



# REGISTRO OFICIAL

## ÓRGANO DEL GOBIERNO DEL ECUADOR

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

### SEGUNDO SUPLEMENTO

**Año II - Nº 340**

**Quito, miércoles 24 de  
septiembre de 2014**

**Valor: US\$ 2.50 + IVA**

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

Quito: Avenida 12 de Octubre  
N23-99 y Wilson

Edificio 12 de Octubre  
Segundo Piso

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

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

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

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

96 páginas

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

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

### SUMARIO:

	Págs.
<b>CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR:</b>	
<b>SENTENCIAS:</b>	
005-14-SIS-CC Niégase la acción de incumplimiento de sentencia planteada por el señor Abdón Nahín Mazón Pineda y otro .....	2
111-14-SEP-CC Acéptase la acción extraordinaria de protección planteada por el señor Cicerón Raúl Bernal Espinoza .....	9
115-14-SEP-CC Acéptase la acción extraordinaria de protección planteada por el señor Luis Alfonso Correa Proaño .....	15
116-14-SEP-CC Acéptase la acción extraordinaria de protección planteada por el señor Milton Guillermo Aguilar Jaramillo .....	25
117-14-SEP-CC Acéptase la acción extraordinaria de protección planteada por la señora Maridela Belén Martínez Bravo .....	32
118-14-SEP-CC Acéptase la acción extraordinaria de protección planteada por la señora Fátima Jazmín Castro Romero .....	39
119-14-SEP-CC Niégase la acción extraordinaria planteada por el señor John Edison Vela Peña .....	46
120-14-SEP-CC Acéptase la acción extraordinaria de protección planteada por el licenciado José Alejandro Quilambaqui Tenesaca .....	52
121-14-SEP-CC Acéptase la acción extraordinaria de protección planteada por el licenciado José Alejandro Quilambaqui Tenesaca .....	58
123-14-SEP-CC Niégase la acción extraordinaria de protección planteada por el señor Leonardo Reyes Pesantez .....	64
124-14-SEP-CC Acéptase la acción extraordinaria de protección planteada por el señor Cicerón Raúl Bernal Espinoza .....	68

	Págs.
126-14-SEP-CC Acéptanse las acciones extraordinarias de protección presentadas en los casos 0971-11-EP y 0972-11-EP acumulados .....	76
127-14-SEP-CC Niégase la acción extraordinaria de protección planteada por la señora Matilde Guadalupe Morán Díaz .....	90

Quito, D. M., 15 de enero del 2014

**SENTENCIA N.º 005-14-SIS-CC**

**CASO N.º 0009-10-IS**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

El 19 de febrero del 2010, los señores Abdón Nahín Mazón Pineda y Franklin Gaviláñez Velasco, mediante acción de incumplimiento de sentencia constitucional solicitaron a la Corte Constitucional, para el periodo de transición, se comine al juez vigésimo primero de lo civil de Pichincha y al gerente general de la Corporación Aduanera Ecuatoriana que cumplan lo dispuesto en la resolución del 23 de febrero de 1999, emitida por el Pleno del ex Tribunal Constitucional mediante resolución N.º 011-99-TP.

En virtud del sorteo correspondiente efectuado en el Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, de conformidad con lo previsto en el artículo 195 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, le correspondió al ex juez constitucional, Roberto Bhrunis Lemarie actuar en calidad de juez ponente de la causa N.º 0009-10-IS.

Mediante auto del 26 de mayo de 2010, el exjuez constitucional, Roberto Bhrunis Lemarie avocó conocimiento de la causa y dispuso que se notifique al legitimado pasivo con el contenido de la demanda, a fin de que en el término de cinco días emita un informe debidamente argumentado sobre las razones del incumplimiento que se demanda y remita la documentación pertinente.

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 virtud del sorteo de causas realizado por el Pleno de la Corte Constitucional, en sesión extraordinaria del 03 de enero de 2013, de conformidad con la Disposición Transitoria Octava de la Ley Orgánica de Garantías

Jurisdiccionales y Control Constitucional, correspondió la sustanciación del caso al juez constitucional Fabián Marcelo Jaramillo Villa.

