso señalar que el desarrollo de una sentencia supone un silogismo, esto es, un razonamiento jurídico por el cual se vinculan las premisas mayores (que generalmente son proporcionadas por la normativa aplicable al caso en concreto) con las premisas menores (que se encuentran dadas por los hechos fácticos en los cuales se circunscribe y fundamenta la causa) y de cuya conexión se obtiene una conclusión (que se traduce en la decisión final del proceso)<sup>9</sup>.

Conforme al criterio que antecede, se deduce que el requisito de la lógica implica un análisis tripartito, esto es, que debe existir una conexión entre la norma y los hechos,

que permita llegar a la conclusión a la que hubiere llegado el juzgador en el caso concreto y tomar la decisión que hubiere tomado.

En este sentido, una vez iniciado el análisis de la sentencia de instancia por parte de la Sala, los jueces se centran en los vicios alegados por el recurrente, relativos a la causal quinta del artículo 3 de la ley de Casación<sup>10</sup>, conforme a la cual la sentencia de apelación no contendría los requisitos exigidos por la Ley, o, en su parte dispositiva se adoptarían decisiones contradictorias o incompatibles. Al respecto, en su recurso de casación, el recurrente alegó:

**2.- NORMAS INFRINGIDAS (...)** Falta de aplicación de la letra l) del num 7 del Art. 76 de la Constitución del Estado y del Arts. [sic] 278 del Código de Procedimiento Civil, por cuanto la sentencia en sus considerandos OCTAVO y NOVENO, contiene incongruencia genérica al no concordar o coincidir el fallo con lo que fuera materia del litigio; por lo que acuso de la causal quinta del Art. 3 de la Ley de Casación.

Al respecto, la Sala, a fojas 19 del expediente de casación, indica que la alegación del recurrente no es clara y precisa, por cuanto se ha de entender que las decisiones contradictorias o incompatibles están relacionadas con el contenido total de la sentencia –tanto con su parte considerativa como resolutive–, tal como lo expresa el artículo 297 del Código de Procedimiento Civil<sup>11</sup>, ya que no es posible desligar la parte expositiva de una sentencia de su parte resolutive, siendo que la primera motiva necesariamente a la segunda. En esta línea, la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia agrega:

En sus fundamentos de apoyo, el recurrente hace una serie de alegaciones vagas e imprecisas, refiriéndose únicamente a los considerandos octavo y noveno de la sentencia impugnada e incluso los vicios que alega por la causal quinta hacer referencia a algunas normas sustantivas, sabiendo que debió decir en forma clara y concreta, cuáles son los requisitos exigidos por la ley que no contuvo la sentencia que impugna o cuáles las decisiones contradictorias o incompatibles adoptadas en su parte dispositiva, siendo por tanto improcedente la casación por la causal quinta del artículo 3 de la Ley de Casación.

En cuanto a la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación<sup>12</sup>, alegada por el recurrente, los jueces de la Sala de lo Civil y Mercantil, a fojas 19 del expediente de casación, enuncian los requisitos que deben cumplirse para que tal alegación proceda:

<sup>10</sup> “Art. 3.- CAUSALES.- El recurso de casación sólo podrá fundarse en las siguientes causales: (...) 5ta. Cuando la sentencia o auto no contuvieren los requisitos exigidos por la Ley o en su parte dispositiva se adoptan decisiones contradictorias o incompatibles.”

<sup>11</sup> “(...) Art. 297.- (...) Para apreciar el alcance de la sentencia, se tendrá en cuenta no sólo la parte resolutive, sino también los fundamentos objetivos de la misma.”

<sup>12</sup> “Art. 3.- CAUSALES.- El recurso de casación sólo podrá fundarse en las siguientes causales: (...) 1ra. Aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de normas de derecho, incluyendo los precedentes jurisprudenciales obligatorios, en la sentencia o auto, que hayan sido determinantes de su parte dispositiva (...)”

<sup>9</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 009-14-SEP-CC, caso N.º 0526-11-EP.

La causal primera alegada por el recurrente, ésta tiene lugar cuando existe, aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de normas de derecho, incluyendo los precedentes jurisprudenciales obligatorios, en la sentencia o auto, que hayan sido determinantes de su parte dispositiva; por tanto, para que la casación basada en esta causal procesa, es indispensable que se cumplan los siguientes requisitos: 1. Que la violación corresponda a una "norma de derecho", esto es a una norma sustantiva; 2. Que la infracción de la norma de derecho se produzca por uno de los tres modos que reconoce la ley: a) aplicación indebida, constituida por la elección incorrecta de la norma; b) falta de aplicación, producida por el empleo de una norma impertinente o extraña al caso; y, c) errónea interpretación, ocasionada por atribuir a la norma en cuestión un significado que no le corresponde; y 3. Que la infracción, en cualquiera de sus tres modos, haya sido determinantes en la parte dispositiva de la sentencia, es decir que influya de tal manera que el juzgador decida en uno u otro sentido.

Enseguida la Sala cita los artículos 25 y 26 de la Ley General de Seguros<sup>13</sup>, así como el artículo 1561 del Código

<sup>13</sup> "Art. 25.- Los modelos de pólizas, las tarifas de primas y notas técnicas, requerirán autorización previa de la Superintendencia de Bancos y Seguros, para ponerlas en vigor. Sin embargo copias de las mismas deberán remitirse a dicha institución por lo menos quince días antes de su utilización y aplicación.

Las pólizas deberán sujetarse mínimo a las siguientes condiciones:

- a) Responder a normas de igualdad y equidad entre las partes contratantes;
- b) Ceñir su contenido a la legislación sobre el contrato de seguro constante en el Código de Comercio, el Decreto Supremo No. 1147, publicado en el Registro Oficial No. 123 de 7 de diciembre de 1963, a la presente Ley y a las demás disposiciones que fueren aplicables;
- c) Ser su redacción de clara comprensión para el asegurado;
- d) Los caracteres tipográficos deben ser fácilmente legibles;
- e) Figurar las coberturas básicas y las exclusiones con caracteres destacados en la póliza;
- f) Incluir el listado de documentos básicos necesarios para la reclamación de un siniestro;
- g) Incluir una cláusula en la que conste la opción de las partes de someter a decisión arbitral o mediación las diferencias que se originen en el contrato o póliza de seguros; y,
- h) Señalar la moneda en la que se pagarán las primas y siniestros. La cotización al valor de venta de la moneda extranjera serán los vigentes a la fecha efectiva de pago de las primas y de las indemnizaciones. Cuando las condiciones generales de las pólizas o de sus cláusulas especiales difieran de las normas establecidas en la legislación sobre el contrato de seguros, prevalecerán estas últimas sobre aquellas. Las tarifas de primas se sujetarán a los siguientes principios:
  1. Ser el resultado de la utilización de información estadística que cumpla exigencias de homogeneidad y representatividad; o,
  2. Ser el resultado del respaldo de reaseguradores de reconocida solvencia técnica y financiera.

Art. 26.- En toda póliza emitida y vigente se entenderán incorporados los requisitos señalados en el artículo 25 aun cuando éstos no consten en su texto en forma expresa. Este incumplimiento será causal para que el Superintendente de Bancos y Seguros prohíba o suspenda la emisión de nuevas pólizas hasta cuando sea satisfecho el o los requisitos respectivos. Si tales faltas u omisiones resulten reiteradas, el Superintendente de Bancos y Seguros podrá retirar el certificado de autorización del ramo correspondiente sin perjuicio de las sanciones legales pertinentes. Las empresas de seguros procederán en los casos de pólizas emitidas con anterioridad y que hayan sido sujetas a observaciones por parte de la Superintendencia de Bancos y Seguros a notificar a los asegurados de tales enmiendas."

Civil<sup>14</sup>, y los artículos 6 y 22 del Decreto Supremo signado con el número 1147<sup>15</sup>, los mismos que, según el recurrente no habrían sido aplicados en la sentencia recurrida, dictada con fecha 26 de diciembre de 2012, por la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Pichincha. Al respecto, la Sala señala que, efectivamente, la sentencia de apelación incurre en falta de aplicación de los artículos antedichos, y a fojas 21 del expediente de casación, indica:

(...) el Tribunal ad quem analiza la validez del contrato, dejando de observar que la Superintendencia de Bancos y Seguros, debe expedir autorización sobre los modelos de pólizas, entendiéndose que estas son legales y cumplen con todos los requisitos para su validez, lo que conlleva a que la falta de aplicación de estas normas provoque un error de derecho en la sentencia, tan es así que la póliza, fue aprobada mediante resolución SB-INS-2001-243, sentando por tal que, al existir la aprobación no existe falta de ningún elemento para su validez, siendo las cláusulas del contrato válidas. De igual manera se considera que, existe violación de la Ley en la sentencia del Tribunal ad-quem, por falta de aplicación del artículo 1561 del Código Civil y de los artículos 6 y 22 del Decreto Supremo No. 1147, por cuanto como se ha dejado señalado en líneas anteriores, el contrato de seguro es ley para los contratantes, sin que se pueda dejar de observar las estipulaciones contenidas en él: además se encuentra perfeccionado el contrato mediante el documento privado (póliza) celebrado entre los contratantes, bajo las exigencias legales antes señaladas (...).

A continuación, en el considerando primero de la sentencia, los jueces de la Sala de lo Civil y Mercantil exponen los términos en que compareció el doctor Fabián Suárez Tinajero, en calidad de procurador judicial del señor Marco Arturo González Dávila, e indican también los términos del contrato celebrado entre este y la empresa EXTERENERGY SUPPLY S. A., y se refieren al precio acordado, a la forma de pago y a la póliza de buen uso de anticipo que para el efecto emitió la compañía CONSTITUCIÓN C. A., la misma que es incondicional, irrevocable y de cobro inmediato.

La Sala se remite enseguida a los hechos suscitados, de los que se desprende que EXTERENERGY SUPPLY S. A., habría incumplido con sus obligaciones, razón por la cual el señor González Dávila habría solicitado a la compañía CONSTITUCIÓN C. A., la ejecución de la

<sup>14</sup> "Art. 1561.- Todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales."

<sup>15</sup> "Art. 6.- El contrato de seguro se perfecciona y prueba por medio de documento privado que se extenderá por duplicado y en el que se harán constar los elementos esenciales. Dicho documento se llama Póliza; ésta debe redactarse en castellano y ser firmada por los contratantes.

Art. 22.- Incumbe al asegurado probar la ocurrencia del siniestro, el cual se presume producido por caso fortuito, salvo prueba en contrario. Asimismo incumbe al asegurado comprobar la cuantía de la indemnización a cargo del asegurador. A éste incumbe, en ambos casos, demostrar los hechos o circunstancias excluyentes de su responsabilidad."

garantía, compañía que mediante oficio signado con el número DLC-2010-159 se negó al pago del siniestro, por lo que el antedicho señor compareció ante la Intendencia de Seguros de la Superintendencia de Bancos, con un reclamo administrativo, mismo que fue negado mediante resolución signada con el número SBS-INSP-2011-136.

A continuación, la Sala se remite al artículo 2 del Decreto Supremo signado con el número 1147, en que se establecen los elementos esenciales del contrato de seguros, a saber: el asegurador, el solicitante, el interés asegurable, el riesgo asegurable, el monto asegurado o el límite de responsabilidad del asegurador, según el caso, la prima o precio del seguro, y la obligación del asegurador de efectuar el pago del seguro en todo o en parte, según la extensión del siniestro, y al respecto señala que se trata de elementos que constan en el contrato de seguro emitido por la compañía CONSTITUCIÓN C. A., por lo que la póliza es ejecutable.

La Sala se remite entonces a los artículos 3, 43 y 44 de la Ley General de Seguros<sup>16</sup>, y a fojas 23 del expediente de casación señala que la póliza emitida es irrevocable, incondicional y de cobro inmediato, y siendo que la empresa EXTERENERGY SUPPLY S. A., incumplió su obligación, el asegurado, Marco Arturo González Dávila, notificó a la compañía aseguradora con su decisión de ejecutar la póliza, sin perjuicio de lo cual la compañía negó la existencia del siniestro. En este sentido, la Sala manifiesta:

La contratista Exterenergy Supply S.A. incumplió su obligación, pues, ni derrocó la construcción a la que estaba obligado [sic] y, tampoco construyó la edificación que se comprometió, el compareciente solicitó previamente la extensión del plazo de vigencia de la póliza y, posteriormente, en ejercicio del derecho que le asiste como asegurado de Seguros Constitución, procedió a notificar a la aseguradora con su decisión de ejecutar la garantía, a fin de que se proceda al inmediato pago de las indemnizaciones. Pese a las características especiales de la póliza (incondicional, irrevocable y de cobro inmediato), Seguros Constitución S.A., violando la Ley General de Seguros, el Decreto Supremo 1147, el propio contrato y demás normas pertinentes, niega el siniestro; negativa que es corroborada ilegalmente por la

Intendencia Nacional del Sistema de Seguro Privado, al negar el reclamo administrativo. En el presente caso al no cumplir la constructora con el derrocamiento de la construcción y la elaboración de otra edificación, ha quedado demostrado el incumplimiento; y, en cuanto a la cuantía del siniestro, esta ascendió a la suma de cien mil dólares de los estados unidos [sic] de Norte América (\$100.000,00) al no cumplirse ninguna parte del contrato, que pueda imputarse al anticipo entregado.

Es en este sentido, y siguiendo la normativa de seguros vigente, los jueces determinaron que la obligación contenida tanto en el contrato principal como en su renovación es bilateral y contiene obligaciones, por lo que debe cumplirse en la forma en que se lo ha estipulado. Por ello, los jueces, a fojas 25 y 26 del expediente de casación, concluyen:

En virtud de lo expuesto, al ser la póliza en garantía, incondicional, irrevocable y de cobro inmediato, Constitución C.A. Compañía de Seguros, está en la obligación de pagar lo pactado a favor de Marco Arturo González Dávila, hasta la suma de USD. 100.000,00; en el mismo documento expresamente consta que: “los documentos básicos para la reclamación del siniestro es la comunicación escrita dirigida a la Aseguradora, indicando las violaciones al contrato garantizado en la que deben adjuntarse los documentos que pruebe[n] la ocurrencia del siniestro y la cuantía de la indemnización a cargo de la compañía conforme [al] Art. 22 de la Legislación sobre el contrato de seguro”. Del expediente a fojas 5, consta la notificación que realiza Marco Arturo González Dávila a la compañía Aseguradora Constitución con fecha 2 de agosto de 2010, es decir, dentro del tiempo de vigencia de la póliza de seguro renovada, cumpliendo con lo prescrito en el artículo 42 de la Ley General de Seguros Codificada (...) encontrándose justificado conforme a derecho el reclamo y pago realizado por el demandando.

De lo señalado se desprende que la Sala ha sustentado su decisión en principios y normativa vigentes, y resulta no solo razonable, sino lógico el análisis que realizó en relación con los requisitos legales que el contrato de seguro debió cumplir para ser ejecutable, lo que la llevó a tomar la decisión de casar la sentencia de segunda instancia, dictada con fecha 26 de diciembre de 2012, por la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, y disponer que la compañía de seguros CONSTITUCIÓN S. A., pague al señor Marco Arturo González Dávila, la suma de cien mil dólares de los Estados Unidos de América.

Esta Corte Constitucional encuentra una clara concatenación entre la norma, los hechos y la decisión judicial tomada por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, cumpliéndose con el requisito de lógica en que se sustenta el principio de motivación.

Lo mismo sucede con el auto impugnado, en que, siendo que existe norma previa que especifica los requisitos de ampliación o aclaración de una sentencia, y siendo que la sentencia sobre la cual se pide aclaración y ampliación no ha viciado dichos requisitos, los jueces han determinado que esta no debe ser ampliada o aclarada en ningún sentido.

<sup>16</sup> “Art. 3.- Son empresas que realicen operaciones de seguros las compañías anónimas constituidas en el territorio nacional y las sucursales de empresas extranjeras, establecidas en el país, en concordancia con lo dispuesto en la presente Ley y cuyo objeto exclusivo es el negocio de asumir directa o indirectamente o aceptar y ceder riesgos en base a primas (...)

Art. 43.- La empresa de seguros, dentro de su actividad, está facultada, previa autorización del Superintendente de Bancos y Seguros, para otorgar mediante la emisión de pólizas, por cuenta de terceros, a favor de personas naturales o jurídicas, de derecho público o privado, fianzas o garantías cuyo otorgamiento no esté prohibido por ley (...)

Art. 44.- El afianzado está obligado a mantener en vigencia la póliza, de acuerdo a las disposiciones legales o contractuales a las que accede, hasta el total cumplimiento de las obligaciones garantizadas. La responsabilidad de la empresa de seguros no excederá de la suma máxima asegurada indicada en la póliza o sus anexos (...).”

Estos argumentos, así como los expuestos en la sentencia impugnada, son coherentes, ordenados y están debidamente sustentados, por lo que existe concatenación entre la parte expositiva, considerativa y resolutive, cumpliéndose con el parámetro de la lógica que exige la garantía de motivación.

### Comprensibilidad

De acuerdo a lo que ha establecido la Corte, y conforme a la sentencia signada con el número 227-12-SEP-CC, una decisión comprensible debe gozar de claridad en el lenguaje, con miras a su fiscalización por parte del auditorio social, más allá de las partes en conflicto<sup>17</sup>.

De la revisión integral de las decisiones demandadas, desde la perspectiva de la comprensibilidad, se aprecia que el juzgador ha utilizado un lenguaje sencillo, fácilmente comprensible para el común de los ciudadanos, y ha citado además la normativa legal que lo ha llevado a declarar la procedencia del recurso interpuesto.

Al explicar y sustentar pormenorizadamente que el contrato de seguro cumple con los requisitos legales exigibles, la Sala ha explicado de forma clara por qué la póliza resulta ejecutable, y por qué el asegurado tiene derecho a exigir el pago de parte de la compañía aseguradora. Simultáneamente, la Sala ha verificado que, conforme a la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación, el tribunal *ad quem* no aplicó los artículos 25 y 26 de la Ley General de Seguros, el artículo 1561 del Código Civil, ni los artículos 6 y 22 del Decreto Supremo signado con el número 1147, y que tal infracción fue determinante en la parte dispositiva de la sentencia dictada con fecha 26 de diciembre de 2012, por la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.

La misma comprensibilidad dota al auto impugnado, en que la Sala, a partir de la norma y su clara relación con los hechos, contesta el pedido de aclaración y ampliación en el sentido pertinente, esto es, indicando que la sentencia es clara e inteligible, y que en ella se resuelven todas las posiciones sometidas a decisión en el litigio, por lo que ampliarla o aclararla resulta improcedente.