Con memorando N.º 003-CCE-SG-SUS-2013, el secretario general de la Corte Constitucional, remitió el expediente del caso N.º 0009-10-IS al juez constitucional Fabián Marcelo Jaramillo Villa, para que actúe como sustanciador.

Con providencia del 08 de mayo de 2013, el juez constitucional Fabián Marcelo Jaramillo Villa avocó conocimiento de la causa y determinó su competencia para conocer y resolver la presente acción de incumplimiento de sentencia constitucional.

**Sentencia cuyo cumplimiento se demanda**

El 23 de febrero de 1999, el Pleno del ex Tribunal Constitucional, mediante Resolución N.º 011-99-TP, al resolver el recurso de apelación interpuesto, en su parte pertinente dispuso:

“1.- Confirmar la resolución expedida por el Juez Vigésimo Primero de lo Civil de Pichincha, en consecuencia, conceder el recurso de amparo presentado por Walter Jiménez Gallardo, Procurador Común de varios miembros de la ex Policía Militar Aduanera y por tanto, dejar sin efecto el oficio No. 3558, de 14 de septiembre de 1998, mediante el cual el Director Nacional del Servicio de Aduanas, les negó el derecho a reingresar al Servicio de Aduanas.

2.- Disponer se dé cumplimiento a lo dispuesto en la Ley Especial, publicada en el Registro Oficial No. 130 de 14 de Agosto de 1997.

3.- Devolver el expediente al juez de origen para los fines previstos en el Art. 55 de la Ley de Control Constitucional.- Notifíquese”.

**Fundamentos y pretensión de la demanda**

**a) Detalle y fundamentos de la demanda**

Los señores Abdón Nahín Mazón Pineda y Franklin Gaviláñez Velasco, en el libelo de su demanda, en lo principal manifiestan que en el mes de agosto de 1997, el Congreso Nacional aprobó la Ley Especial que reincorpora al personal de la ex Policía Militar Aduanera al Servicio de Vigilancia Aduanera, la misma que habría sido publicada en el Registro Oficial N.º 130 de 14 de Agosto de 1997. Los accionantes señalan que mediante oficio N.º 3747, el director nacional de Aduanas se negó a dar cumplimiento a lo dispuesto en la Ley Especial del 14 de Agosto de 1997, razón por la cual varios miembros de la ex Policía Militar Aduanera, liderados por el señor Walter Jiménez Gallardo, en calidad de procurador común, propusieron una acción de amparo constitucional, la cual fue resuelta por el juez vigésimo primero de lo civil de Pichincha, quien concedió la acción de amparo constitucional, disponiendo entre otras cosas lo siguiente:

"(...) se ordena la reincorporación de todos y cada uno de los comparecientes, para el efecto están obligados a justificar y demostrar documentadamente su calidad de

ex miembros de la Policía Militar Aduanera (...). Se les reconoce los haberes a que tienen derecho a partir del 17 de agosto de 1998”.

Continúan su exposición señalando que:

“La Corporación Aduanera Ecuatoriana nos adeuda por concepto de remuneraciones el equivalente a 11 meses correspondientes al año 1999-2000, tal como se desprende de la experticia practicada por el perito designado y posesionado para el efecto por el señor Juez. Dinero que deberá ser cancelado con los respectivos intereses que se generaron por el incumplimiento de lo resuelto por el señor Juez, tal como lo determina el artículo 207 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva”.

Los accionantes indican además, que el 24 de enero de 2007, el doctor Rubén Giler C., juez vigésimo primero de lo civil de Pichincha, dispuso, entre otras cosas, que:

“En esta virtud, teniendo como antecedente las aludidas resoluciones y, toda vez que la accionada Corporación Aduanera Ecuatoriana, antes Dirección Nacional del Servicio Aduanero, no les ha reconocido sus haberes como se dispuso, evocando la providencia de 02 de marzo del 2005, fundamentado en los artículos 55 y 58 de la Ley de Control Constitucional, se manda que en el término de ocho días, contados a partir de la notificación que a más de efectuársela en el casillero judicial designado para el efecto, se lo hará mediante oficio en el que se le insertarán copias certificadas de las resoluciones de primer nivel y la del Tribunal Constitucional, el titular o Representante Legal de la Corporación Aduanera Ecuatoriana, pague a todos y cada una de los recurrentes cuyo listado obra en autos, los haberes mandados a pagar a partir de agosto de 1998, hasta la fecha en que fueron reintegrados a sus trabajos”.

Aducen que el 10 de septiembre de 2009, el accionante Abdón Mazón, mediante escrito presentado en esa judicatura, solicitó nuevamente al señor juez que se digne disponer el pago correspondiente, pero que no recibieron respuesta alguna. Indican que el 05 de febrero de 2010 elevaron una nueva solicitud al juez, la que tampoco ha sido atendida.

#### **b) Pretensión**

Conforme se desprende del texto de la demanda, los legitimados activos solicitan a la Corte Constitucional que, conforme a lo dispuesto en el artículo 164 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se conmine a la autoridad accionada, para que en el plazo improrrogable de ocho días proceda a realizar el pago correspondiente, tal como dispuso el titular del Juzgado Vigésimo Primero de lo Civil de Pichincha; así también se ordene la reparación integral de conformidad con el artículo 165 *ibidem*.

#### **Contestación de la demanda**

##### **a) Argumentos de la parte accionada**

El Econ. Mario Pinto Salazar, gerente general de la Corporación Aduanera (CAE), en lo principal manifiesta lo siguiente:

Que como consta en el proceso de amparo constitucional, mediante providencia del 13 de febrero de 2001 el juez vigésimo primero de Pichincha dispuso que:

“De conformidad con lo que dispone el artículo 55 de la Ley de Control Constitucional el suscrito juez ha ejecutado en todas sus partes la resolución ejecutoriada, en tal virtud por haber fenecido la sustanciación del presente recurso, se ordena su archivo”.

Y que a fojas 1037 del proceso constitucional consta la providencia del 07 de marzo del 2001, a través de la cual el juez niega la aclaración y ampliación de la sentencia y confirma el archivo de la causa. Señala que los accionantes, junto a otros miembros del servicio de Vigilancia Aduanera, declararon que en relación al amparo constitucional N.º 1520-98-K.O, nada tenían que reclamar. Los señores Franklin Gavilánez Velasco y Abdón Mazón Pineda, recibieron cada uno la suma de USD\$ 53.048,00 dólares de los Estados Unidos de América, por lo que, a su criterio resulta coherente la providencia que dictó el juez vigésimo primero de Pichincha, declarando cumplido el proceso.

Manifiesta además que mediante oficio N.º DL-126-99, el Ing. Gonzalo Ávila Saltos, gerente de la sucursal Quito del Banco Nacional de Fomento, informó al gerente general de la Corporación Aduanera Ecuatoriana, que en cumplimiento de lo ordenado por el juez vigésimo primero de lo Civil de Pichincha se entregó al señor Walter Jiménez Gallardo, quien era procurador común de los hoy accionantes, la suma de \$8'482.817.871,00 sucres, con el fin de dar cumplimiento a lo ordenado por los jueces constitucionales. Concluye indicando que la Corporación Aduanera Ecuatoriana cumplió con la resolución del amparo constitucional N.º 1520-98-K.O, pues así lo declaró el juez encargado de la causa en providencias dictadas en el año 2001, las cuales se ejecutoriaron y causaron estado.

Con fundamento en las argumentaciones antes indicadas, solicita que se disponga el archivo de la presente acción de incumplimiento, por no ser la vía correspondiente para la reclamación de derechos ni para el reclamo de indemnizaciones.