Del análisis expuesto se desprende claramente que la sentencia accionada cumple con los parámetros de razonabilidad, lógica y comprensibilidad con los que toda decisión judicial o resolución debe cumplir para estar debidamente motivada.

La Sala ha redactado su sentencia y auto de forma clara, concreta, inteligible, asequible y sintética, incluyendo las cuestiones de hecho y de derecho planteadas y razonando sobre cada una de ellas, para llegar a la decisión final, por

lo que no se evidencia ninguna vulneración al derecho al debido proceso, en cuanto a la garantía de motivación se refiere.

### **La sentencia dictada con fecha 14 de noviembre de 2013 por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, y el auto de aclaración del 27 de enero de 2014, dictado por la misma Sala, ¿vulneran el derecho del accionante al debido proceso, en cuanto a la garantía contenida en su numeral 1<sup>18</sup>, y el derecho a la seguridad jurídica?**

Conforme al artículo 76 de la Constitución de la República, en todo proceso en que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso, que incluye una serie de garantías básicas. Al respecto, la Corte Constitucional, en su sentencia N.º 018-14-SEP-CC, ha indicado lo siguiente:

El debido proceso se materializa en las garantías básicas que permiten el desarrollo de un procedimiento que de un resultado justo, equitativo e imparcial, a fin de procurar el respeto a los derechos de toda persona que afronta un proceso, al reconocimiento al derecho a recibir un trato igual y el órgano jurisdiccional de utilizar la ley para su defensa, y para el correcto juzgamiento, así como para lograr la plena satisfacción de los intereses individuales de las partes, observando el trámite propio de cada procedimiento, según sus características y el agotamiento de las etapas previamente determinadas por el ordenamiento jurídico<sup>19</sup>.

De lo anterior se colige que el debido proceso constituye un derecho que comporta una serie de garantías constitucionales, cuyo fin es el establecimiento de límites frente a la discrecionalidad o arbitrariedad de los operadores de justicia, promoviendo el respeto irrestricto de los derechos constitucionales, tanto en procesos administrativos como en procesos judiciales.

En estrecha relación con el numeral primero del artículo 76, según el cual corresponde a toda autoridad administrativa o judicial garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes, se expresa el derecho a la seguridad jurídica, consagrado en el artículo 82 de la Constitución<sup>20</sup>: la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por autoridad competente.

Se trata de un derecho que crea un ámbito de certeza y confianza ciudadana respecto de las actuaciones de los poderes públicos, pues garantiza a las personas que toda

<sup>17</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 227-12-SEP-CC, caso N.º 1212-11-EP.

<sup>18</sup> “Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas:

1. Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes.”

<sup>19</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 018-14-SEP-CC, caso N.º 1097-13-EP.

<sup>20</sup> “Art. 82.- El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.”

actuación se realizará acorde con la Constitución y con normativa previamente establecida, que será aplicada únicamente por parte de las autoridades competentes.

Esta garantía constitucional debe ser entendida como uno de los deberes fundamentales del Estado y, en consecuencia, corresponde a los jueces brindar, en todo momento, la certeza al ciudadano respecto de las actuaciones que, en derecho, se efectúan en cada momento procesal. Al respecto, la Corte Constitucional, en su sentencia número 023-13-SEP-CC, ha señalado:

[La seguridad jurídica constituye] el pilar sobre el cual se asienta la confianza ciudadana en cuanto a las actuaciones de los distintos poderes públicos; en virtud de aquello, los actos emanados de dichas autoridades públicas deben observar las normas que componen el ordenamiento jurídico vigente, debiendo además sujetarse a las atribuciones que le compete a cada órgano<sup>21</sup>.

Respecto al caso puntual, el accionante agrega en su demanda de acción extraordinaria de protección que la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia habría violado el derecho al debido proceso y la seguridad jurídica, en tanto cuanto la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia analizó nuevamente la validez de la póliza, misma que ya fue analizada por el tribunal *ad quem*, y dio por sentada la existencia del siniestro, la inexistencia de responsabilidad del afianzado en el mismo, y la procedencia del pago indemnizatorio, a favor del señor Marco Arturo González Dávila, por lo que existiría una nueva valoración probatoria. En este sentido, el accionante expresamente manifestó:

La sentencia recurrida, desde la página 11 en adelante, se dedica a revisar nuevamente los hechos controvertidos [sic] con la demanda, las excepciones; y, la prueba, tarea que es **PROHIBIDA** efectuar en casación por ser un recurso extraordinario de puro derecho en el que ya no es posible volver a revisar las pruebas ni los hechos analizados y valorados por los tribunales inferiores.

En este sentido, hay que señalar que la sentencia de instancia en ningún momento puso en duda la existencia de la póliza ni la ocurrencia del siniestro que daba lugar a la indemnización; así, en la sentencia dictada con fecha 26 de diciembre de 2012, por la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, consta lo siguiente:

Así también existe clara constancia de los autos que la póliza No. 10686 de 12 de febrero de 2010 fue renovada con fecha 13 de mayo de 2010 (con vigencia hasta el 11 de agosto de 2010); de lo cual se tiene que cuando el accionante MARCO ARTURO GONZÁLEZ DÁVILA solicitó a CONSTITUCIÓN C.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS, con fecha 27 de julio de 2010, la renovación de la garantía consistente en la póliza de buen uso de anticipo signada con el No. 10686, ya existió el

siniestro, es más aún antes, en la primera renovación de la póliza el actor ya conocía del siniestro: lo cual es corroborado además del informe de 6 de septiembre de 2010 elaborado por el Ingeniero Miguel Araque Picco, Perito Avaluador calificado por la Superintendencia de Bancos y Seguros, y que forma parte del expediente administrativo sustanciado ante la Intendencia Nacional del Sistema de Seguro Privado adjuntado como prueba documental al proceso; de ahí que es evidente que a la fecha de solicitud de renovación no se había dado cumplimiento de forma alguna con el objeto del contrato suscrito entre las partes, contenido de la obligación principal, cuyo objeto era el derrocamiento de la casa y la construcción de una nueva edificación, así como la entrega del proyecto de construcción y sus respectivos planos.

Cabe igualmente remitirse nuevamente al artículo 16 de la Ley de Casación, según el cual la Sala, al encontrar procedente el recurso, casará la sentencia de apelación y expedirá en su lugar el fallo correspondiente. En este sentido se ha expresado la Corte Nacional, al señalar que en caso de que el fallo de última instancia se halle incurrido en la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación, el tribunal de casación que así lo declare, asumirá momentáneamente el papel de tribunal de instancia y dirimirá la controversia suscitada entre las partes.

En el presente caso, lo que la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional hizo, es examinar —a base de los hechos considerados como ciertos en la sentencia de apelación— la falta de aplicación de los artículos citados por el recurrente, y conforme a sus facultades, verificó que el juzgador de apelación dejó de aplicar al caso controvertido normas sustanciales que, de haber sido aplicadas, habrían incidido en la decisión tomada en la sentencia. Es así que la Sala, a fojas 21 del expediente de casación, expresamente manifestó:

Este tribunal considera que, en la sentencia de apelación, se incurre en falta de aplicación de los artículos 25 y 26 de la Ley General de Seguros, ya que el Tribunal *ad quem* analiza la validez del contrato, dejando de observar que la Superintendencia de Bancos y Seguros, debe expedir autorización sobre los modelos de pólizas, entendiéndose que estas son legales y cumplen todos los requisitos para su validez, lo que conlleva a que la falta de aplicación de estas normas provoque un error de derecho en la sentencia, tan es así que la póliza, fue aprobada mediante resolución SNB-INS-2001-243, sentando por tal que, al existir la aprobación no existe falta de ningún elemento para su validez, siendo las cláusulas del contrato válidas. De igual manera se considera que, existe violación de la Ley en la sentencia del Tribunal *ad quem*, por falta de aplicación del artículo 1561 del Código Civil y de los artículos 6 y 22 del Decreto Supremo No. 1147, por cuanto como se ha dejado señalado en líneas anteriores, el contrato de seguro es ley para los contratantes, sin que se pueda dejar de observar las estipulaciones contenidas en él: además se encuentra perfeccionado el contrato mediante el documento privado (póliza) celebrado entre los contratantes, bajo las exigencias legales antes señaladas. Por otro lado el recurrente ha justificado la existencia del siniestro, que no se debió por culpa suya, sino a causas extrañas a su voluntad, teniendo asidero el pago indemnizatorio.

<sup>21</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 023-13-SEP-CC, caso N.º 1975-11-EP.

Retomando lo señalado en el acápite ii que analiza la lógica de la sentencia y auto impugnados, cabe señalar que cada una de las conclusiones y decisiones a las que llegó la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, están sustentadas en principios y normativa vigentes, como se lo ha demostrado anteriormente, por lo que no existe violación al derecho a la seguridad jurídica; la Sala ha garantizado el cumplimiento de la Constitución y de la normativa previa y pública aplicable al caso concreto, así como los derechos de las partes.

Por las consideraciones expuestas, esta Corte Constitucional estima que la sentencia emitida el 14 de noviembre de 2013, por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, mediante la cual se casó la sentencia dictada por la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, y el auto dictado con fecha 27 de enero de 2014, por la misma Sala, mediante el cual se rechazó la aclaración y ampliación del fallo antedicho, no vulneran el derecho al debido proceso ni vulneran el derecho del accionante a la seguridad jurídica.

### III. DECISIÓN

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

#### SENTENCIA

1. Declarar que no existe vulneración a derechos constitucionales.
2. Negar la acción extraordinaria de protección propuesta por el accionante.
3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con siete votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de los jueces Ruth Seni Pinoargote y Manuel Viteri Olvera, en sesión de 13 de mayo de 2015. Lo certifico.

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

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de junio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

#### CASO Nro. 0338-14-Ep

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el juez Patricio Pazmiño Freire, Presidente de la Corte Constitucional, el día miércoles 27 de mayo del dos mil quince.- Lo certifico.

f.) Jaime Pozo Chamorro, **Secretario General**.

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de junio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

---

Quito, D. M., 20 de mayo del 2015

#### SENTENCIA N.º 162-15-SEP-CC

#### CASO N.º 0789-10-EP

### CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

#### I. ANTECEDENTES

##### Resumen de admisibilidad

El señor Daniel Isaías Jiménez Mena, por sus propios derechos, presentó, el 12 de abril de 2010, acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada por la Tercera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, el 17 de marzo de 2010, dentro de la causa N.º 143-2010, mediante la cual se desechó el recurso de apelación propuesto por el accionante, confirmando en todas sus partes la sentencia dictada por el juez primero de garantías penales de Pichincha, dentro de la acción de protección N.º 1707-2009.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, de conformidad con lo establecido en el segundo inciso del artículo 17 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, certificó, el 21 de junio de 2010, que en referencia a la acción N.º 0789-10-EP, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, conformada por los jueces constitucionales Manuel Viteri Olvera, Alfonso Luz Yunes y Patricio Herrera Betancourt (voto salvado), el 16 de agosto de 2010 a las 16h08, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 0789-10-EP. Tras el sorteo correspondiente, la sustanciación de la presente causa recayó en el juez constitucional Manuel Viteri Olvera, quien mediante providencia del 28 de septiembre de 2010

a las 09h15, avocó conocimiento y dispuso que se notifique con el contenido de la demanda a los jueces de la Tercera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.

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

En virtud del sorteo realizado ante el Pleno del Organismo en sesión extraordinaria del 03 de enero de 2013, le correspondió sustanciar la presente causa a la jueza constitucional María del Carmen Maldonado Sánchez, quien, mediante providencia del 19 de marzo de 2015, avocó conocimiento.

#### Breve descripción del caso

Daniel Isaías Jiménez Mena, suboficial primero de policía en servicio pasivo, el 30 de diciembre de 2009, presentó acción de protección en contra de la Resolución N.º 2008-1374-CCP-PN, emitida el 16 de diciembre de 2008 y publicada en la Orden General N.º 235 del Comando General de la Policía Nacional, mediante la cual se calificó al accionante como no idóneo para el otorgamiento de la condecoración “Reconocimiento Institucional”, por “no acreditar conducta compatible con la distinción, de conformidad con lo dispuesto en los Arts. 5 y 19, de la Codificación y Reformas al Reglamento de Condecoraciones de la Policía Nacional (...)”.

El Juzgado Primero de lo Penal de Pichincha, mediante sentencia del 18 de enero de 2010, desechó la acción de protección. Posteriormente, el 21 de enero de 2010, el legitimado activo propuso recurso de apelación, cuyo conocimiento le correspondió a la Tercera Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha que, a través de sentencia, dictada el 17 de marzo de 2010 a las 15h30, rechazó el recurso y confirmó la sentencia venida en grado.

#### Detalle y fundamento de la demanda

El accionante señala que mediante la Resolución N.º 2008-1374-CCP-PN del 16 de diciembre de 2008, se resolvió calificarle como **no idóneo** para el otorgamiento del reconocimiento institucional; al respecto, afirma que el artículo 5 del Reglamento de Condecoraciones de la Policía Nacional, en su literal **a**, dispone que el tiempo considerado para el análisis de la conducta será entre una condecoración y otra; asimismo, manifiesta, que conforme el artículo 19 del Reglamento de Condecoraciones de la Policía Nacional, esta condecoración se otorga a los suboficiales primeros que hayan pedido la baja de manera voluntaria.

Añade que el Consejo de Clases y Policías de la Policía Nacional no ha observado que en su hoja de vida no costa ningún arresto disciplinario dentro de los últimos cinco años y únicamente, ha observado tres deméritos de arrestos sucedidos en épocas anteriores. Por esta razón, advierte

que en todo el tiempo de servicio en la Institución Policial ha mantenido un promedio de desempeño de 19,973 y en conducta de 20 por lo tanto, contaba con una calificación de sobresaliente.

#### Derechos presuntamente vulnerados

El accionante considera que la decisión judicial que impugna vulnera el derecho al debido proceso en las garantías de la aplicación de normas y de la motivación; así como el derecho a la seguridad jurídica, establecidos en los artículos 76 numerales 1 y 7 literal I y 82 de la Constitución de la República, respectivamente.

#### Pretensión concreta

El accionante solicita que:

(...) por cuanto en esta mi demanda he demostrado las flagrantes violaciones constitucionales en la sentencia expedida por los señores Jueces de la **CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE PICHINCHA.- TERCERA SALA ESPECIALIZADA DE LO PENAL**, se dignen dar estricto cumplimiento a lo que dispone el Art. 63, de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (...).

#### Decisión judicial impugnada

La decisión judicial impugnada es la sentencia N.º 143-2010 ET, dictada por la Tercera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, el 17 de marzo de 2010 a las 15h30, que en su parte pertinente, señala:

En el presente caso, el legitimado activo no sustenta su petición desde la argumentación constitucional; los hechos que han motivado la presente acción de protección, se deduce, sin lugar a dudas, que no se han vulnerado derechos constitucionales, conforme lo establece el artículo 42 numeral 1 de la ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, sino se refiere, a asuntos normativos, al señalar como sustento de la acción de protección, la resolución No. 2008-1374-CCP-PN, de fecha 16 de diciembre de 2008, publicada en la Orden General No. 235, del Comando General de la Policía Nacional, para el día martes 2 de diciembre de 2008. [...] **ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA**, la Sala, rechaza la apelación deducida por el accionante y confirma la sentencia venida en grado, en consecuencia niega la acción de protección presentada por Daniel Jiménez Mena.

#### Contestación a la demanda

##### Jueces de la Tercera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha

En su contestación a la demanda señalan que la acción extraordinaria de protección planteada por el accionante ha sido indebidamente interpuesta, pues la misma no cumple con los requisitos establecidos en el artículo 61 de

la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y que por tal motivo esa acción no tendría asidero constitucional.

Añaden que las normas constitucionales deben ser interpretadas en el sentido que más se ajuste a la Constitución en su integridad y en ese sentido, al no existir dudas de interpretación se deberá aplicar la interpretación general y alegan que la Constitución de la República del Ecuador garantiza a la Función Judicial la facultad de administrar justicia a través de sus órganos independientes con sujeción a la Constitución a los instrumentos internacionales de derechos humanos y a la ley.

Señalan que al emitir la sentencia dentro de la causa N.º 143-2010, no se ha violentado ningún derecho constitucional, ni por acción ni por omisión, sino que al contrario se han asegurado las garantías básicas del derecho al debido proceso referidas en la Constitución de la República, motivos por los cuales la Corte Constitucional debería “desestimar” la acción extraordinaria de protección deducida por el señor Daniel Isaías Jiménez Mena.

#### **Procuraduría General del Estado**

Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de patrocinio, delegado del Procurador General del Estado, comparece ante la Corte Constitucional y señala casillero constitucional N.º 18, para recibir las notificaciones que le correspondan.

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

### **Competencia**

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República en concordancia con los artículos 63 y 191 numeral 2 literal d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

### **Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección**

La acción extraordinaria de protección procede exclusivamente, en contra de sentencias definitivas o autos con fuerza de sentencia o ejecutoriados en los que se haya violado por acción u omisión, derechos reconocidos en la Constitución de la República; en esencia, la Corte Constitucional, por medio de esta acción excepcional, solo se pronunciará respecto de dos cuestiones principales: la vulneración de derechos constitucionales o la violación de normas del debido proceso.

La acción extraordinaria de protección tiene como finalidad que la vulneración de derechos constitucionales o la violación de normas del debido proceso no queden en la impunidad, por lo que, asumiendo el espíritu garantista

de la Constitución de la República, mediante esta acción excepcional se permite que las sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia firmes y ejecutoriados, puedan ser objeto de revisión por parte del más alto órgano de control de constitucionalidad en el país, la Corte Constitucional.

### **Planteamiento de los problemas jurídicos**

La Corte Constitucional sistematizará el análisis del caso planteado a partir de la formulación de los siguientes problemas jurídicos:

1. La sentencia dictada el 17 de marzo de 2010, por los jueces de la Tercera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, dentro de la acción de protección N.º 143-2010, ¿vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, consagrado en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República?
2. La sentencia dictada el 17 de marzo de 2010, por los jueces de la Tercera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, dentro de la acción de protección N.º 143-2010, ¿vulneró el derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes, y el derecho a la seguridad jurídica, consagrados en los artículos 76 numeral 1 y 82 de la Constitución de la República?

### **Resolución de los problemas jurídicos**

1. **La sentencia dictada el 17 de marzo de 2010, por los jueces de la Tercera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, dentro de la acción de protección N.º 143-2010, ¿vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, consagrado en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República?**

El debido proceso constituye una serie de garantías que tienen como objetivo evitar las arbitrariedades en todo tipo de procedimientos en los que se determinen derechos y obligaciones para las personas, permitiendo así la materialización de otros derechos constitucionales. En este sentido, esta Corte<sup>1</sup> se ha pronunciado de la siguiente manera:

El debido proceso, consagrado en el artículo 76 de la Constitución de la República, constituye un derecho de protección elemental, siendo el conjunto de derechos y garantías, así como las condiciones de carácter sustantivo y procesal, que deben cumplirse en procura de que quienes son sometidos a procesos en los cuales se determinen derechos y obligaciones, gocen de las garantías para ejercer su derecho de defensa y obtener de los órganos judiciales y administrativos un proceso exento de arbitrariedades.

<sup>1</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 002-14-SEP-CC, caso N.º 0121-11-EP.

En este sentido, el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República, prescribe que las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas; para lo cual, es indispensable que la resolución señale el conjunto de normas jurídicas o principios que se utilizaron para fundar una decisión, así como la aplicación pertinente a cada uno de los antecedentes de hecho presentados.

La motivación es una garantía de fundamental importancia para la tutela de un debido proceso, en tanto, exige que todas las autoridades públicas justifiquen las razones por las cuales establecen una resolución para cada caso concreto. La Corte Constitucional, para el período de transición, así como la Corte Constitucional del Ecuador han establecido en reiteradas ocasiones que para que una sentencia se encuentre debidamente motivada, es necesario que se cumplan los requisitos de: razonabilidad, lógica y comprensibilidad.

Así, en la sentencia N.º 121-14-SEP-CC esta Corte<sup>2</sup>, precisó:

(...) razonable en el sentido de que la decisión se fundamente en lo dispuesto en las disposiciones constitucionales y normativa pertinente; lógica, en lo que respecta a que la misma contenga una estructura coherente, en la cual el operador de justicia, mediante la contraposición entre elementos fácticos y jurídicos, establezca conclusiones que guarden coherencia con estos elementos, y que de este análisis, al final se establezca una decisión general del caso; comprensible en lo que se refiere al lenguaje que se utilice en la decisión, el mismo que debe ser dirigido hacia el entendimiento por parte del auditorio social.

En tal virtud, esta Corte examinará si la decisión judicial impugnada se encuentra fundamentada acorde a los parámetros previamente enunciados, los cuales configuran una adecuada motivación.

Sobre la razonabilidad, implica la fundamentación de la decisión del juez a través de la estructuración de su criterio sobre la base de las fuentes del derecho aplicables al caso concreto o sobre las opciones que el derecho le ofrece para solucionarlo. Así, el criterio del juez será razonable en tanto aquél haga uso de las reglas y principios que conforman el ordenamiento jurídico y que sean aplicables a la controversia que se encuentre resolviendo.

Para verificar si la decisión judicial cumple con el parámetro de razonabilidad, se debe considerar que la causa *a quo* se trata de una acción de protección, establecida en el artículo 88 de la Constitución de la siguiente forma:

Art. 88.- La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial; contra

políticas públicas cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales; y cuando la violación proceda de una persona particular, si la violación del derecho provoca daño grave, si presta servicios públicos impropios, si actúa por delegación o concesión, o si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación.

Dicho de otro modo, la acción de protección es el mecanismo procesal eficaz para declarar la vulneración de derechos y ordenar la reparación de los mismos. En este sentido, al tratarse de una acción de protección, los jueces que actúan con competencia constitucional tienen la labor de argumentar detalladamente las razones por las cuales en determinado caso existe o no la vulneración de derechos constitucionales, pues, lo contrario, implica una inobservancia al mandato constitucional establecido en el artículo 88 y una errónea aplicación de la garantía jurisdiccional.

En el caso *sub júdice* es indispensable referirse a la argumentación y pretensión esgrimida por el legitimado activo en el libelo de su demanda de acción de protección, la cual se circunscribe en la afirmación de una supuesta inobservancia de varias normas infraconstitucionales al momento de la negativa de la condecoración "Reconocimiento Institucional"; así, de fojas 1 al 3 y vta., del expediente de instancia, el accionante se limitó a manifestar que sus derechos constitucionales fueron transgredidos a causa de que, a su criterio, la Institución Policial no aplicó los artículos 5 y 19 del Reglamento de Condecoraciones de la Policía Nacional; 25 del Reglamento de Disciplina de la Institución Policial y, 12, 31 y 36 del Reglamento de Evaluación para el Ascenso de los Oficiales de la Policía Nacional.

Ahora bien, se verifica que los jueces de la Tercera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Pichincha, a partir del considerando sexto de la sentencia, desarrollan adecuadamente el objeto y naturaleza jurídica de la acción de protección, al señalar que:

La acción de protección, se constituye en una garantía primordial de protección de derechos fundamentales, entendidos por tales, aquellos que constan en la Constitución, en los Tratados y Convenios Internacionales, así como los que se derivan del principio de dignidad humana. Dicha protección debe gozar de un carácter preferente y sumario, a fin de que pueda alcanzar sus objetivos de protección tanto cautelar como tutelar. Esta acción de protección no puede referirse a temas en los cuales se discuta asuntos de mera legalidad, que puedan ser analizados y resueltos por los órganos de jurisdicción regular, en los cuales no se encuentren directamente involucrados derechos fundamentales. Por tanto, la fundamentación del legitimado activo debe encaminarse a la demostración de la vulneración o puesta en peligro de derechos fundamentales, sin que la argumentación pueda sustentarse en temas de mera legalidad, pues esto hace improcedente la acción de protección (...). Para que proceda una acción de protección, es necesaria la demostración argumental de la necesidad de protección de derechos fundamentales, frente a actos de autoridad pública

<sup>2</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 121-14-SEP-CC, caso N.º 0523-12-EP.

de cualquier índole; políticas públicas que supongan privación del goce o ejercicio de derechos constitucionales o actos de personas particulares, en las circunstancias señaladas en el artículo 88 de la Constitución de la República del Ecuador.

Posteriormente, y sobre la base de lo expuesto en la cita, dentro de la sentencia impugnada se concluyó que no existe vulneración de derechos alguna, toda vez que la Sala sostuvo que para la procedencia de esta acción se requiere que se evidencie la “vulneración (...) de derechos constitucionales protegidos y no la simple transgresión de normas legales o reglamentarias, sin efecto directo sobre derechos constitucionales” como se desprende del caso *in examine*.

En tal virtud, se colige que el razonamiento empleado por la Sala que expidió la sentencia, analizó la naturaleza jurídica de la acción de protección señalando acertadamente, que su procedencia se encuentra dada por la existencia de vulneración de derechos; posteriormente, dentro del análisis del caso concreto, sostuvo que el argumento central por el cual el accionante consideró que el acto vulneró sus derechos, es el presunto incumplimiento e inobservancia de regulación reglamentaria que rige al procedimiento disciplinario y de condecoración de la Policía Nacional, concluyendo que esta supuesta inobservancia no es más que una inconformidad subjetiva sobre la aplicación a favor o en perjuicio de normas del nivel infraconstitucional que regulan los sistemas de méritos o deméritos institucionales, lo cual, no atentó contra ninguno de los derechos constitucionales alegados como violentados por la declaratoria de no idóneo para recibir el “Reconocimiento Institucional”. Inclusive, se evidenció en base a las circunstancias fácticas, que, por el contrario, la Resolución N.º 2008-1374-CCP-PN, sí observó las normas jurídicas vigentes y aplicables al caso, garantizando, además, el derecho a la seguridad jurídica de las partes procesales.

Al respecto, esta Corte Constitucional en la sentencia N.º 016-13-SEP-CC, expresó<sup>3</sup> que:

(...) El juez constitucional cuando de la sustanciación de garantía jurisdiccional establezca que no existe vulneración de derechos constitucionales, sino únicamente posibles controversias de índole infraconstitucional puede señalar la existencia de otras vías. (...)

La acción de protección no constituye un mecanismo de superposición o reemplazo de las instancias judiciales ordinarias, pues ello ocasionaría el desconocimiento de la estructura jurisdiccional estatal establecida por la Constitución (...).

La acción de protección procede solo cuando se verifique una real vulneración de derechos constitucionales, con lo cual, le corresponde al juez verificar y argumentar si existe o no la vulneración de un derecho constitucional. Es a él a

quien le corresponde analizar caso a caso, sobre la base de un ejercicio de profunda razonabilidad, los hechos y las pretensiones del actor para poder dilucidar si se trata de un caso de justicia constitucional o si por el contrario, por su naturaleza infraconstitucional su conocimiento le corresponde a la justicia ordinaria.

En la misma línea, esta Corte<sup>4</sup> ha manifestado lo siguiente:

Como ha quedado establecido, la naturaleza de las garantías jurisdiccionales se encuentra enmarcada en la tutela de los derechos constitucionales; por lo que, los conflictos que pudieren generarse respecto a la errónea aplicación o interpretación de las disposiciones normativas infraconstitucionales, no pueden ser objeto del análisis por parte de la justicia constitucional, pues para ello existen los intérpretes normativos competentes.

En el caso *sub examine*, siguiendo la línea argumental propuesta por esta Corte Constitucional, la sentencia demandada desarrolla adecuadamente los argumentos por los cuales identifica que la acción de protección incoada por la parte accionante no conlleva la vulneración de derechos, al fundamentarse en la inconformidad de la aplicación de la normativa reglamentaria; con lo cual, se colige que esta controversia pertenece al ámbito infraconstitucional.

Bajo este orden de ideas, se observa que la Tercera Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha enmarcó su análisis en la naturaleza jurídica y objeto de la acción de protección, concluyendo la inexistencia de vulneración de derechos. De este modo, se evidencia que la decisión judicial cumple con el parámetro de razonabilidad, ya que tiene como sustento fundamental las normas jurídicas, constitucionales y legales aplicables a la acción de protección, específicamente, los artículos 88 de la Constitución de la República y 39 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional que establecen el objeto de esta garantía jurisdiccional.

Respecto del parámetro de la lógica, la Corte Constitucional verificará la existencia de la debida y coherente relación entre las premisas, la conclusión y la resolución tomada dentro del caso analizado, en tanto, la resolución judicial impugnada debió haber cumplido una conexión directa entre el análisis normativo con los acontecimientos fácticos ocurridos, generando así una conclusión debidamente sintonizada con las premisas que han dado estructura al fallo impugnado.

En este contexto, la sentencia demandada parte de una premisa fundamental que consiste en el ámbito de protección en el cual se enmarca esta garantía jurisdiccional. Así, los jueces emisores de la decisión judicial demandada desarrollan el objeto de la acción de protección, señalando que esta procede frente a la

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 016-13-SEP-CC, caso N.º 1000-12-EP.

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 083-13-SEP-CC, Caso N.º 0120-11-EP.

vulneración de derechos constitucionales, lo cual, a criterio de la Sala, es determinante para establecer el cauce o la vía que el ordenamiento jurídico prevea para cada caso.

Posteriormente, sobre la base conceptual del ámbito de la acción de protección, la Sala confronta las circunstancias fácticas y elementos jurídicos que presenta el caso concreto, observando que la pretensión del legitimado activo se circunscribe a que, por una supuesta inaplicación de normas infraconstitucionales, se declare la vulneración de derechos constitucionales. En este marco, la sentencia muestra argumentadamente que aquella pretensión no es susceptible de tutela en la órbita constitucional, toda vez que del análisis de las situaciones específicas del caso, se desprende la inexistencia de la afectación de los derechos constitucionales alegados como vulnerados producto de la Resolución N.º 2008-1374-CCP-PN.

Como corolario, en virtud de lo expuesto en líneas previas, la sentencia demandada concluye que no existe vulneración de derechos constitucionales y por tanto, niega el recurso de apelación y confirma la sentencia del juez *a quo*, quien a su vez, rechazó la acción de protección. Cabe mencionar que esta Corte Constitucional en la sentencia N.º 041-13-SEP-CC<sup>5</sup>, ha determinado que:

En caso de que **las juezas y jueces verifiquen, por medio del análisis de los hechos y su contraste con las normas constitucionales, que no existe un derecho constitucional lesionado por los actos u omisiones impugnados, (...), están plenamente facultados a negar la acción propuesta**, pues la tutela judicial efectiva, imparcial y expedita de los derechos e intereses demanda que positivamente exista y se haya verificado la pretendida violación a los mismos. (Resaltado no pertenece al texto).

Por consiguiente, en cuanto a la *lógica* que debe guardar la sentencia, se evidencia que al haber llegado a una conclusión como la ya expuesta; es decir, que no existe vulneración a derecho constitucional alguno, habiendo contrapuesto todos los argumentos presentados en el proceso y con una adecuada sustentación jurídica conforme a la naturaleza de la acción de protección, se cumple con aquel parámetro, dado que se cuenta con premisas que contienen armónica y coherentemente los elementos necesarios que justificaron aquella conclusión.

Finalmente, el requisito de comprensibilidad se cumple en la sentencia impugnada, pues, la misma, se encuentra desarrollada con un lenguaje sencillo, claro y de fácil comprensión para el auditorio social, conforme el artículo 4 numeral 10 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Dentro de este requisito se observa que la estructura de la sentencia es ordenada, ya que los jueces de la Tercera Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha comienzan su exposición con los antecedentes del caso en estudio, luego establecen el reconocimiento de su competencia para

adoptar la decisión judicial, seguido del detalle y análisis de los puntos de hecho y de derecho relevantes de la acción de protección propuesta y finalmente concluyen con su pronunciamiento y la decisión adoptada.

Con el análisis efectuado, esta Corte Constitucional concluye que la sentencia dictada el 17 de marzo de 2010, por los jueces de la Tercera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, dentro de la acción de protección N.º 143-2010, se encuentra debidamente motivada, pues cumple con los requisitos de razonabilidad, lógica y comprensibilidad; por lo tanto, no vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de motivación.

**2. La sentencia dictada el 17 de marzo de 2010, por los jueces de la Tercera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, dentro de la acción de protección N.º 143-2010, ¿vulneró el derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes, y el derecho a la seguridad jurídica, consagrados en los artículos 76 numeral 1 y 82 de la Constitución de la República?**

Otra de las garantías previstas dentro del derecho al debido proceso es el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes; así, el artículo 76 numeral 1 prescribe que: “Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes”.

La disposición constitucional antes transcrita busca establecer un límite a la actuación discrecional de las autoridades públicas, límite que se encuentra dado por las normas y los derechos de las partes a ser aplicadas y garantizadas dentro de un proceso administrativo o judicial en el que se ventila una controversia, en virtud de la cual, se demanda una resolución que tutele de manera adecuada los derechos de las partes en litigio, evitando, en todo momento, la indefensión y respetando así el ordenamiento jurídico vigente.

Por su parte, la seguridad jurídica, conforme lo determina el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador “se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”.

En relación al mencionado derecho, esta Corte Constitucional<sup>6</sup> ha señalado que:

Mediante un ejercicio de interpretación integral del texto constitucional, se determina que el derecho a la seguridad jurídica es el pilar sobre el cual se asienta la confianza ciudadana en cuanto a las consecuencias jurídicas de sus actos y omisiones, y a las actuaciones de los distintos poderes públicos; en virtud de aquello, los actos emanados de dichas

<sup>5</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 041-13-SEP-CC, caso N.º 0470-12-EP del 24 de julio del 2013.

<sup>6</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 104-13-SEP-CC, caso N.º 0929-10-EP.

autoridades públicas deben observar las normas que componen el ordenamiento jurídico vigente, debiendo además sujetarse a las atribuciones que le compete a cada órgano.

En sentido similar, la Corte Constitucional<sup>7</sup> ha complementado esta idea al señalar que este derecho:

(...) se encuentra relacionado con el cumplimiento de la Constitución de la República, orientado a que las personas puedan conocer y entender las normas que conforman el ordenamiento jurídico en forma previa a su aplicación por parte de las autoridades competentes, lineamientos que generan confianza acerca del respeto de los derechos consagrados en el texto constitucional.

De ello se colige que la seguridad jurídica constituye un derecho y una garantía que permite que el contenido, tanto del texto constitucional cuanto de las normas que conforman el ordenamiento jurídico ecuatoriano, sean observadas y aplicadas en todas sus actuaciones por operadores jurídicos y por autoridades públicas investidas de competencia para ello generando de esta forma, en las personas, la certeza respecto al goce de sus derechos constitucionales.

La Constitución de la República<sup>8</sup> reconoce determinadas características fundamentales tanto para los principios cuanto para los derechos; así, se establece que son inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía. La interdependencia conlleva que los derechos configuran un sistema en el cual están relacionados, lo cual implica que una vulneración a un derecho puede lesionar a otros. Como se ha expuesto, los dos derechos expuestos en líneas previas se basan en el respeto del ordenamiento jurídico a través de la aplicación de las normas jurídicas previas, claras y públicas.

En este contexto, se evidencia la materialización de una de las características que, para la aplicación de los derechos, se encuentra establecida en el artículo 11 numeral 6 de la Constitución de la República, y consiste en su interdependencia. Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado<sup>9</sup> que "(...) en razón de que los derechos no pueden ser disgregados de los demás derechos, deben actuar todos de forma interdependiente, relacionados unos con otros, ya que son la base en la que se asienta el aparato estatal"; razón por la cual, esta Corte analizará la presunta vulneración de los derechos previamente enunciados de forma conjunta.

Como quedó anotado en el análisis de la *razonabilidad* de la decisión judicial impugnada, esta fue dictada en

aplicación de la normativa constitucional y legal que rige a la acción de protección, específicamente en armonía de los artículos 88 de la Constitución de la República y 39 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que circunscriben el objeto de la acción de protección a la defensa y tutela de los derechos constitucionales; puesto que en el caso *sub júdice*, luego del análisis íntegro y minucioso realizado previo a la emisión de la sentencia, se llegó a la conclusión que, dados los antecedentes fácticos que sustentaron la demanda, no existe vulneración alguna de derechos constitucionales, siendo el argumento central de la acción una supuesta inaplicación de normativa jurídica reglamentaria, la cual, no fue verificada en el proceso constitucional, sin que se haya observado afectación a derechos.

Como se puede advertir, la pretensión del accionante es obtener el reconocimiento de una condecoración institucional establecida en las normas reglamentarias de la Policía Nacional y para el efecto, argumenta la vulneración de derechos constitucionales, cuando ha quedado debidamente establecido que la inconformidad subjetiva sobre la aplicación a favor o en perjuicio de normas del nivel infraconstitucional que regulan los sistemas de méritos o deméritos institucionales, como efectivamente sucede en el caso bajo examen, no implica ni significa afectación a la seguridad jurídica ni tampoco restricción de derechos constitucionales que deban ser tutelables mediante las garantías jurisdiccionales activadas por el accionante. Dicho en otras palabras y siguiendo el criterio establecido por esta Corte Constitucional: "La seguridad jurídica no puede ni debe ser interpretada como un recurso tendiente a corregir insatisfacciones subjetivas que hacen relación a una indebida o errónea aplicación de una determinada norma jurídica"<sup>10</sup>.