##### **b) Amicus Curiae**

En virtud de lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, el señor Jimmy Miguel Ochoa Valarezo y otros, comparecen dentro de la presente causa en calidad de *Amicus Curiae*, manifestando en lo principal que el representante legal de la Corporación Aduanera Ecuatoriana ha hecho caso omiso de las sentencias emitidas por los órganos judiciales y ha interpretado a su antojo las disposiciones legales vigentes, causándoles un grave perjuicio económico. Indican además que a pesar de los constantes reclamos que han presentado a la autoridad

demandada a fin de que cumpla en forma integral con lo ordenado en sentencia, no han sido atendidos, razón por la cual solicitan a la Corte Constitucional ordene la reparación integral por el daño causado como consecuencia de la omisión en la que ha incurrido la autoridad demandada, esto es, la indemnización por los daños y perjuicios ocasionados por dicha omisión, en la que se incluirá el pago de los valores por concepto de lucro cesante y daño emergente, desde el mes de junio de 1999, hasta la presente fecha.

### c) Audiencia Pública

El día 03 de julio de 2013 se llevó a cabo la audiencia pública convocada por el juez ponente. A la misma concurrieron la doctora Daniela Freire y el abogado Jorge García Drouet, en representación del Econ. Pedro Xavier Cárdenas Moncayo, director del Servicio Nacional de Aduanas del Ecuador (SENAE) y el doctor Marco René Albán Núñez, juez vigésimo de lo Civil de Pichincha, en sus calidades de legitimados pasivos; el señor Edwin Efraín Guerra Paredes en su calidad de tercero con interés. Los legitimados activos y la Procuraduría General del Estado no comparecen pese a encontrarse legalmente notificados.

En la audiencia pública, el doctor Marco René Albán Núñez, juez vigésimo de lo civil de Pichincha, en lo principal señaló que una vez que asumió las funciones de juez vigésimo primero de lo Civil de Pichincha, a fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en la sentencia constitucional de 1999, mediante providencia del 02 de julio de 2013, concedió a la CAE el término de cinco días para que remita la documentación solicitada por la perito designada para realizar la liquidación de haberes pendientes de pago a favor de los actores de la acción de amparo constitucional.

Por su parte, el representante del Servicio Nacional de Aduanas del Ecuador (SENAE) manifestó que llama su atención que se alegue vulneración de derechos constitucionales, pues existen pruebas contundentes que demuestran que la CAE ha cancelado íntegramente los pagos ordenados por la sentencia constitucional de 1999. Sostiene que conforme consta en la providencia del 07 de marzo de 2001, los ex miembros de la Policía Militar Aduanera que cumplieron con los requisitos de ley, fueron reincorporados a sus puestos de trabajo y recibieron sus correspondientes remuneraciones, y que en consecuencia, la SENAE no tiene ninguna sentencia por cumplir.

El señor Edwin Efraín Guerra Paredes, en su calidad de tercero con interés y en representación de los accionantes de la acción de amparo constitucional, señala que han venido solicitado que se les cancele sus haberes de manera íntegra, con el fin de que los demandados cumplan con todos los actos conducentes a la reparación integral según la *ratio decidendi*, pedidos que han sido negados a través de una serie de excusas, y dado que el anterior juez de la causa se mostraba dubitativo para ejecutar actos conducentes al cumplimiento de la sentencia, dio lugar a que los accionantes de la acción de amparo plantearan el incumplimiento de sentencia y dictámenes constitucionales ante la justicia constitucional.

En su exposición, hizo además referencia al oficio emitido por la responsable del grupo de trabajo y control patronal de la Dirección Provincial del IESS del Guayas, quien ante de

la denuncia presentada por los accionantes por el incumplimiento de la sentencia constitucional, luego de las investigaciones respectivas, determinó que los mismos no fueron afiliados al seguro general obligatorio, frente a lo cual, la institución procedió a transferir valores dinerarios a favor de los reclamantes, pero sin emitir la correspondiente resolución, razón por la cual desconocen la forma en que se estableció el monto de las liquidaciones. Por tanto, indica que han solicitado al juez de instancia comine a la institución a entregar los documentos que sirvieron de base para la liquidación, pero a pesar de que el juez así lo ha dispuesto, la entidad no ha entregado dichos documentos. Concluye su intervención solicitando a la Corte Constitucional que disponga al juez vigésimo primero de lo civil de Pichincha realice todos los actos que sean necesarios para el cumplimiento de la sentencia en un plazo no mayor de 30 días.

## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales, de conformidad con lo previsto en el artículo 436 numeral 9 de la Constitución, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 162 al 165 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y el artículo 3 numeral 11 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

### Legitimación activa

Los accionantes Abdón Mazón Pineda y Franklin Gavilánez Velasco se encuentran legitimados para plantear la presente acción de incumplimiento de sentencia constitucional, conforme lo dispone el artículo 439 de la Constitución de la República, en concordancia con lo previsto en el artículo 164 numeral primero de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

### Análisis constitucional

#### Naturaleza jurídica de la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales

Conforme lo previsto en el artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República<sup>1</sup> y el artículo 163 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la Corte Constitucional es competente para verificar el cumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales, por consiguiente, tiene potestad de conocer y sancionar los casos de incumplimiento. La acción de incumplimiento de sentencias o dictámenes constitucionales no solo es una atribución de la Corte Constitucional, sino que constituye un verdadero derecho de todas las personas para acceder a una protección judicial

<sup>1</sup> **Constitución de la República. Artículo 436 numeral 9.-** La Corte Constitucional ejercerá, además de las que le confiera la ley, las siguientes atribuciones: 9. Conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales.

real y efectiva que haga prevalecer sus derechos y no genere un estado de indefensión para los afectados, de tal manera que los procesos constitucionales solo terminan con la aplicación íntegra de la sentencia o la reparación integral, es decir que los mismos solo concluyen cuando se ha cumplido con todos los actos dispuestos en la sentencia y se ha llevado a cabo la reparación integral de los derechos vulnerados.

A través de la acción de incumplimiento de sentencia o dictámenes constitucionales se garantiza la efectiva protección de derechos constitucionales por medio de la ejecución de la sentencia y da primacía a las normas y derechos contenidos en la Constitución. El juez que dictó la sentencia constitucional tiene la obligación de velar porque la misma se cumpla, de lo contrario se podrá interponer la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional.

Se debe dejar en claro que la acción de incumplimiento se circunscribe a la ejecución de una sentencia o resolución expedida por un juez competente; por consiguiente, a partir de la activación de una acción de incumplimiento de sentencias o dictámenes constitucionales, no se podrá pretender que la Corte Constitucional analice el fondo de un asunto ya dilucidado previamente por el juez de instancia.

#### **Planteamiento del problema jurídico del que depende la resolución del caso**

A fin de determinar si ha existido incumplimiento de la sentencia constitucional N.º 011-99-TP del 23 de febrero de 1999, dictada por el Pleno del ex Tribunal Constitucional, esta Corte estima necesario resolver el siguiente problema jurídico:

#### **¿Se ha cumplido efectivamente con la Resolución Constitucional N.º 011-99-TP, dictada por la Tercera Sala de la Corte Constitucional, que confirmaba la resolución dictada por el juez vigésimo primero de lo Civil de Pichincha?**

Una vez que se ha verificado que los accionantes son parte procesal y beneficiarios del fallo presuntamente incumplido se procederá a verificar si las autoridades responsables de su cumplimiento han impartido las disposiciones necesarias que aseguren su observancia, es decir, esta Corte entrará a verificar:

1. ¿Cuándo fueron reincorporados los accionantes? y,
2. Si los haberes que les corresponde a partir del 17 de agosto de 1998, han sido cancelados conforme lo ordenado en sentencia.