En tal virtud, la sentencia objeto de la presente acción extraordinaria de protección, al haber negado la acción de protección, respetó las normas claras, previas y públicas que rigen a este tipo de garantías jurisdiccionales, pues, por mandato constitucional, le corresponde a toda autoridad pública garantizar en los procesos de toda índole, el cumplimiento de las normas con el fin de generar un marco de certeza y seguridad para la ciudadanía respecto de las consecuencias de sus actos y omisiones. Dentro de las sentencias de acciones de protección, les corresponde a las juezas y jueces dar cumplimiento a lo establecido en la Constitución de la República, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y a los pronunciamientos de la Corte Constitucional; es decir, deben analizar en cada caso la existencia de vulneraciones a derechos constitucionales, pues, para garantizar la seguridad jurídica dentro de un Estado constitucional, existen los procedimientos y normas que corresponden a cada una de las acciones, cuya inobservancia por parte del operador de justicia podría suponer incluso la desnaturalización de las garantías.

<sup>7</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 100-14-SEP-CC, caso N.º 0026-11-EP.

<sup>8</sup> Constitución de la República: "Art. 11.- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: (...) 6. Todos los principios y los derechos son inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía.)

<sup>9</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 146-14-SEP-CC, caso N.º 1773-11-EP.

<sup>10</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 016-13-SEP-CC, caso N.º 1000-12-EP.

En definitiva, la sentencia dictada el 17 de marzo de 2010, por los jueces de la Tercera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, dentro de la acción de protección N.º 143-2010, por observar la regulación constitucional y legal de la acción de protección, no vulnera el derecho a la seguridad jurídica consagrado en el artículo 82 de la Constitución de la República.

### III. DECISIÓN

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

#### SENTENCIA

1. Declarar que no existe vulneración de derechos constitucionales.
2. Negar la acción extraordinaria de protección planteada.
3. Publíquese, notifíquese y cúmplase.

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

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

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con cinco votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loo, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Alfredo Ruiz Guzmán y Wendy Molina Andrade, sin contar con la presencia de los jueces Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, en sesión del 20 de mayo del 2015. Lo certifico.

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

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de junio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

#### CASO Nro. 0789-10-EP

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el juez Patricio Pazmiño Freire, Presidente de la Corte Constitucional, el día martes 02 de junio del dos mil quince.- Lo certifico.

f.) Jaime Pozo Chamorro, **Secretario General**.

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de junio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 20 de mayo de 2015

#### SENTENCIA N.º 163-15-SEP-CC

#### CASO N.º 0350-11-EP

### CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

#### I. ANTECEDENTES

##### Resumen de admisibilidad

La presente acción extraordinaria de protección fue interpuesta ante la Corte Constitucional, para el período de transición, el 14 de febrero de 2011, por la doctora María Consuelo Flor Morla en calidad de procuradora judicial de la compañía CONTICORP S. A., en contra de la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, el 13 de enero de 2011, dentro del recurso de casación N.º 64-2010.

De conformidad con lo establecido en el segundo inciso del artículo 17 del Reglamento de Sustanciación de Proceso de Competencia de la Corte Constitucional, el Secretario General de la Corte Constitucional, para el período de transición, certificó el 17 de febrero de 2011 que no se ha presentado otra solicitud con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, mediante auto del 21 de marzo de 2011 a las 12h30, avocó conocimiento de la presente causa, y por considerar que la acción extraordinaria de protección reúne los requisitos formales exigidos para la presentación de la demanda, admitió a trámite la acción y ordenó que se proceda al respectivo sorteo.

De conformidad con el sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, el 14 de abril de 2011, el secretario general remitió al despacho del ex juez constitucional Patricio Herrera Betancourt, quien avocó conocimiento de la causa y ordenó la notificación con el contenido de la demanda a los legitimados pasivos, al accionante y a terceros interesados en el proceso. Asimismo, señaló día y hora para la realización de una audiencia pública, la misma que fue suspendida ante la no comparecencia de la parte actora y de los jueces que dictaron la sentencia objeto de la presente acción.

El 6 de noviembre de 2012, fueron posesionados los jueces de la Primera Corte Constitucional, de conformidad a lo establecido en los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República. En tal virtud, el Pleno del Organismo procedió al sorteo de la causa, efectuado el 03 de enero de 2013. De conformidad con dicho sorteo, el secretario general remitió el expediente al despacho de la jueza constitucional sustanciadora Wendy Molina Andrade, quien avocó conocimiento de la causa el 03 de julio de 2014.

##### Sentencia impugnada

La sentencia que impugna la accionante, es la dictada por la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional

de Justicia, dentro del recurso de casación presentado por el Servicio de Rentas Internas (SRI) en cuya parte pertinente, se señala:

**SEXTO.-** En la demanda, se impugna la Resolución de 24 de octubre de 2008 que declara extemporáneo el reclamo administrativo y, al propio tiempo se solicita que se declare que el pago realizado por la empresa fue oportuno. La mencionada resolución señala que la reclamación en contra de las Actas de Refiscalización debió proponerse dentro del plazo de veinte días contados desde el día hábil siguiente del que fueron notificadas y, que no habiendo ocurrido ello, resulta extemporáneo. En la reclamación de 2 de julio de 2008 (fs. 8 a 14 de los autos) se impugnan las Actas de Refiscalización. **SÉPTIMO.-** La sentencia de la Sala de lo Fiscal de 25 de abril de 2008 fs. 15 a 18 de los autos, reconoce la legitimidad de las Actas de Refiscalización; de ninguna manera produce el efecto extraño de que se pueda volver a contar el plazo para presentar reclamación en su contra según implícitamente lo ha malentendido la Sala de Instancia. En mérito de las consideraciones expuestas, la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional, administrando justicia, en nombre del pueblo soberano del Ecuador, y por autoridad de la Constitución y las leyes de la República, casa la sentencia de 29 de octubre de 2009, expedida por la Segunda Sala del Tribunal Distrital de lo Fiscal No. 2 y reconoce la legitimidad de la Resolución de 24 de octubre de 2008. Respecto de los pagos que hubiese realizado la Empresa, oportunamente tendrá la posibilidad de hacerlos valer. Notifíquese, publíquese, devuélvase.- [...].

#### Detalles de la demanda

#### Hechos relatados y derechos presuntamente vulnerados

Según se desprende del expediente, la empresa CONTICORP S. A., a través de su representante legal, presentó ante el Servicio de Rentas Internas del Litoral Sur, el 02 de julio de 2008, un reclamo administrativo (trámite No. 109012008030251) en contra de las actas presuntivas de refiscalización N.º 17.0.059/98CE por concepto de Impuesto a la Renta por el año 1994; N.º 17.0.060/98CE por concepto de retenciones en la fuente dentro del año 1994; N.º 17.0.061/98CE por concepto de Impuesto a la Renta del año 1995; y, el acta N.º 17.0.062/98CE por concepto de retenciones en la fuente dentro del año 1995. Dentro del referido reclamo, el accionante manifestó que las glosas presuntivas determinadas en las actas de refiscalización son inválidas al haber sido levantadas, transgrediendo los artículos 92 y 132 numeral 2 del Código Tributario vigente a la época.

Posteriormente, el 22 de octubre de 2008, el representante de la empresa CONTICORP S. A., presentó ante el SRI del Litoral Sur un escrito dentro del trámite de reclamo administrativo (trámite N.º 109012008030251), manifestando su voluntad de acogerse a la remisión de intereses y multas frente a obligaciones tributarias (amnistía tributaria), prevista en la disposición transitoria única de la Ley Orgánica Reformatoria e Interpretativa de la Ley de Régimen Tributario Interno, al Código Tributario, a la

Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria del Ecuador y a la Ley de Régimen del Sector Eléctrico. Circunstancia por la cual, la empresa desistía expresamente del reclamo administrativo presentado el 02 de julio de 2008 y realizaba el pago de la deuda principal por el valor de \$ 49.154, 50 USD, correspondiente al monto total establecido en las cuatro actas presuntivas de refiscalización.

Ante el reclamo y posterior escrito presentado, el director regional (e) del Servicio de Rentas Internas del Litoral Sur, mediante la Resolución N.º 109012008OREC009605 del 24 de octubre de 2008, resolvió en primer término, declarar improcedente el reclamo administrativo presentado por la empresa CONTICORP S. A., el 02 de julio de 2008, argumentando en lo principal la extemporaneidad en la presentación del reclamo administrativo, considerando que una vez notificadas las actas de refiscalización en el año 1998, el contribuyente había iniciado las siguientes acciones: 1) El 06 de mayo de 1998, el accionante presentó un recurso de reposición solicitando la nulidad de las actas presuntivas de refiscalización, y 2) El 22 de mayo de 1998, se presentó un reclamo administrativo ante el Comité Tributario N.º 02. Ambos procesos, según lo señala el SRI en su resolución, fueron resueltos el 04 de enero de 2003 y 26 de agosto de 1998, respectivamente, en forma favorable para la Administración Tributaria, reconociéndose la legalidad de dichas actas impugnadas. Adicionalmente, mediante sentencia de casación, dictada el 25 de abril de 2008, la entonces denominada Sala Especializada de lo Fiscal de la ex Corte Suprema de Justicia reconoció la legitimidad de la Resolución del SRI N.º NAC -0709 en donde, se restablece la validez de las actas de refiscalización.

En tal sentido, el SRI, a través de su Resolución N.º 109012008OREC009605 del 24 de octubre de 2008, manifestó que el tema controvertido a través del último reclamo presentado por la empresa fue ya tratado y resuelto tanto por la administración como por la instancia judicial, razón por la cual resulta improcedente el reclamo presentado el 02 de julio de 2008. Por otra parte, en lo que se refiere al pedido de condonación de intereses y multas por concepto de las obligaciones tributarias que mantenga el contribuyente con la administración, el SRI da por recibido el pedido de remisión; sin embargo, no se señala de manera clara la aceptación o no del referido pedido.

El 27 de octubre de 2008, la empresa CONTICORP S. A., impugna la Resolución N.º 109012008OREC009605, emitida por el director regional (e) del Servicio de Rentas Internas del Litoral Sur, ante el Tribunal Distrital de lo Fiscal N.º 2 de Guayaquil, señalando como única petición que se declare mediante sentencia que el pago realizado por la empresa sobre la deuda tributaria principal fue oportuno y suficiente, y que en consecuencia ha operado la amnistía tributaria en un cien por ciento.

El 29 de octubre de 2009, el Tribunal Distrital de lo Fiscal N.º 2 de Guayaquil expidió la sentencia dentro del juicio N.º 1064-09, señalando que el pago fue oportuno toda vez que fue realizado dentro del plazo establecido en la

Ley Orgánica Reformatoria e Interpretativa a la Ley de Régimen Tributario Interno, al Código Tributario, a la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria del Ecuador y a la Ley de Régimen del Sector Eléctrico. Asimismo, se señaló que el pago fue suficiente, conforme lo demostró el contribuyente dentro de la etapa probatoria, declarándose así la oportunidad y suficiencia del pago por remisión del cien por ciento de los intereses de mora, multas y recargos de las actas de refiscalización Nros. 17.0.059/98CE, 17.0.060/98CE, 17.0.061/98CE y 17.0.062/98CE.

El 24 de noviembre de 2009, el Servicio de Rentas Internas del Litoral Sur presentó un recurso de casación ante la Corte Nacional de Justicia (Recurso N.º 64-2010), argumentando las causales primera, tercera y quinta del artículo 3 de la Ley de Casación. Frente al recurso planteado, la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, el 13 de enero de 2011, resolvió casar la sentencia dictada el 29 de octubre de 2009, por la Segunda Sala del Tribunal Distrital de lo Fiscal N.º 2 de Guayaquil y consecuentemente, reconocer la legitimidad de la Resolución N.º 109012008OREC009605 del 24 de octubre de 2008, dictada por el director regional (e) del Servicio de Rentas Internas del Litoral Sur, a través de la cual, se declara la improcedencia del reclamo administrativo presentado por la empresa CONTICORP S. A.

A consideración del accionante, la sentencia de casación objeto de la presente acción, vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva reconocido en el artículo 75 de la Constitución, ya que no resuelve la materia principal de la controversia; esto es, la oportunidad y suficiencia del pago hecho sobre la deuda tributaria principal, conforme lo demanda la normativa que regula la amnistía tributaria. Por el contrario, según lo señala la accionante, la sentencia de casación simplemente señala que el contribuyente oportunamente podrá hacer valer el pago de la obligación tributaria que ha realizado, pretendiendo que se inicie otro proceso para resolver exactamente la misma pretensión del proceso cuya sentencia hoy se impugna.

Asimismo, el accionante señala que a través de la sentencia de casación, se vulnera el derecho al debido proceso consagrado en el artículo 76 de la Constitución, toda vez que la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia no siguió el trámite propio del recurso de casación, pues, a pesar de no haber encontrado fundamento para las causales alegadas en casación, casó la sentencia sin resolver la materia principal de la controversia. Dentro de este derecho, la accionante señala que la Sala, al resolver casar la sentencia, sin encontrar fundamento para ello, incurre en una evidente falta de motivación, circunstancia que vulnera esta garantía prevista en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Carta Suprema.

Finalmente, el accionante manifiesta que se ha vulnerado el principio de seguridad jurídica previsto en el artículo 82 de la Constitución, así como los principios rectores del sistema procesal, al no haber resuelto la materia principal de la *litis* y pretender que la empresa CONTICORP S. A.,

en calidad de contribuyente, inicie otro proceso para hacer valer la misma pretensión establecida dentro del proceso recurrido.

#### **Pretensión concreta**

Dentro de la demanda se plantea la siguiente pretensión: “Por las consideraciones expuestas, solicitamos de ustedes, señores jueces de la Corte Constitucional, a fin de reparar los derechos vulnerados que han sido descritos, se sirvan dejar sin efecto la sentencia dictada el 13 de enero de 2011, y notificada a las partes el 17 del mismo mes y año, dentro del recurso de casación No. 064-2010, por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, por existir suficientes pruebas de violaciones”.

#### **Contestación a la demanda y sus argumentos**

Los conjuces de la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, José Suing Nagua y Gustavo Durango Vela, mediante escrito ingresado el 08 de agosto de 2011, presentaron su informe bajo los siguientes argumentos principales:

Que, la Resolución N.º 109012008OREC009605 del 24 de octubre de 2008, dictada por el director regional (e) del Servicio de Rentas Internas del Litoral Sur, dentro del reclamo administrativo, señala que la reclamación en contra de las actas de refiscalización debió proponerse dentro del plazo de 20 días contados desde el día hábil siguiente del que fueron notificadas, dándose así la extemporaneidad del reclamo. Adicionalmente, señalan los conjuces, que la sentencia de casación dictada el 25 de abril de 2008, por la Sala de lo Fiscal de la Corte Suprema de Justicia ya reconoció la validez de las actas de refiscalización, motivo por el cual es imposible presentar un reclamo administrativo. En tal sentido, es que la Sala de la Corte Nacional de Justicia, dentro del actual proceso, decidió casar la sentencia y con ello, reconocer la legitimidad de la Resolución N.º 109012008OREC009605 del 24 de octubre de 2008, en la cual el Servicio de Rentas Internas del Litoral Sur declara improcedente el reclamo administrativo.

Que, la decisión de la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, de conformidad a lo que prevé la ley y a lo que consta en autos del proceso, no ha conculcado derechos, ha sido lo suficientemente motivada, ha existido seguridad jurídica, no se han afectado las garantías del debido proceso, no ha existido negligencia, denegación de justicia o retardo en la tramitación de la causa. Simplemente, la parte actora pretende conseguir por medio de esta acción extraordinaria de protección que se deje sin efecto la sentencia de la Corte Nacional de Justicia.

Que, la empresa actora ha argumentado que la sentencia de casación ha infringido supuestamente, el derecho a que toda autoridad administrativa o judicial, garantice el cumplimiento de las normas y sus derechos; sin embargo, si el resultado de todo el proceso no ha satisfecho sus

aspiraciones, no es motivo para sostener que se han vulnerado sus derechos. Adicionalmente, los jueces dentro de su informe, resaltan el hecho de que como se puede evidenciar del proceso, y conforme consta de la propia sentencia y relatos de la actora, la empresa CONTICORP S. A., actuó toda la prueba que consideró necesaria, presentó cuanto escrito estimó conveniente, y en general tuvo la oportunidad de contradecir los argumentos de la contraparte en todas las etapas del juicio.

### **Comparecencia de terceros interesados en el proceso**

#### **Procurador General del Estado**

El abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de Patrocinio y delegado del procurador general del Estado, ha comparecido en la presente causa, señalando casillero judicial para futuras notificaciones.

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

### **Competencia de la Corte**

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

### **Legitimación activa**

La accionante se encuentra legitimada 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 y de conformidad con el artículo 439 *ibídem*, que establece que las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano individual o colectivamente, y en concordancia con el artículo 59 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

### **Naturaleza jurídica y objeto de la acción extraordinaria de protección**

Como ya se lo ha reiterado en reiterados pronunciamientos, la Corte Constitucional, por medio de la acción extraordinaria de protección, se pronunciará respecto de dos cuestiones principales: la vulneración de derechos constitucionales o la violación de normas del debido proceso. En este orden, todos los ciudadanos, en forma individual o colectiva, podrán presentar una acción extraordinaria de protección contra decisiones judiciales en las cuales se hayan vulnerado derechos reconocidos en la Constitución. Mecanismo previsto para que la

competencia asumida por los jueces esté subordinada a los mandatos del ordenamiento supremo y ante todo respeten los derechos de las partes procesales.

La acción extraordinaria de protección procede exclusivamente en contra de sentencias o autos definitivos en los que por acción u omisión, se haya violado el debido proceso u otros derechos constitucionales reconocidos en la Constitución, una vez que se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, a menos que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia de la persona titular del derecho constitucional vulnerado, conforme lo previsto en el artículo 94 de la Constitución de la República.

Con respecto de las actuaciones jurisdiccionales en el contexto de procesos ordinarios, cabe aclarar que esta Corte carece de competencia para pronunciarse sobre la corrección en la aplicación de la norma infraconstitucionales; la valoración de las pruebas, exceptuando la obtención y actuación probatoria según el artículo 76 numeral 4 de la Constitución de la República así, como tampoco tiene potestad para conocer y sancionar supuestas lesiones a bienes jurídicos protegidos por la legislación ordinaria.