De la revisión del proceso se verifica que a fs., 966 consta la Resolución N.º 058 del 04 de febrero del año 2000, suscrita por el señor Diego Pachel Sevilla, gerente general (e) de la Corporación Aduanera Ecuatoriana, quien resuelve reincorporar al servicio de Vigilancia Aduanera al personal que ha justificado y demostrado documentadamente su calidad de miembros de la ex Policía Militar Aduanera y cumplido con los presupuestos que determina el artículo 1 de la Ley Especial que reincorpora al personal de la ex Policía Militar Aduanera. En el listado del personal que

debía ser reincorporado constan los nombres de los accionantes Abdón Mazón Pineda y Franklin Gavilánez Velasco.

De fs. 470 a fs. 633 del proceso consta el primer informe de liquidación de haberes dejados de percibir por el personal de vigilancia aduanera, realizado por el Lcdo. Remigio Manosalvas, en virtud de lo dispuesto por el juez vigésimo primero de lo civil de Pichincha, en las providencias del 07 de abril y 11 de mayo de 1999, respectivamente. El informe determinó que al 14 de mayo de 1999, fecha de presentación del mismo, la Corporación Aduanera Ecuatoriana adeudaba, por concepto de salarios de todo el personal que sería reincorporado, la suma de \$.8.482.817.871,00 sucres.

De fs. 704 vta., del proceso consta la providencia del 28 de julio de 1999, dictada por el juez vigésimo primero de lo civil de Pichincha, a través de la cual dispone la retención e inmediata remisión a su judicatura de la suma de \$. 8.482.817.871,00 sucres, desde la cuenta corriente que tiene la Corporación Aduanera Ecuatoriana en el Banco Central del Ecuador, cantidad que indica es la que adeudaba la CAE a los ex miembros de la Policía Militar Aduanera, retención que fue ordenada por cuanto pese a que la CAE fue legalmente requerida, no realizó en el juzgado el depósito correspondiente.

De fs. 707 vta., del proceso consta la providencia del 30 de julio de 1999, dictada por el juez vigésimo primero de lo civil de Pichincha, en la cual indica que entrega la suma de \$8.482.817.871,00 sucres, transferida con el comprobante N.º 703-82-611 del 30 de julio de 1999, al señor Walter Jiménez Gallardo, procurador común de los accionantes de la acción de amparo constitucional.

De fs. 715 a la 724 del proceso consta el instrumento privado suscrito por el personal que fue reincorporado a la CAE, en el cual se verifica a fs. 717 las firmas de los señores Abdón Mazón Pineda y Franklin Gavilánez Velasco, y del mismo se desprende que cada uno de los accionantes recibió la suma de \$53'048.821,00 millones de sucres, conforme a lo establecido en la liquidación de haberes del 14 de mayo de 1999, practicada con el fin de dar cumplimiento de lo resuelto en las sentencias constitucionales correspondientes.

De fs. 736 a fs. 739 del proceso consta la solicitud realizada por el señor Walter Jiménez Gallardo, procurador común de los accionantes de la acción de amparo constitucional, al juez vigésimo primero de lo civil de Pichincha, a fin de que disponga que se efectúe una nueva liquidación y cálculo de los valores que la autoridad accionada aún mantenía pendientes de pago por concepto de remuneraciones a partir del mes de mayo de 1999, toda vez que los valores que fueron cancelados por la entidad demandada solo cubrían los montos adeudados al personal reincorporado hasta el 14 de mayo de 1999, en tanto que su efectiva reincorporación se realizó el 04 de febrero del año 2000, lo que implicaba que quedaron pendientes de cancelación los valores correspondientes del 15 de mayo de 1999 hasta el 04 de febrero del año 2000.

En virtud del pedido formulado por el señor Walter Jiménez Gallardo de fs. 750 a fs. 893 del proceso consta el nuevo

informe de liquidación de haberes realizado por el Lcdo. Remigio Manosalvas, en atención a lo dispuesto en providencia del 14 de diciembre de 1999, emitida por el juez vigésimo primero de lo civil de Pichincha, informe que determinó que al 21 de diciembre de 1999, la Corporación Aduanera Ecuatoriana, actual Servicio Nacional de Aduanas del Ecuador, mantenía pendiente desde el 15 de mayo de 1999 hasta el 21 de diciembre de 1999, el pago de la suma total de \$2.997'066.942,00 sucres por concepto de salarios de todo el personal que fue reincorporado el 04 de febrero del año 2000.