### **Determinación del problema jurídico**

La Corte Constitucional, en el presente caso, deberá determinar si la decisión impugnada ha vulnerado derechos constitucionales, ante lo cual, estima necesario sistematizar su argumentación a partir del siguiente problema jurídico:

La sentencia expedida por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia ¿vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de motivar los fallos judiciales y con ello, los derechos a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica, consagrados en la Constitución?

### **Resolución del problema jurídico**

**La sentencia expedida por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia ¿vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de motivar los fallos judiciales y con ello, los derechos a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica, consagrados en la Constitución?**

Según se desprende de la demanda, el accionante alega una falta de motivación dentro de la sentencia de casación y con ello, una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva y al principio de seguridad jurídica. Para ello, argumenta que la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia “no siguió el trámite propio del recurso de casación, ya que –insistimos- no obstante no haber encontrado fundamento para las causales alegadas para la casación, casó la sentencia, y además dejó sin resolver la materia principal de la controversia, esto es, la oportunidad

y suficiencia del pago” en sujeción a la amnistía tributaria solicitada por el accionante dentro del proceso tributario. Bajo tal circunstancia, la Corte realizará un examen por medio del cual se cotejen los derechos constitucionales presuntamente vulnerados, frente al análisis de la sentencia impugnada.

En lo que respecta al derecho al debido proceso, este representa sin duda alguna un pilar fundamental para la defensa de los derechos de las personas que intervienen dentro de un juicio. Su reconocimiento permite la articulación de varios principios y garantías básicas que permiten una correcta administración de justicia; entre ellos, la garantía de la motivación de toda resolución que emitan los poderes públicos. Dicha garantía se halla prevista en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución, el mismo que señala en su parte pertinente que: “I) Las resoluciones del poder público deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho”.

La motivación de un fallo judicial es definida como un elemento que impone al juez el deber de expresar en la sentencia los motivos de hecho y de derecho que sustentan lo decidido. Esta exigencia tiene por objeto: a) Controlar la arbitrariedad del sentenciador, pues le impone justificar el razonamiento lógico que siguió para establecer el dispositivo; y b) Garantizar el legítimo derecho de defensa de las partes, porque estas requieren conocer los motivos de la decisión para determinar si están conformes con ella. En caso contrario, podrán interponer los recursos previstos en la ley con el fin de obtener una posterior revisión sobre la legalidad de lo sentenciado<sup>1</sup>.

En la especie, la motivación se articula plenamente con el derecho a una tutela judicial efectiva con el objeto de que quienes acuden a los diversos órganos jurisdiccionales no queden en indefensión y así, generar la confianza debida en el sistema jurídico ecuatoriano; empero, este derecho no significa exclusivamente acceder a los órganos jurisdiccionales u obtener una decisión judicial conforme a las pretensiones señaladas dentro del proceso, sino que una vez ejercitado aquel derecho, los jueces y juezas deban guiar sus actuaciones diligentemente en aras de alcanzar la tan anhelada justicia, dictando una resolución jurídicamente fundada. Por lo tanto, es precisamente a través de la motivación de las resoluciones judiciales cuando los jueces determinan que sus actuaciones se han producido con apego a la Constitución y a las leyes que rigen un caso en concreto.

Asimismo, la motivación está estrechamente vinculada con el principio de seguridad jurídica, derecho contenido en el artículo 82 de la Constitución y que obliga,

indeblemente, a respetar la Constitución y garantizar la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes. En base a ello, conforme lo ha señalado esta Corte en reiterados fallos, uno de los objetivos primordiales de fundamentar toda sentencia es la de proporcionar un razonamiento lógico y comprensivo de cómo las normas y entidades normativas del ordenamiento jurídico encajan en las expectativas de solucionar los problemas o conflictos presentados, conformando de esta forma un derecho inherente al debido proceso por el cual el Estado pone a disposición de la sociedad las razones de su decisión<sup>2</sup>.

Puede concluirse entonces que dentro del presente caso, de verificarse la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación por parte de la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, tal como lo alega el accionante, esta Corte deberá declarar no únicamente la vulneración de ese derecho en particular, sino, adicionalmente el quebrantamiento de la tutela judicial efectiva y la seguridad jurídica, considerando que estos derechos y principios constitucionales están estrechamente relacionados entre sí.

Conforme lo ha señalado la Corte Constitucional en reiterados fallos<sup>3</sup>, bajo el fin de alcanzar una debida motivación en las decisiones adoptadas por la autoridad judicial, estas deberán estar soportadas por argumentos: i. Razonables, es decir, que sea fundada en los principios constitucionales; ii. Lógicos, lo cual implica una coherencia entre las premisas y la conclusión y, finalmente, iii. Comprensibles, es decir, que el fallo goce de claridad en el lenguaje. Asimismo, debe mostrar cómo los enunciados normativos se adecuan a los deseos de solucionar los conflictos presentados.

En el caso *sub júdice*, una vez que la Corte ha examinado el fallo de casación dictado por la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, se desprenden como principales fundamentos los siguientes: a) La Sala de Casación, dentro del considerando cuarto de la sentencia, desechó el argumento que haya existido una aplicación indebida del artículo 220 del Código Tributario, toda vez que la Segunda Sala del Tribunal Distrital de lo Fiscal N.º 2 si tenía competencia para conocer la acción de impugnación; b) De igual forma, con respecto a la falta de motivación del fallo y a la errónea interpretación de los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba, la Sala señaló, dentro del considerando quinto, que el recurrente no ha precisado los fundamentos por los cuales se pueda concluir que exista una falta de motivación dentro de la sentencia recurrida y que, dentro del recurso de casación, resulta improcedente realizar una apreciación de las pruebas producidas por el inferior, conforme lo establece la Ley de Casación; c) Por otro lado, en relación

<sup>1</sup> Alfredo Islas Colín; “Criterios jurisprudenciales en materia de derechos humanos: el derecho a la vida; el derecho a la libertad de expresión; la debida motivación y fundamentación, y la tortura.”; UNAM, México, Pág. 524.

<sup>2</sup> Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, Sentencia No. 025-09-SEP-CC

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 227-12-SEP-CC.

a la alegada falta de aplicación del artículo 115 del Código Tributario, la Sala, dentro de los considerandos sexto y séptimo, aceptó dicha alegación indicando que efectivamente existía un plazo legal de 20 días para presentar un reclamo administrativo, el cual no solo que se había cumplido hace mucho tiempo en consideración a la fecha en que las actas de refiscalización habían sido emitidas, sino que de igual manera, la sentencia dictada el 02 de julio de 2008, por la entonces Corte Suprema de Justicia había ya reconocido la legitimidad de las actas de refiscalización, razón por la cual no cabía un nuevo reclamo administrativo por aquello, conforme lo malinterpretó la Sala de instancia y, d) Finalmente, en relación a la alegada aplicación indebida de la disposición transitoria única de la Ley Orgánica Reformatoria e Interpretativa de la Ley de Régimen Tributario Interno, al Código Tributario, a la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria del Ecuador y a la Ley de Régimen del Sector Eléctrico, la Sala deja entrever dentro de los considerandos últimos, que mal podría la Segunda Sala del Tribunal Distrital de lo Fiscal N.º 2 reconocer dentro de su sentencia el pago suficiente de la obligación tributaria basándose a un informe pericial contratado por el sujeto pasivo, si dicho pago no concordaba con el monto de la deuda total determinada por el SRI y sobre la cual, ya existía un pronunciamiento previo reconociendo su validez. Razón por la que la sentencia de casación resolvió, en primer lugar, ratificar la validez de la resolución dictada por el SRI en la cual se declara improcedente el reclamo administrativo y en segundo lugar, con respecto al pago realizado por la empresa bajo la intención de someterse a la amnistía tributaria, se lo hará valer oportunamente como un pago parcial de la obligación tributaria total.

En definitiva, los jueces de casación sustentan su fallo concretando las razones fácticas y jurídicas por las cuales se resolvió aceptar el recurso presentado y en consecuencia dejar sin efecto el acto de autoridad atentatorio a derechos constitucionales, quedando claro que la actuación de los jueces obedeció a una correcta aplicación de los derechos consagrados en la Constitución, como es el caso del derecho al debido proceso y todas las garantías que lo conforman; de tal manera que se le permitió conocer a las partes las razones de hecho y de derecho por las cuales se adoptó tal decisión, guardando una coherencia entre las premisas analizadas dentro del fallo, las conclusiones a la que se llegaron y finalmente, la decisión adoptada por los jueces. En consecuencia, la sentencia en análisis cumplió con los requisitos mínimos para considerar que la decisión se ha motivado de manera adecuada y bajo una debida razonabilidad, lógica y comprensibilidad.

Por tanto, esta Corte considera que la Sala de Casación justificó su decisión, aceptando el recurso de casación tras considerar que los jueces del Tribunal aplicaron indebidamente las normas legales directamente relacionadas al conflicto tributario. De ahí que no se evidencia dentro de la sentencia impugnada una falta de motivación y con ello, una vulneración a la tutela judicial

efectiva y a la seguridad jurídica, considerando que se han fundamentado correctamente las causales que permitieron casar la sentencia y la misma, sí resuelve la materia principal de la controversia.

### III. DECISIÓN

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

#### SENTENCIA

1. Declarar que no existe vulneración de derechos constitucionales.
2. Negar la acción extraordinaria de protección planteada.
3. Devolver el expediente respectivo al juez de origen para su archivo.
4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

f.) Wendy Molina Andrade, **PRESIDENTA (E)**.

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

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con cinco votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Alfredo Ruiz Guzmán y Wendy Molina Andrade, sin contar con la presencia de los jueces Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, en sesión de 20 de mayo de 2015. Lo certifico.

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

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de junio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

#### CASO Nro. 0350-11-EP

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la jueza Wendy Molina Andrade, suscribió la presente sentencia el día martes 01 de junio del 2015, en calidad de presidenta (e) de la Corte Constitucional, al momento de expedirse la misma.- Lo certifico.

f.) Jaime Pozo Chamorro, **Secretario General**.

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de junio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 20 de mayo de 2015

**SENTENCIA N.° 165-15-SEP-CC**

**CASO N.° 0665-11-EP**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

El 28 de marzo de 2011, Yolanda Romero Pazmiño, Gladys Cuzco Cabrera, Rosa Granja Reyes, Julia Vicenta Cordero Arce, Alejandrina Borja Rosario, Flor María Aragundi Rodríguez, Livia Esperanza Apolo Valarezo, Efigenia Cumbicus Sigcho y Juan Estuardo Santa María Guale, por sus propios derechos, presentaron acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia emitida el 10 de marzo de 2011, por la Primera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dentro de la acción de protección N.° 0036-2011.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, el 25 de abril de 2011, de conformidad con lo establecido en el segundo inciso del artículo 4 innumerado agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, conformada por los jueces constitucionales Alfonso Luz Yunes, Nina Pacari Vega y Patricio Pazmiño Freire, el 29 de noviembre de 2011, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.° 0665-11-EP.

Efectuado el sorteo correspondiente conforme el artículo 195 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y el artículo 18 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, correspondió al ex juez constitucional Alfonso Luz Yunes sustanciar la presente causa.

El juez constitucional mediante providencia del 01 de febrero de 2012, avocó conocimiento de la presente causa e hizo conocer a los jueces de la Primera Sala de lo Penal, Colusorio y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas y al juez tercero de lo penal y tránsito de Guayas, abogado César Hermida Alvarado, sobre la recepción del proceso y solicitó que presenten su informe de descargo debidamente motivado sobre los fundamentos de la acción en el término de quince días.

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

En virtud del sorteo realizado ante el Pleno del Organismo en sesión extraordinaria del 03 de enero de 2013, le correspondió sustanciar la presente causa a la jueza constitucional María del Carmen Maldonado Sánchez, quien, mediante providencia del 19 de marzo de 2015, avocó conocimiento.

**Breve descripción del caso**

Los legitimados activos, el 10 de diciembre de 2010, presentaron acción de protección en contra de la Comandancia del Ejército, argumentando que sus derechos han sido vulnerados porque, según afirmaron, renunciaron del Hospital de la Segunda División del Ejército y no les fueron canceladas las indemnizaciones conforme el artículo 8 del Mandato Constituyente N.° 2, aspecto que fue negado por la entidad accionada, que durante el proceso afirmó haber cumplido con la mencionada disposición.

El proceso signado con el N.° 222-2010 en primera instancia, fue conocido por el Juzgado Tercero de Tránsito del Guayas que, el 30 de diciembre de 2010 a las 16h09, declaró con lugar la acción de protección. En virtud del recurso de apelación formulado, la Primera Sala de lo Penal, Colusorio y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas conoció el proceso y el 10 de marzo de 2011 a las 17h27, aceptó el recurso de apelación, revocó la sentencia subida en grado y por tanto, negó la acción de protección.

**Argumentos planteados en la demanda**

Los legitimados activos afirman que la sentencia demandada contraviene expresamente, el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República debido a que la Sala “decidió ponderar como de mayor peso para la justicia procesal la norma-principio de impugnación de los Actos Administrativos, que la norma-principio que consagra el derecho a la elegibilidad, y, por el ejercicio de esa discrecionalidad prohibida, consciente o inconscientemente se enrumba ilegítimamente a que se cancele una LIQUIDACION de UN MIL DOLARES POR CADA AÑO DE SERVICIO, establecido en el Art. 96 del Reglamento de la EX - LOSCCA a la cual tenemos derecho y fue aceptado por el Juez a-quo al dictaminar su fallo a nuestro favor”.

Describen como “*inacceptable*” lo señalado por la Sala en la sentencia respecto de continuar el reclamo en vía administrativa o judicial, afirmando que no era posible presentar dicho reclamo ya que había transcurrido mucho tiempo, considerando que el legitimado pasivo les había hecho esperar ocho meses para finalmente negarles lo solicitado.

Los accionantes mencionan que: “Si el juez se ve (sic) en el caso de tener que aplicar una de las dos normas – principios siempre debe poner el mayor peso en proteger el derecho constitucional, a costa de la impugnación de los actos en la vía administrativa, pues este último principio procesal tiene menor dimensión axiológica”.

### **Derechos presuntamente vulnerados**

Los accionantes consideran que la decisión judicial que impugnan vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva, el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación; así como el derecho a la seguridad jurídica, establecidos en los artículos 75, 76 numeral 7 literal I y 82 de la Constitución de la República, respectivamente.

### **Pretensión**

Los accionantes solicitan: “Que se acepte la acción extraordinaria de protección y que en sentencia se declare la violación de nuestros derechos constitucionales en la sentencia dictada dentro del juicio de garantías constitucionales número 036/2011 por los jueces de la primera sala de garantías penales de la Corte Provincial de Justicia del Guayas el 10 de marzo del 2011, a las 17h27”.

### **Decisión judicial impugnada**

La decisión judicial impugnada es la sentencia emitida el 10 de marzo de 2011, por la Primera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dentro de la acción de protección N.º 0036-2011 que en su parte pertinente, señala:

En la especie, procede la Acción de Protección tal como lo establece el Art. 88 de la Constitución de la República teniendo como objetivo principal el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos por la Constitución; pudiéndose interponer cuando exista una vulneración de dichos derechos constitucionales; pues los operadores de justicia convertidos en Jueces Constitucionales, (...) siendo que, del análisis de la presente acción no se ha podido establecer que se ha violado derechos constitucionales algunos, por cuanto el acto administrativo impugnado no ha violado el debido proceso; que el reclamo debió y puede ser exigido por otra vía. Por estas consideraciones, la Primera Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, HACIENDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANDO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LEYES DE LA REPÚBLICA, admitiendo el recurso de apelación interpuesto por la parte accionada, REVOCA la sentencia recurrida, declarando sin lugar la acción de protección planteada por los accionantes (...).

### **Contestación a la demanda**

#### **Tribunal de la Primera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas**

En el texto del informe se evidencia que los jueces de instancia impugnan y rechazan la acción extraordinaria de protección presentada por los legitimados activos, al considerar que no se han vulnerado derechos constitucionales en el proceso de indemnización por renuncia voluntaria por jubilación presentada por los accionantes.

Dicho argumento lo sostienen ya que la indemnización se sustentó conforme el Mandato Constitucional N.º

2 artículo 8 y la Resolución N.º 2009-00200 emitida por la SENRES para el efecto y cuantificación de las liquidaciones, considerando que la acción de protección no era la vía adecuada para tal reclamación.

### **Procuraduría General del Estado**

Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de patrocinio, delegado del procurador general del Estado, comparece ante la Corte Constitucional y señala casillero constitucional N.º 18, para recibir las notificaciones que le correspondan.

### **Ejército del Ecuador**

El coronel de E. M. William Narváez Garzón en su calidad de jefe de la Administración de Talento Humano del Ejército, inicia su escrito con una explicación de la normativa que se encuentra relacionada con la indemnización por renuncia voluntaria para el caso de servidores públicos, transcribiendo el artículo 8 del Mandato Constituyente N.º 2 y su posterior reforma a partir de la emisión del decreto ejecutivo N.º 1701 el 30 de abril de 2009, documento que “conmina” a la SENRES a establecer los montos correspondientes a indemnizaciones por renuncia voluntaria en caso de jubilación de servidores públicos.

Es así que a través de la Resolución N.º 2009-00200 publicada en el Registro Oficial emitido el 21 de agosto de 2009, la SENRES establece varias tablas para el caso concreto tomando en cuenta parámetros como el tiempo de servicio y la edad del servidor público.

Para el caso de los legitimados activos procede a explicar el valor con el que se los indemnizó conforme la aplicación de las tablas mencionadas y en caso de dos personas en especial determina que no cumplían con la edad solicitada para el efecto, considerándolas así como renuncia voluntaria y tomando en cuenta su indemnización normal conforme lo establecía el artículo 133 de la extinta Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa.

Por esta razón, sostiene, que lo solicitado por los legitimados activos, es improcedente porque han requerido mil dólares por año de trabajo y lo dicho es aplicable para el caso en que se haya suprimido puestos de trabajo y en los casos analizados se prevé una renuncia voluntaria por jubilación motivo por el cual, es inaplicable lo solicitado por los accionantes.

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

### **Competencia**

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República en

concordancia con los artículos 63 y 191 numeral 2 literal d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

#### **Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección**

La acción extraordinaria de protección procede exclusivamente, en contra de sentencias definitivas o autos con fuerza de sentencia o ejecutoriados en los que se haya violado por acción u omisión, derechos reconocidos en la Constitución de la República; en esencia, la Corte Constitucional, por medio de esta acción excepcional, solo se pronunciará respecto de dos cuestiones principales: la vulneración de derechos constitucionales o la violación de normas del debido proceso.

La acción extraordinaria de protección tiene como finalidad que la vulneración de derechos constitucionales o la violación de normas del debido proceso no queden en la impunidad, por lo que asumiendo el espíritu garantista de la vigente Carta Fundamental, mediante esta acción excepcional se permite que las sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia firmes y ejecutoriados, puedan ser objeto de revisión por parte del más alto órgano de control de constitucionalidad en el país, la Corte Constitucional.

#### **Planteamiento de los problemas jurídicos.-**

La Corte Constitucional sistematizará el análisis del caso planteado a partir de la formulación de los siguientes problemas jurídicos:

1. La sentencia dictada por la Primera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, el 10 de marzo de 2011, ¿vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva y el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, establecidos en los artículos 75 y 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República, respectivamente?
2. La sentencia dictada por la Primera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, el 10 de marzo de 2011, ¿vulneró el derecho a la seguridad jurídica establecido en el artículo 82 de la Constitución de la República?

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

1. **La sentencia dictada por la Primera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, el 10 de marzo de 2011, ¿vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva y el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, establecidos en los artículos 75 y 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República, respectivamente?**

El artículo 75 de la Constitución de la República consagra el derecho a la tutela judicial efectiva de la siguiente manera: “ Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos

e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley”.

En tal virtud, la tutela judicial efectiva, imparcial y expedita comporta un derecho de las personas de acceder a la justicia y el deber de los operadores judiciales de ajustar sus actuaciones a los parámetros legales y constitucionales pertinentes; de esta forma, se configura el derecho de manera integral, en donde los jueces y juezas asumen el rol de ser garantes del respeto de los derechos que les asisten a las partes dentro de cada proceso.

En este sentido, la Corte Constitucional del Ecuador<sup>1</sup> se ha referido a la tutela judicial efectiva como:

(...) la vigencia del Estado constitucional de derechos y justicia, en el cual las personas encuentran consagrado su derecho a acudir a los órganos jurisdiccionales para que, a través de un debido procedimiento y en ejercicio de sus derechos y garantías, **obtener respuestas en decisiones judiciales debidamente motivadas en derecho respecto de sus pretensiones e intereses sin más limitaciones que las previstas en la Constitución y la Ley (...)**. (Resaltado fuera del texto).

De esta forma, la tutela judicial efectiva es el derecho que garantiza a las personas el acceso a la justicia, sin que su pleno ejercicio se agote únicamente en la posibilidad de acudir a los órganos jurisdiccionales, pues implica también la obligación que tiene el operador de justicia de sustanciar la causa observando el procedimiento establecido por el ordenamiento jurídico para cada caso y concluyendo el mismo a través de una decisión motivada que garantice los derechos de las partes.

El contenido del derecho a la tutela judicial efectiva ha sido desarrollado por esta Corte Constitucional<sup>2</sup> en el siguiente sentido:

(...) el derecho a la tutela efectiva, imparcial y expedita de los derechos de las personas tiene relación con el derecho de **acceso a los órganos jurisdiccionales para que, luego de un proceso que observe las garantías mínimas establecidas en la Constitución y la ley**, se haga justicia; por tanto, se puede afirmar que su contenido es amplio y en éste se diferencian tres momentos: el primero relacionado con el acceso a la justicia, el segundo con el desarrollo del proceso en un tiempo razonable, y el tercero que tiene relación con la ejecución de la sentencia, esto es, **acceso a la jurisdicción, debido proceso** y eficacia de la sentencia. (El resaltado no forma parte del texto).

Dicho de otro modo, la tutela judicial implica una serie de actuaciones por parte del Estado, a través de los órganos

<sup>1</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 110-13-SEP-CC, caso N.º 0690-12-EP.

<sup>2</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 117-14-SEP-CC. Caso No. 1010-11-EP.

jurisdiccionales, que permiten asegurar el efectivo goce y cumplimiento de los derechos consagrados en la Constitución de la República para la obtención de una resolución judicial motivada. Por tanto, los operadores de justicia deben enmarcar sus actuaciones al debido proceso, sin ninguna especie de condicionamientos en observancia de las disposiciones constitucionales y legales aplicables al caso concreto.

Por su parte, la motivación es una garantía de fundamental importancia para la tutela de un debido proceso, en tanto, exige que todas las autoridades públicas justifiquen las razones por las cuales establecen una resolución para cada caso concreto. La Corte Constitucional, para el período de transición, así como la Corte Constitucional del Ecuador han establecido en reiteradas ocasiones que para que una sentencia se encuentre debidamente motivada, es necesario que se cumplan los requisitos de: a) Razonabilidad, b) Lógica y c) Comprensibilidad.

Así, en la sentencia N.º 121-14-SEP-CC esta Corte<sup>3</sup>, precisó:

(...) razonable en el sentido de que la decisión se fundamente en lo dispuesto en las disposiciones constitucionales y normativa pertinente; lógica, en lo que respecta a que la misma contenga una estructura coherente, en la cual el operador de justicia, mediante la contraposición entre elementos fácticos y jurídicos, establezca conclusiones que guarden coherencia con estos elementos, y que de este análisis, al final se establezca una decisión general del caso; comprensible en lo que se refiere al lenguaje que se utilice en la decisión, el mismo que debe ser dirigido hacia el entendimiento por parte del auditorio social.

Una de las características del marco constitucional vigente es la obligación del Estado de promover y garantizar el goce de los derechos, para lo cual la Norma Fundamental ha previsto una serie de principios de aplicación transversal para el ejercicio de los derechos constitucionales por parte de todas las personas. Dentro de estos, la Constitución<sup>4</sup> reconoce determinadas características fundamentales tanto para los principios cuanto para los derechos; así, se establece que son inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía.

La interdependencia conlleva que los derechos configuran un sistema en el cual están relacionados, lo cual implica que una vulneración a un derecho puede lesionar a otros. Como se ha expuesto, el contenido del derecho a la tutela judicial efectiva contempla también una tramitación en observancia del debido proceso y en particular, obliga a los órganos judiciales a emitir respuestas motivadas para los usuarios que acceden a este servicio.

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 121-14-SEP-CC, caso N.º 0523-12-EP.

<sup>4</sup> Constitución de la República: "Art. 11.- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: (...) 6. Todos los principios y los derechos son inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía.)

En este contexto, se evidencia la materialización de una de las características que, para la aplicación de los derechos, se encuentra establecida en el artículo 11 numeral 6 de la Constitución de la República, y consiste en su interdependencia. Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado<sup>5</sup> que "(...) en razón de que los derechos no pueden ser disgregados de los demás derechos, deben actuar todos de forma interdependiente, relacionados unos con otros, ya que son la base en la que se asienta el aparato estatal"; razón por la cual, esta Corte analizará la presunta vulneración de los derechos previamente enunciados de forma conjunta.

Para tal efecto, esta Corte Constitucional analizará los fundamentos utilizados en la sentencia para emitir su decisión para verificar si ésta cumple con los parámetros que configuran una adecuada motivación, lo cual garantiza a su vez la tutela judicial efectiva.

Sobre la razonabilidad, implica la fundamentación de la decisión del juez a través de la estructuración de su criterio sobre la base de las fuentes del derecho aplicables al caso concreto o sobre las opciones que el derecho le ofrece para solucionar este caso concreto. Así, el criterio del juez será razonable en tanto aquél haga uso de las reglas y principios que conforman el ordenamiento jurídico y que sean aplicables a la controversia que se encuentre resolviendo.

Para verificar si la decisión judicial cumple con el parámetro de razonabilidad, se debe considerar que la causa *a quo* se trata de una acción de protección, establecida en el artículo 88 de la Constitución de la siguiente forma:

Art. 88.- La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial; contra políticas públicas cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales; y cuando la violación proceda de una persona particular, si la violación del derecho provoca daño grave, si presta servicios públicos impropios, si actúa por delegación o concesión, o si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación.

Dicho de otro modo, la acción de protección es el mecanismo procesal eficaz para declarar la vulneración de derechos y ordenar la reparación de los mismos. En este sentido, al tratarse de una acción de protección, los jueces que actúan con competencia constitucional tienen la labor de argumentar detalladamente las razones por las cuales en determinado caso existe o no la vulneración de derechos constitucionales, pues, lo contrario implica una inobservancia al mandato constitucional establecido en el artículo 88 y una errónea aplicación de la garantía jurisdiccional.

<sup>5</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N.º 146-14-SEP-CC. Caso N.º 1773-11-EP.

Del caso *sub examine*, se desprende que la sentencia señala inicialmente, en sus considerandos primero y segundo, las normas por las cuales la Sala es competente para conocer y resolver el recurso de apelación; y, posteriormente, declaró la validez del proceso, al no haber omitido solemnidad sustancial alguna. En el considerando tercero, cita el artículo 88 de la Constitución de la República y en los considerandos cuarto y quinto, los jueces señalan los fundamentos de la demanda de la acción de protección, así como cita fragmentos de la audiencia pública celebrada ante el juez *a quo*.

Finalmente, en el considerando sexto de la sentencia se cita el artículo 82 de la Constitución de la República, que reconoce el derecho a la seguridad jurídica; además, se hace referencia a los artículos 424, 425 y 426 de la Constitución de la República y, sin confrontar los antecedentes fácticos y con la sola enunciación de que el acto administrativo no ha violado el debido proceso, se concluye la improcedencia de la acción de protección.

Cabe mencionar que en atención a la naturaleza jurídica de la acción de protección, esta Corte Constitucional en la sentencia N.º 041-13-SEP-CC<sup>6</sup>, ha determinado que:

En caso de que **las juezas y jueces verifiquen, por medio del análisis de los hechos y su contraste con las normas constitucionales, que no existe un derecho constitucional lesionado por los actos u omisiones impugnados, (...), están plenamente facultados a negar la acción propuesta**, pues la tutela judicial efectiva, imparcial y expedita de los derechos e intereses demanda que positivamente exista y se haya verificado la pretendida violación a los mismos. (Resaltado no pertenece al texto).

En la decisión objeto de análisis, se evidencia que los jueces prescinden de la contrastación del estudio de los hechos con las normas constitucionales para poder concluir la inexistencia de una vulneración a derechos constitucionales, dado que para obtener aquella conclusión se requiere de una línea argumental sólida e integral que aborde todas las circunstancias del caso concreto, lo cual, no ocurrió en la sentencia impugnada, debido a que esta se limita a describir los antecedentes fácticos y posteriormente, de forma aislada y sin sustento alguno, con la sola referencia al derecho a la seguridad jurídica, se concluye la inexistencia de vulneración a derechos.

Aquello, sin lugar a dudas, contraría la naturaleza de la acción de protección, cuyo objeto principal es el amparo directo y eficaz de derechos constitucionales; por lo que, en caso de que se concluya que no existe tal vulneración, aquello, debe ir acompañado de un argumento claro, sustentado e inequívoco que permita evidenciar las razones fácticas y jurídicas por las cuales la acción de protección no es procedente. En tal virtud, aquella adecuada verificación conlleva el acatamiento de las normas que rigen esta garantía jurisdiccional, lo cual genera que, al

no existir una debida explicación en este sentido, no cumplan las normas jurídicas constitucionales y legales que fijan la naturaleza jurídica de la acción de protección y su ámbito de tutela, aspecto que será desarrollado también en el análisis del parámetro de lógica.

En definitiva, se evidencia que la decisión judicial impugnada, al haber omitido esta argumentación que comprende un adecuado contraste entre los antecedentes y circunstancias fácticas de la causa con las normas jurídicas aplicables a la acción de protección, se concluye el incumplimiento del parámetro de razonabilidad, puesto que para un adecuado cumplimiento del objeto de la acción de protección previsto en los artículos 88 de la Constitución de la República y 39 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se requiere que los jueces argumenten sólidamente tanto para la concesión de la acción cuanto para su improcedencia, tornando aquella ausencia en un incumplimiento de las normas jurídicas que rigen a la acción de protección previamente señaladas.

En cuanto al requisito de lógica, este exige que las premisas normativas y fácticas deban guardar coherencia y consistencia con la decisión tomada por la judicatura; así, esta Corte, en la sentencia N.º 123-13-SEP-CC, estableció que:

En cuanto al requisito de la lógica, la Corte Constitucional tiene a bien considerar que este elemento tiene relación directa con la coherencia de los elementos ordenados y concatenados que permiten construir un juicio de valor en el juzgador al momento de emitir una resolución. Este elemento debe erigirse sobre la base de los hechos puestos a consideración del juzgador, de modo que mediante la recurrencia a las fuentes del derecho aplicables al caso, se obtenga de este la promulgación de un criterio jurídico que integre aquellas fuentes con el producto de su conocimiento y experiencia acumulados durante su vida<sup>7</sup>.

Como se expresó en líneas previas, la sentencia está compuesta por seis considerandos; en el sexto, como se refirió, se inicia con la transcripción del artículo 82 de la Constitución de la República, señalando que el derecho a la seguridad jurídica es el objeto principal de la acción de protección; para lo cual, considera la Sala como imprescindibles tres requisitos: a) Que exista un acto u omisión ilegítimo de autoridad pública no judicial; b) Que el acto u omisión viole uno o más de los derechos contenidos en la constitución o instrumento internacional de protección de derechos humanos vigente y, c) Que haya ocasionado un daño grave o irreparable, afirmando inmediatamente que de la revisión del expediente se establece que la acción de protección presentada por los legitimados activos no reúne los requisitos en mención.

Finalmente, la sentencia utiliza como fundamento de derecho el artículo 88 de la Constitución señalando que

<sup>6</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 041-13-SEP-CC, Caso No. 0470-12-EP.

<sup>7</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 123-13-SEP-CC, caso N.º 1542-11-EP

el objeto mismo de la acción de protección es el amparo directo y eficaz de los derechos constitucionales en mérito además, de los artículos 424, 425 y 426 de la Constitución de la República.

En este contexto, esta Corte observa que la sentencia, dentro del análisis que realiza del caso en el considerando sexto, determina como premisa mayor el artículo 82 de la Constitución de la República, manifestando que el derecho a la seguridad jurídica es el objeto principal de la acción de protección y señalando que a través de este derecho se garantiza, además, el derecho a la tutela judicial efectiva, que permite a los jueces constitucionales adoptar medidas de suspensión o reparación tendientes a remediar de manera inmediata un acto u omisión ilegítimo por parte de una autoridad de la administración pública que haya causado daño grave o irreparable que vulnere derechos fundamentales de las personas.

Por otro lado, como premisas menores, en primer lugar, se enumeran los elementos que se deben considerar para la presentación de una acción de protección, afirmando que la presentada por los legitimados activos no reúne dichos elementos; sin embargo, la Corte Constitucional no observa análisis alguno que demuestre dicha afirmación.

En una segunda premisa menor, se determina que las partes han ejercido su derecho a la defensa, derecho contenido en el numeral 7 del artículo 76 de la Constitución de la República; afirmación acompañada del siguiente argumento:

(...) siendo el sistema procesal un medio para la realización de la justicia, consagrando los principios de simplificación, uniformidad, eficacia, intermediación, oralidad, dispositivo, celeridad y economía procesal; garantías exigidas por la Constitución, aplicando el principio de imparcialidad, debiéndose resolver siempre las pretensiones y excepciones que hayan deducido los litigantes, sobre la única base de la Constitución, los instrumentos internacionales de derechos humanos, los instrumentos internacionales ratificados por el Estado, la ley y los elementos probatorios aportados por las partes.

En la última premisa menor, la Sala establece el objeto de la acción de protección contenido en el artículo 88 de la Constitución y hace referencia a varios artículos de la Constitución a través de los cuales se determina la supremacía de la misma.

Posteriormente, y sin que medie la sustentación de lo aseverado en las premisas, se concluye que en el caso *sub júdice* no se ha evidenciado vulneración a derecho constitucional alguno “por cuanto el acto administrativo impugnado no ha violado el debido proceso; que el reclamo debió y puede ser exigido por otra vía”, procediendo a admitir el recurso de apelación interpuesto por la parte accionada.

En el caso concreto, tal como se enunció a rasgos generales en el análisis de la razonabilidad, no existe un análisis emitido por parte de la Primera Sala de lo Penal y Tránsito

de la Corte Provincial del Guayas, que permita determinar que la sentencia no contiene los elementos enumerados respecto de la acción de protección o las razones por las cuales se desecha la demanda propuesta por los legitimados activos.

Como corolario de lo expuesto, se colige que la Sala parte de una premisa mayor que es el artículo 82 de la Constitución de la República, que contiene el derecho a la seguridad jurídica, razón por la cual, para que exista una debida coherencia en la decisión, esta premisa efectivamente, debe compaginar con las premisas menores y la decisión de la Sala. No obstante, entre la premisa mayor establecida y las premisas menores mencionadas anteriormente, no existe concatenación y coherencia alguna; es decir, entre el establecimiento del derecho a la seguridad jurídica como objeto de la acción de protección y en las premisas menores, la afirmación que hace la Sala respecto de la falta de requisitos de la acción de protección presentada por los legitimados activos, el ejercicio del derecho a la defensa por las partes procesales y de las normas que menciona la Sala respecto de la supremacía de la Constitución, no existe vínculo o análisis que permita establecer la concatenación entre ellas.

En definitiva, una correcta motivación permite establecer coherencia entre las premisas que conforman la sentencia respecto de la decisión de la judicatura; en el caso concreto, se verifica que la simple mención de varias disposiciones constitucionales de manera aislada, no concuerdan con la decisión de la Sala al establecer la inexistencia de derechos constitucionales vulnerados, porque supuestamente el acto administrativo cumpliría con el debido proceso, pues la Sala no establece alguna relación entre el derecho a la seguridad jurídica y el hecho que el acto administrativo haya cumplido con el debido proceso en su emisión.

Por tanto, se advierte la inexactitud y la falta de concordancia entre las premisas que conforman la argumentación de la sentencia con la decisión adoptada, por lo que se advierte que la decisión judicial impugnada no contiene el segundo requisito de la motivación, que es la lógica.

Finalmente, el tercer requisito de la motivación, la comprensibilidad, desarrollado en el artículo 4 numeral 10 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional bajo el nombre de “comprensión efectiva”, debe ser entendido como la obligación de un juez para redactar sus sentencias de forma clara, concreta, inteligible, asequible y sintética.

Este elemento de la motivación es importante ya que una sentencia, siendo una decisión que se encuentra dirigida a una o varias personas que no necesariamente tiene la preparación académica en derecho, debe ser clara, asequible, comprensible para el lector. Se debe señalar que la ausencia de los requisitos de razonabilidad y lógica en la sentencia, derivan en un discurso judicial incapaz de transmitir de modo adecuado las razones en que se apoya el fallo, lo que lo vuelven incomprensible.

En conclusión, del análisis expuesto se determina que la sentencia dictada por la Primera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, el 10 de marzo de 2011, al no cumplir los requisitos de razonabilidad, lógica y comprensibilidad, no se encuentra adecuadamente motivada, lo cual implica una vulneración al debido proceso y además, en el caso *sub examine* a la tutela judicial efectiva, pues, las personas acuden al sistema judicial esperando obtener, luego de la tramitación de cada proceso, una decisión motivada y fundada en derecho que proteja sus derechos e intereses, lo cual en la presente causa no ha ocurrido.

## **2. La sentencia dictada por la Primera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, el 10 de marzo de 2011, ¿vulneró el derecho a la seguridad jurídica establecido en el artículo 82 de la Constitución de la República?**

La seguridad jurídica, conforme lo determina el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador, “se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”.

En relación al mencionado derecho, esta Corte Constitucional<sup>8</sup> ha señalado que:

Mediante un ejercicio de interpretación integral del texto constitucional, se determina que el derecho a la seguridad jurídica es el pilar sobre el cual se asienta la confianza ciudadana en cuanto a las consecuencias jurídicas de sus actos y omisiones, y a las actuaciones de los distintos poderes públicos; en virtud de aquello, los actos emanados de dichas autoridades públicas deben observar las normas que componen el ordenamiento jurídico vigente, debiendo además sujetarse a las atribuciones que le compete a cada órgano.

En sentido similar, la Corte Constitucional<sup>9</sup> ha complementado esta idea al señalar que este derecho: “(...) se encuentra relacionado con el cumplimiento de la Constitución de la República, orientado a que las personas puedan conocer y entender las normas que conforman el ordenamiento jurídico en forma previa a su aplicación por parte de las autoridades competentes, lineamientos que generan confianza acerca del respeto de los derechos consagrados en el texto constitucional”.

De ello se colige que la seguridad jurídica constituye un derecho y una garantía que permite que el contenido tanto del texto constitucional cuanto de las normas que conforman el ordenamiento jurídico ecuatoriano, sean observadas y aplicadas en todas sus actuaciones por operadores jurídicos y por autoridades públicas investidas de competencia para ello, generando de esta forma en las personas la certeza respecto al goce de sus derechos constitucionales.

Como quedó anotado en el análisis de la razonabilidad de la decisión judicial impugnada, esta no fue dictada en aplicación de la normativa constitucional y legal que rige a la acción de protección, específicamente, en cuanto a los artículos 88 de la Constitución de la República y 39 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que circunscriben el objeto de la acción de protección a la defensa y tutela de los derechos constitucionales; puesto que en el caso *sub júdice*, no se verificó un análisis íntegro y minucioso realizado en la emisión de la sentencia, llegando a una conclusión sin un estudio adecuado de los antecedentes fácticos que sustentaron la demanda y su confrontación con las normas pertinentes.

Como se puede advertir, la sentencia no se encuentra dictada acorde a las normas jurídicas que regulan las garantías jurisdiccionales, específicamente, la acción de protección, pues, la ausencia de argumentación conforme lo reiterado en varias ocasiones en la presente sentencia, ocasiona que las partes procesales no puedan tener certeza de las razones por las cuales se concluye la existencia o no de vulneración de derechos constitucionales, que precisamente se configura como el objeto de esta garantía jurisdiccional.

En tal virtud, la sentencia objeto de la presente acción extraordinaria de protección, al haber negado la acción de protección sin ofrecer las razones por las cuales arribaron a aquella conclusión, deviene en una errónea resolución dentro de esta garantía jurisdiccional, inobservando todas las normas jurídicas que la regulan, incluyendo el artículo 17 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que prevé el contenido de las sentencias en materia de garantías jurisdiccionales y, bajo esta circunstancia, se inobserva el objeto de la acción de protección prevista en las normas señaladas con anterioridad.

Dentro de las sentencias de acciones de protección, les corresponde a las juezas y jueces dar cumplimiento a lo establecido en la Constitución de la República, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y a los pronunciamientos de la Corte Constitucional; es decir, deben analizar en cada caso la existencia de vulneraciones a derechos constitucionales, pues, para garantizar la seguridad jurídica dentro de un Estado constitucional existen los procedimientos y normas que corresponden a cada una de las acciones, cuya inobservancia por parte del operador de justicia podría suponer incluso la desnaturalización de las garantías.

En definitiva, la sentencia dictada el 10 de marzo de 2011, por los jueces de la Primera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, por no observar la regulación constitucional y legal de la acción de protección, vulnera el derecho a la seguridad jurídica consagrado en el artículo 82 de la Constitución de la República.

<sup>8</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 104-13-SEP-CC, caso N.º 0929-10-EP

<sup>9</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 100-14-SEP-CC, caso N.º 0026-11-EP

### Consideraciones adicionales de la Corte Constitucional

Dentro de los principios procesales que rigen a la justicia constitucional, se encuentra el denominado *iura novit curia*, contenido en el artículo 4 numeral 13 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, el cual permite dentro de esta materia aplicar norma distinta a la invocada. Esta Corte Constitucional<sup>10</sup> ha manifestado que:

“(…) por la regla *iura novit curia* consagrada en el artículo 4 numeral 13 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, [se puede] fundamentar la decisión en cualquier precepto constitucional, así no se lo haya invocado por las partes, o lo haya sido erróneamente (...). **Por ello, esta Corte está plenamente facultada para analizar y pronunciarse sobre una serie de aspectos no argüidos por las partes y que podrían devenir en vulneraciones a derechos constitucionales.** (El resaltado no forma parte del texto).

Como consecuencia, la Corte, en ejercicio de sus competencias y en razón de la naturaleza de la garantía, debe velar por el respeto de los derechos de las partes procesales y garantizar que la vulneración a derechos constitucionales o normas del debido proceso no queden en la impunidad. En este sentido, esta Corte Constitucional precisa la necesidad de analizar el contenido de la sentencia dictada por el juez de primera instancia en la causa de acción de protección, debido a las consideraciones especiales del caso y en virtud del principio procesal *iura novit curia*.

La Corte Constitucional observa que la *ratio decidendi* de la sentencia emitida por el juez tercero de tránsito del Guayas, el 30 de diciembre del 2010, señaló:

“Analizando los hechos propuestos afirmativamente por los accionantes, las impugnaciones y excepciones que han expresado la entidad accionada ni el Delegado de la Procuraduría General del Estado, no se consideran admisibles ni desvanecen la contundencia de los planteamientos de la accionante, pues los peticionarios han justificado que con el fin de beneficiarse de las indemnizaciones que estipula el Mandato Constituyente No. 2, en su Art. 8, además del Art. 2 y de la Resolución SENRES 2009-00200, presentaron sus renunciaciones que fueron aceptadas por cual se expidió la Orden General No. 60, de la Fuerza Terrestre y pese al tiempo transcurrido no se han cumplido sus justas aspiraciones y no hay que olvidar que son personas que han entregado parte o quizás toda su vida útiles como trabajadores para una entidad, siendo obvio que sus necesidades por edad y por salud no pueden quedar rezagadas, siendo por lo tanto injustificable el proceder del accionado y por consiguiente están diezmos sus derechos constitucionales de trabajadores jubilados (...)”.

En tal virtud, se desprende que la alegada vulneración de derechos esgrimida por parte de los accionantes,

tiene lugar en la consideración de que el monto de las indemnizaciones por renuncia no se calcularon conforme el Mandato Constituyente N.º 2. Respecto de la condición normativa de los mandatos constituyentes, la Corte Constitucional del Ecuador, a través de la sentencia N.º 102-14-SEP-CC, reitera el criterio emitido en sentencias emitidas por la Corte Constitucional, para el período de transición, en la sentencia N.º 001-10-SAN-CC y de esta Corte Constitucional en la sentencia N.º 073-14-SEP-CC, que determina:

Resulta trascendente ponderar que el Mandato Constituyente N.º 2 y en particular de su artículo 8, **tiene el carácter de ley orgánica**, razón por la cual posee la representación de generalidad, en armonía con la rigidez de nuestra Constitución de la República. El carácter de generalidad establece destinatarios con una pluralidad indeterminada o general, lo contrario al carácter singular cuyo receptor es una persona individual y concreta. (El resaltado no corresponde a la transcripción).

En este sentido, el Mandato Constituyente N.º 2, dentro de nuestro ordenamiento jurídico, tiene la jerarquía de una ley orgánica, que regula lo referente a las remuneraciones máximas del sector público de forma abstracta, general, sin un destinatario concreto, sino por el contrario, dirigido a una totalidad de individuos. Consecuentemente, este cuerpo jurídico no reconoce derechos subjetivos o colectivos.

Evidentemente la materia de la *litis* se relaciona con la cuantificación correspondiente a la renuncia por jubilación de los legitimados activos, fundamentados en el mandato constituyente, que conforme la jurisprudencia de la Corte Constitucional tiene rango de ley orgánica.

En virtud de lo expuesto, es imprescindible señalar que, como se ha precisado, la acción de protección constituye una garantía jurisdiccional que permite la tutela de los derechos constitucionales frente a una vulneración real de los mismos. En este sentido, debe comprenderse que no toda vulneración del ordenamiento jurídico, *per se*, implica a la justicia constitucional, ya que al encontrarse en la esfera de la legalidad, el propio ordenamiento establece vías eficaces e idóneas que permiten a las partes el ejercicio de sus derechos procesales y la obtención de tutela jurídica de sus pretensiones. En este sentido, esta Corte<sup>11</sup> ha manifestado lo siguiente:

Como ha quedado establecido, la naturaleza de las garantías jurisdiccionales se encuentra enmarcada en la tutela de los derechos constitucionales; por lo que, los conflictos que pudieren generarse respecto a la errónea aplicación o interpretación de las disposiciones normativas infraconstitucionales, no pueden ser objeto del análisis por parte de la justicia constitucional, pues para ello existen los intérpretes normativos competentes.

De este modo, la sentencia dictada por el Juzgado Tercero de Tránsito del Guayas, el 30 de diciembre de

<sup>10</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 085-13-SEP-CC, caso N.º 1344-12-EP.

<sup>11</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N.º 083-13-SEP-CC. Caso N.º 0120-11-EP.

2010, contravino la naturaleza jurídica de la acción de protección con lo cual, se vulneraron las normas aplicables a esta garantía jurisdiccional. Por tanto, la controversia que fue resuelta por el juez *a quo* es de naturaleza infraconstitucional que no correspondía a las competencias del juez constitucional de primer nivel y por lo tanto, denotó que haber concedido en primera instancia la pretensión requerida, constituyó una afectación a la seguridad jurídica al contravenirse normas expresas, previas, claras, públicas que se encuentran relacionadas directamente con el objeto mismo de la acción de protección, desnaturalizando la misma conforme ha quedado evidenciado.

### III. DECISIÓN

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

#### SENTENCIA

1. Declarar la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, y seguridad jurídica, contenidos en los artículos 75, 76 numeral 7 literal I y artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección; en consecuencia:
3. Se dispone dejar sin efecto la sentencia dictada el 10 de marzo de 2011, por la Primera Sala de lo Penal y tránsito de la Corte Provincial del Guayas; así como también dejar sin efecto la sentencia dictada por el Juzgado Tercero de Tránsito del Guayas, el 30 de diciembre de 2010. En consecuencia se ordena el archivo de la causa.
4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

f.) Wendy Molina Andrade, **PRESIDENTA (E)**.

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

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con cinco votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Alfredo Ruiz Guzmán y Wendy Molina Andrade, sin contar con la presencia de los jueces Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire en sesión del 20 de mayo de 2015. Lo certifico.

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

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de junio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

#### CASO Nro. 0665-11-EP

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la jueza Wendy Molina Andrade, suscribió la presente sentencia el día martes 02 de junio del 2015, en calidad de presidenta (e) de la Corte Constitucional, al momento de expedirse la misma.- Lo certifico.

f.) Jaime Pozo Chamorro, **Secretario General**.

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de junio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M, 20 de mayo de 2015

#### SENTENCIA N.º 167-15-SEP-CC

#### CASO N.º 0518-12-EP

#### CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

#### I. ANTECEDENTES

##### Resumen de admisibilidad

El 08 de febrero de 2011, la doctora Yolanda Paspuezán Soto en calidad de delegada de la Defensoría del Pueblo en la provincia de Imbabura, interpuso acción extraordinaria de protección en contra del auto del 16 de enero de 2012, emitido por el juez primero de garantías penales de Imbabura, en el cual resolvió negar el recurso de apelación interpuesto por la señora Samia Narcisca Santos Espinoza en contra del auto de sobreseimiento definitivo del proceso y del procesado de 09 de enero del 2012, emitido por el mismo juez, que por el presunto delito de odio se siguió en contra del señor Mario Vinicio Torres Morejón.

La secretaría general de la Corte Constitucional, para el período de transición, el 27 de marzo de 2012, de acuerdo con lo señalado en el segundo inciso del cuarto artículo innumerado agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, certificó que en relación a la causa N.º 0518-12-EP, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, conformada por los jueces constitucionales Alfonso Luz Yunes, Manuel Viteri Olvera y Nina Pacari Vega, mediante auto del 19 de septiembre de 2012 a las 15h27, avocó conocimiento y admitió a trámite la acción extraordinaria de protección signada con el N.º 0518-12-EP.

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

Mediante sesión extraordinaria del 03 de enero de 2013, el Pleno de la Corte Constitucional realizó el sorteo de causas, por lo cual, el secretario general de la Corte Constitucional remitió mediante memorando N.º 022-CCE-SG-SUS-2013 del 08 de enero de 2013, el caso N.º 0518-12-EP, al juez constitucional Alfredo Ruiz Guzmán.

Mediante auto del 18 de marzo de 2015 a las 09h30, el juez constitucional sustanciador avocó conocimiento de la presente causa y dispuso que se notifique con el contenido de la providencia y la demanda al juez primero de garantías penales de Imbabura, a fin de que presente un informe debidamente motivado respecto de la misma, en el término de cinco días. Además, dispuso notificar al señor Mario Vinicio Torres Morejón en calidad de tercero interesado y a la Procuraduría General del Estado.

#### **Decisión judicial que se impugna**

La legitimada activa impugnó mediante acción extraordinaria de protección el auto del 16 de enero del 2012, emitido por el juez primero de garantías penales de Imbabura, que en lo principal señaló lo siguiente:

(...) Ibarra, lunes 16 de enero del 2012, las 10h32. Agréguese a los autos los escritos que anteceden. Confiérase las copias certificadas solicitadas por Rosa Cárdenas, a su costa. Respecto a la apelación que realiza la denunciante Samia Santos, toda vez que no se procesó su acusación particular por haber sido presentada a destiempo, conforme el artículo 51 del Código de Procedimiento Penal, que dice: “el denunciante no será parte procesal”, siendo que los recursos son propios de las partes procesales, se niega su recurso de apelación al auto de sobreseimiento definitivo. Continúe en el archivo la presente causa (...).

#### **Detalle y fundamento de la demanda**

El 08 de febrero de 2012, la doctora Yolanda Paspuezán Soto en calidad de delegada de la Defensoría del Pueblo en la provincia de Imbabura, interpuso acción extraordinaria de protección del auto del 16 de enero de 2012, emitido por el juez primero de garantías penales de Imbabura.

Al respecto, previamente, es necesario señalar que el 22 de julio de 2010, la señora Samia Narcisa Santos Espinoza presentó una denuncia en contra del señor Mario Torres Morejón, por el presunto delito de odio, por lo que el 22 de julio de 2010, el fiscal provincial de Imbabura dio inicio a la indagación previa.

Posteriormente, mediante audiencia de formulación de cargos celebrada en el Juzgado Primero de Garantías Penales de Imbabura, el 29 de junio de 2011, el fiscal provincial de Imbabura resolvió dar inicio a la instrucción fiscal.

Luego, el 29 de septiembre de 2011, la señora Samia Narcisa Santos Espinoza presentó acusación particular, la que mediante providencia del 29 de septiembre de 2011, fue declarada extemporánea, de conformidad con el artículo 57 numeral 1 del derogado Código de Procedimiento Penal, en razón de que según el artículo 223 del mismo cuerpo legal, la instrucción fiscal tiene el plazo máximo de noventa días para sustanciarse, lo cual, se cumplía hasta el 27 de septiembre de 2011, y la señora Santos la presentó dos días posteriores a la fecha máxima.

Continuando con el proceso, el 31 de octubre de 2011, se celebró la audiencia preparatoria de juicio y el fiscal emitió dictamen abstentivo, de conformidad con el artículo 226 del derogado Código de Procedimiento Penal, pero el juez primero de garantías penales de Imbabura decidió suspender la diligencia y elevar en consulta al fiscal superior, por considerar que la parte ofendida se ha presentado y hasta ha interpuesto acusación particular. El fiscal superior, el 30 de noviembre de 2011, decidió ratificar el pronunciamiento realizado en la audiencia preparatoria de juicio por el fiscal inferior, y el 09 de enero del 2012, se reinstaló la audiencia preparatoria de juicio y el juez emitió auto de sobreseimiento definitivo del proceso y del procesado, el cual fue emitido en auto del 09 de enero de 2012.

Del cual, la señora Samia Santos presentó recurso de apelación que fue negado en auto del 16 de enero del 2012, en virtud del artículo 51 del Código de Procedimiento Penal que señala que la o el denunciante no será parte procesal, esto, en virtud de que la señora Santos presentó acusación particular extemporáneamente.

En razón de este auto, la representante de la Defensoría del Pueblo presentó acción extraordinaria de protección manifestando que se ha vulnerado el derecho a la defensa, en la garantía de recurrir del fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre los derechos, en este caso de la recurrente, señora Samia Santos; además, enuncia el principio establecido en el artículo 169 de la Carta Suprema y señala que no se puede sacrificar la justicia por la sola omisión de formalidades.

Por lo cual consideró que se vulneraron dichos derechos constitucionales porque de conformidad con el artículo 344 del Código de Procedimiento Penal cuando se interpone recurso de apelación, el juez de garantías penales o Tribunal de Garantías Penales, sin dilación alguna elevará el proceso al superior, lo cual no sucedió en el presente caso, sino que el juez *a quo* directamente negó el recurso de apelación presentado, irrespetando lo establecido en la normativa pertinente.

Además expresó que el juez primero de garantías penales de Imbabura, en la audiencia preparatoria de juicio, determinó remitir el dictamen fiscal en consulta al superior, por consideración de la participación activa de la señora Samia Santos en el proceso; sin embargo, cuando interpuso el recurso de apelación resolvió negar el recurso sin tener las mismas consideraciones y desconocimiento,

con una mera formalidad, el derecho a recurrir una resolución, y sin aplicar de manera directa la Constitución, porque se entiende como ella, siendo la directamente afectada, no puede recurrir una decisión judicial, por una mera formalidad.

#### **Pretensión concreta**

En virtud de los hechos detallados, la doctora Yolanda Paspuezán solicitó a la Corte Constitucional del Ecuador que:

(...) en la sentencia los jueces y juezas de la Corte Constitucional, reconozcan los derechos vulnerados y ordenen la reparación integral de los mismos; reiterando que los derechos constitucionales vulnerados son los definidos en los artículos 66.4, 75, 76.7m y 169 de la Constitución de la República... Por lo que de manera específica se requiere de la Corte Constitucional que ordene la reconsideración de los derechos que dentro del proceso penal han sido vulnerados por el Juzgado Primero de Garantías Penales de Ibarra (...).

#### **Contestación a la demanda**

##### **Jueza primera de lo civil de Imbabura**

A foja 38 del expediente constitucional compareció la jueza de la Unidad Judicial Penal del cantón Ibarra y mediante oficio N.º 255-UJPI-UA-2015, recibido el 25 de marzo del 2015, solicitó la ampliación del plazo para presentar el informe requerido, y solicitó copias del proceso, por cuanto, señaló que no constan copias en el archivo.

##### **Procuraduría General del Estado**

Mediante escrito recibido el 26 de marzo de 2015, el abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de patrocinio y delegado del procurador general del Estado, señaló casillero judicial, según consta a foja 40 del expediente constitucional.

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

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

El Pleno de la Corte Constitucional, según las atribuciones establecidas en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, artículo 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y artículo 35 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, es competente para conocer y pronunciarse sobre la acción extraordinaria de protección contenida en el proceso N.º 0518-12-EP, con el fin de establecer si en la decisión judicial impugnada, se vulneró o no los derechos alegados.

La Corte Constitucional del Ecuador en sus sentencias, ha expresado que la acción extraordinaria de protección procede en contra de sentencias, autos en firme o

ejecutoriados y resoluciones judiciales que pongan fin al proceso; en esencia, la Corte Constitucional, por medio de esta acción, se pronunciará respecto de la vulneración de derechos constitucionales o la violación de normas del debido proceso.

#### **Análisis constitucional**

##### **Determinación del problema jurídico**

Para el análisis del presente caso, la Corte Constitucional del Ecuador realiza la formulación del siguiente problema jurídico:

El auto del 16 de enero de 2012, emitido por el juez primero de garantías penales de Imbabura ¿vulneró el derecho a la defensa en la garantía a recurrir de los fallos y resoluciones, establecido en el artículo 76 numeral 7 literal m de la Constitución de la República del Ecuador?

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

**El auto del 16 de enero de 2012, emitido por el juez primero de garantías penales de Imbabura ¿vulneró el derecho a la defensa en la garantía a recurrir de los fallos y resoluciones, establecido en el artículo 76 numeral 7 literal m de la Constitución de la República del Ecuador?**

Respecto al problema jurídico planteado, es imperioso señalar que el derecho a la defensa se encuentra contenido en el artículo 76 numeral 7 literal a de la Constitución de la República del Ecuador, que establece: “En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: m) Recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos (...)”.

Sobre el derecho a la defensa, la Corte Constitucional ha señalado que:

Una de las garantías básicas del debido proceso es precisamente el derecho a la defensa entendido como la oportunidad reconocida a las partes o sujetos procesales de participar en igualdad de condiciones en un proceso administrativo, judicial o constitucional; a ser escuchados en el momento oportuno, presentar argumentos y razones de cargo y descargo, contradecir y practicar pruebas, interponer recursos de impugnación, entre otros<sup>1</sup>.

En tal virtud, de lo expuesto se colige que el derecho a la defensa es aquel que permite al actor y demandado intervenir en el juicio en igualdad de condiciones, para aportar al juicio los medios probatorios necesarios con los cuales el juez pueda tomar una decisión dotada de certeza jurídica.

<sup>1</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 041-14-SEP-CC, caso N.º 0777-11-EP.

Por lo que sigue, el derecho a la defensa, se ejerce también por medio de la garantía a recurrir los fallos y resoluciones en los que se decida sobre los derechos que tienen las partes procesales; de esta forma, la Corte Constitucional ha señalado la importancia de esta garantía, expresando que:

El derecho a recurrir representa una verdadera garantía al debido proceso dentro de nuestro ordenamiento jurídico, en la medida en que las partes procesales pueden acceder a un control de las decisiones judiciales que consideran que contienen vicios o errores y que merecen ser examinadas por otras autoridades judiciales. De esta manera, el derecho a impugnar reviste especial y significativa importancia bajo el contexto del Estado constitucional de derechos y justicia, en cuanto permite a los ciudadanos contar con la posibilidad de obtener de tribunales de justicia superiores, sentencias y resoluciones que evalúen por segunda ocasión aquellos elementos resueltos por otra judicatura, precautelando de esta forma los derechos que se encuentran en controversia dentro de un procedimiento judicial<sup>2</sup>.

De esta manera, el derecho a recurrir los fallos, permite que otra persona, investida de la potestad de administrar justicia, pueda revisar las resoluciones tomadas por otro administrador de jerarquía inferior, dotándole de más solvencia a las resoluciones de los poderes públicos, respecto de la decisión correcta en aplicación de la normativa constitucional y legal vigente.

Ahora, en el caso sujeto del presente análisis, la delegada de la Defensoría del Pueblo en Imbabura, interpuso la acción extraordinaria de protección, señalando que existió vulneración del derecho a la defensa en la garantía de recurrir de las sentencias y fallos judiciales, porque en el proceso penal que por el presunto delito de odio inició la denunciante, señora Samia Santos en contra del señor Mario Torres Morejón, al presentar la referida ciudadana recurso de apelación del auto de sobreseimiento definitivo del proceso y del procesado, emitido por el juez primero de garantías penales de Imbabura, fue notificada con auto del 16 de enero de 2012, que contenía la negativa de su pretensión, dado que su acusación particular fue declarada extemporánea.

Por lo que la representante de la Defensoría del Pueblo expresa que es incomprensible a la luz del debido proceso en la garantía de la defensa y en esta garantía, al derecho a poder recurrir a los fallos judiciales, que la ofendida no pueda recurrir el auto, ya que ha participado activamente en el juicio, inclusive, por ello, el mismo juez remitió en consulta al fiscal superior sobre la decisión del fiscal de emitir dictamen abstentivo; por lo cual, señaló que por una mera formalidad establecida en la ley, no se comprende porqué no puede recurrir de un acto judicial, sacrificando la justicia, afectando directamente el derecho de la parte ofendida a poder recurrir.

De lo expuesto, revisado el auto del 16 de enero de 2012, emitido por el juez primero de garantías penales de Imbabura, se conoce que el juez decidió señalar como no procedente el recurso de apelación interpuesto por la señora Samia Santos, en virtud de lo contenido en el artículo 51 del derogado Código de Procedimiento Penal, que señala que el denunciante no será parte procesal.

Ahora bien, es necesario señalar que el artículo 226 de la Constitución de la República del Ecuador, establece:

Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución.

Este constituye uno de los principios que rige a todas las personas que actúan en virtud de una potestad estatal y que involucra de manera ineludible a los jueces ordinarios, quienes tienen que actuar según lo establecido en la Constitución y en la ley que les otorga la competencia, con la finalidad de evitar arbitrariedades y de esta forma garantizar la existencia de un Estado de derechos y justicia social.

Así pues, en relación a la apelación del auto de sobreseimiento definitivo del proceso y del procesado, dictado por el juez primero de garantías penales de Imbabura, el Código de Procedimiento Penal ya derogado, ha establecido que únicamente, podrán apelar las partes<sup>3</sup> y de igual forma, ha señalado que el denunciante no es parte procesal<sup>4</sup>.

En este punto, como referencia, es necesario citar lo que establece la normativa actual respecto a esta institución, así pues, el Código Orgánico Integral Penal respecto al recurso de apelación del auto de sobreseimiento, señala que el recurso de apelación podrá interponerse por los sujetos procesales<sup>5</sup>, pero, únicamente, si ha existido acusación fiscal<sup>6</sup> y considera, que el denunciante no es sujeto procesal<sup>7</sup>. Adicionalmente, determina que en el caso de la víctima, para ser sujeto procesal debe interponer acusación

<sup>2</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N.º 036-15-SEP-CC, Caso N.º 0508-13-EP.

<sup>3</sup> Código de Procedimiento Penal. Publicado en el Registro Oficial Suplemento N.º 360 del 13 de enero del 2000. Derogado. Artículo 380.

<sup>4</sup> Código de Procedimiento Penal. Publicado en el Registro Oficial Suplemento N.º 360 del 13 de enero del 2000. Derogado. Artículo 51.

<sup>5</sup> Código Orgánico Integral Penal. Publicado en el Registro Oficial Suplemento N.º 180 del 10 de febrero del 2014. Artículo 654.

<sup>6</sup> Código Orgánico Integral Penal. Publicado en el Registro Oficial Suplemento N.º 180 del 10 de febrero del 2014. Artículo 653, numeral 3.

<sup>7</sup> Código Orgánico Integral Penal. Publicado en el Registro Oficial Suplemento N.º 180 del 10 de febrero del 2014. Artículo 431.

particular<sup>8</sup>, dejando a salvo la facultad de la víctima de intervenir en todas las audiencias y de reclamar su derecho a la reparación integral, incluso cuando no presente acusación particular.

Respecto a lo citado del Código Orgánico Integral Penal, es menester advertir que la disposición transitoria primera del Código Orgánico Integral Penal señala que: “Los procesos penales, actuaciones y procedimientos de investigación que estén tramitándose cuando entre en vigencia este Código, seguirán sustanciándose de acuerdo con el procedimiento penal anterior hasta su conclusión, sin perjuicio del acatamiento de las normas del debido proceso, previstas en la Constitución de la República, siempre que la conducta punible esté sancionada en el presente Código”. Lo que quiere decir que la normativa a aplicar, es con la cual se iniciaron los hechos sujetos del caso, y de conformidad con el caso sujeto del presente análisis, es el Código de Procedimiento Penal mencionado.

Ahora bien, retomando el análisis del caso concreto, la denunciante también es la ofendida, situación por la cual en la misma normativa legal se estableció que tiene derecho a intervenir en el proceso como acusadora particular<sup>9</sup>, pero observando el procedimiento para ser calificada como tal.

Además, la normativa infraconstitucional vigente en el momento de los acontecimientos, ha señalado cuales son las competencias y facultades que deben realizar los jueces ordinarios de garantías penales al conocer la apelación del auto de sobreseimiento definitivo del proceso y del procesado.

Así pues, el Estado constitucional de derechos y justicia social, que señala el artículo 1 de la Constitución de la República del Ecuador, tiene relación con la existencia de una estructura estatal que implica un conjunto de reglas que deben ser observadas, para lograr una armonía de derechos y obligaciones entre todos los habitantes, según lo establecido de igual manera en el artículo 83 numeral 1 de la Carta Suprema al señalar que: “Son deberes y responsabilidades de las ecuatorianas y los ecuatorianos, sin perjuicio de otros previstos en la Constitución y la ley: 1. Acatar y cumplir la Constitución, la ley y las decisiones legítimas de autoridad competente (...)”.

En el caso *sub júdice*, si la normativa estableció que para ejercer un derecho debe realizárselo en un plazo determinado, ello, conlleva a que su inobservancia provoca que no se atienda a lo pretendido cuando es presentado fuera del plazo, por no respetar el procedimiento establecido en la norma y, más aún, que no pueda ejercer los derechos otorgados, ya que la persona no los ejerció en el momento que debía hacerlo. Esto, en virtud de la necesidad de contar

con un proceso organizado y razonable, que atienda al debido proceso pero sobre todo a la justicia, para preservar lo cual rige el principio de preclusión, según el cual, el derecho de ejercer ciertos derechos atiende al tiempo, ya que no pueden existir de manera perenne. Por tanto, el cumplimiento de plazos establecidos en la normativa, para el ejercicio de derechos, no se constituye en una simple formalidad sino en una solemnidad sustancial, sin cuyo cumplimiento, no se pueden ejecutar actos, derechos y obligaciones requeridos por las partes, lo que involucra al mismo administrador de justicia.

Es por ello, que la normativa infraconstitucional ha otorgado un plazo en el cual la señora Samia Santos o cualquier otra persona en su lugar podía presentar la acusación particular, para así convertirse en parte procesal y poder recurrir del auto de sobreseimiento definitivo del proceso y del procesado al no haberlo realizado, el juez ordinario de conformidad con el artículo 226 de la Constitución de la República, negó el recurso de apelación, dado que el denunciante no es parte procesal, sino, únicamente, a través de la presentación de la acusación particular y, al no haber sido calificada como acusadora particular, no puede impulsar la causa. El carácter y la naturaleza de los derechos que protege el ámbito penal, interesa a toda la sociedad, por lo cual, dentro del sistema acusatorio adversarial, el fiscal es el encargado de impulsar la causa, aun cuando los directos ofendidos no lo realicen, lo cual denota que la hoy accionante no quedó en indefensión procesal.

Más aún, observando el carácter restrictivo de interpretación que tiene la norma penal, que se rige por el principio de legalidad, los actores judiciales no pueden realizar ningún acto que no esté establecido en la normativa como tal.

En consecuencia, al no ejercer su derecho en el momento oportuno; es decir, presentar la acusación particular para poder ser parte procesal y así, poder impugnar el auto de sobreseimiento definitivo del proceso, no puede argumentarse indefensión ni vulneración del derecho a recurrir del fallo, cuando la normativa penal procesal es clara respecto de la forma en la cual se debía ejercer este derecho, toda vez que el respeto de las formas procedimentales garantiza un debido proceso en todos los Estados democráticos.

Por tanto, la Corte Constitucional concluye que al haber observado la normativa infraconstitucional para negar el recurso de apelación interpuesto por la señora Samia Santos, el juez primero de garantías penales de Imbabura no vulneró el derecho a la defensa en la garantía de recurrir de los fallos y sentencias judiciales en contra de la referida ciudadana.

### Consideraciones adicionales

Dentro del caso en análisis es pertinente pronunciarse respecto del derecho a la seguridad jurídica, en aras de realizar un análisis integral de la acción propuesta.

<sup>8</sup> Código Orgánico Integral Penal. Publicado en el Registro Oficial Suplemento N.º 180 del 10 de febrero del 2014. Artículo 432.

<sup>9</sup> Código de Procedimiento Penal. Publicado en el Registro Oficial Suplemento N.º 360 del 13 de enero del 2000. Derogado. Artículo 69 numeral 1.

El derecho a la seguridad jurídica se encuentra contenido en el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador y señala: “El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”.

En relación a este derecho constitucional, la Corte Constitucional ha señalado que: “El derecho a la seguridad jurídica es el pilar sobre el cual se asienta la confianza ciudadana en cuanto a las actuaciones de los distintos poderes públicos; en virtud de aquello, los actos emanados de dichas autoridades públicas deben observar las normas que componen el ordenamiento jurídico vigente, debiendo además sujetarse a las atribuciones que le compete a cada órgano”<sup>10</sup>.

En consecuencia, la seguridad jurídica se cumple cuando los administradores de los poderes públicos observan la normativa Constitucional y legal, que debe ser clara, pública y aplicada por la autoridad competente con lo cual, la población tiene la certeza respecto a cuales son los derechos y obligaciones existentes que rigen en el país.

En el caso sujeto del presente análisis, la legitimada activa expresa que en el auto del 16 de enero de 2012, el juez primero de garantías penales de Imbabura vulneró el derecho a la seguridad jurídica, porque el Código de Procedimiento Penal es claro en establecer que cuando se interpone el recurso de apelación, sin dilación ni determinación de ninguna naturaleza, el juez *a quo* debe remitir al juez *ad quem* para su conocimiento.

Por estas consideraciones, es necesario señalar que el artículo 345 del derogado Código de Procedimiento Penal determina que interpuesto el recurso de apelación el juez o el Tribunal de Garantías Penales, sin dilación alguna, elevará al superior, y establece como requisitos para la presentación de recurso de apelación la observancia del plazo y la motivación del escrito interpuesto.

Ahora, en virtud de la observancia a la seguridad jurídica, es necesario determinar que el mismo Código de Procedimiento Penal, como ya se señaló *ut supra*, establece que el denunciante no es parte procesal y el ofendido, se considera parte procesal en virtud de la presentación de la acusación particular.

Entonces, deviene la negativa imperante del recurso de apelación si quien interpone no es parte procesal, esto, porque no puede un ciudadano, en un proceso penal en el cual no es parte procesal, dilatar el proceso interponiendo cualesquier recurso, ya que aquello tiene íntima relación con el cumplimiento del principio de eficiencia establecido en el artículo 227 de la Constitución de la República del Ecuador, en virtud del cual el proceso debe gozar de celeridad.

Además que atiende a las partes procesales el impulso del proceso penal, lo que igual tiene que ver con la protección de otros derechos intrínsecos del ser humano, protegidos mediante las normas del debido proceso establecidas en la Constitución de la República del Ecuador.

Por tanto, la Corte Constitucional concluye que al negar el recurso de apelación interpuesto por la señora Samia Santos, el juez primero de garantías penales de Imbabura respetó la seguridad jurídica al haberse observado y respetado normas previas, claras y públicas por parte del operador de justicia.

### III. DECISIÓN

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

#### SENTENCIA

1. Declarar que no existe vulneración de derechos constitucionales.
2. Negar la acción extraordinaria de protección presentada.
3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

f.) Wendy Molina Andrade, **PRESIDENTA (e)**.

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

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con cinco votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Alfredo Ruiz Guzmán y Wendy Molina Andrade, sin contar con la presencia de los jueces Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, en sesión de 20 de mayo de 2015. Lo certifico.

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

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de junio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

#### CASO Nro. 0518-12-EP

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la jueza Wendy Molina Andrade, suscribió la presente sentencia el día martes 02 de junio del 2015, en calidad de presidenta (e) de la Corte Constitucional, al momento de expedirse la misma.- Lo certifico.

f.) Jaime Pozo Chamorro, **Secretario General**.

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 11 de junio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

<sup>10</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N.º 023-13-SEP-CC, Caso N.º 1975-11-EP



**REGISTRO OFICIAL**

ORGANO DEL GOBIERNO DEL ECUADOR

# Suscríbese



**Quito**

Avenida 12 de Octubre N 23-99 y Wilson  
Edificio 12 de Octubre - Segundo Piso

Teléfonos: 2234540 - 2901629 Fax: 2542835  
3941-800 Ext. 2301

**Almacén Editora Nacional**

Mañosca 201 y 10 de Agosto  
Telefax: 2430110

**Guayaquil**

Malecón 1606 y 10 de Agosto  
Edificio M.I. Municipio de Guayaquil  
Teléfono: 2527107



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



# REGISTRO OFICIAL

ÓRGANO DEL GOBIERNO DEL ECUADOR

# 119 años

de servicio al país