De fs. 765 y fs. 787 del proceso consta la liquidación de haberes correspondientes a los señores Abdón Mazón Pineda y Franklin Gavilánez Velasco, respectivamente, en las cuales se establece que el monto que estaba pendiente de pago a favor de los accionantes a partir de mayo de 1999 hasta el 21 de diciembre de 1999, era la suma de \$23'944.334,00 y de \$21'649.334,00 sucres en el mismo orden.

De fs. 979 vta., del proceso consta la providencia del 17 de marzo de 2000, dictada por el juez vigésimo primero de lo civil de Pichincha, a través de la cual dispone la retención de la suma de \$2.997'066.942 sucres y el embargo de dicho valor de la cuenta corriente que tenía la Corporación Aduanera Ecuatoriana, hoy Servicio Nacional de Aduanas del Ecuador, en las cuentas del Banco Central del Ecuador, cantidad que fue determinada en la pericia contable del 21 de diciembre de 1999.

Por otra parte, de fs. 324 a 326 del expediente de la acción de incumplimiento de sentencia constitucional consta el memorando N.º SENA-E-DNH-2013-1463-M del 01 de julio de 2013, suscrito con firma electrónica por el Econ. Luis Andrés Rivadeneira Salazar, director nacional de Talento Humano del Servicio Nacional de Aduanas del Ecuador y dirigido al Abg. Jorge Ernesto García, director jurídico de la SENA-E, a través del cual informa que las liquidaciones a favor de los exmiembros de la Policía Militar Aduanera fueron realizadas entre el 11 de noviembre de 2011 y el 17 de diciembre de 2011.

De fs. 604 a 622 del anexo 3 del expediente constitucional obran los comprobantes de pago de remuneraciones mensuales unificadas y obligaciones con el IESS del 15 de diciembre de 2011, signados con los números de CUR 12041, 12055, 12058, 12064, 12068, 12070, 12072, 12074, 12075, 12077, 12078, 12080, 12081, 12082, 12083 12084, 12086, 12145 y 12148. De dichos comprobantes se desprende que los mismos fueron emitidos según lo dispuesto en la sentencia dictada por el juez vigésimo primero de lo civil de Pichincha dentro de la acción de amparo constitucional, y que el Servicio Nacional de Aduanas del Ecuador, ex Corporación Aduanera Ecuatoriana, canceló a favor del accionante Abdón Nahín Mazón Pineda la suma total de USD\$3.832,66 (Tres mil ochocientos treinta y dos 66/00 dólares de los Estados Unidos de América) por concepto de remuneraciones y aportaciones al IESS pendientes de pago, de conformidad con lo ordenado en las sentencias constitucionales cuyo incumplimiento se demanda.

De fs. 2935 a 2953 del anexo 10 del expediente constitucional obran los comprobantes de pago de

remuneraciones mensuales unificadas y obligaciones con el IESS del 12 y 14 de diciembre de 2011, respectivamente, signados con los números de CUR 9799, 9800, 9801, 9802, 9803, 9804, 9805, 9806, 9807, 9808, 9809, 9810, 9811, 9812, 9813, 9814, 9815, 9816 y 9817. De dichos comprobantes se desprende que los mismos fueron emitidos según lo dispuesto en la sentencia dictada por el juez vigésimo primero de lo civil de Pichincha dentro de la acción de amparo constitucional, y que el Servicio Nacional de Aduanas del Ecuador, ex Corporación Aduanera Ecuatoriana, canceló a favor del accionante Franklin Gavilánez Velasco la suma total de USD\$ 4.045,61 (Cuatro mil cuarenta y cinco 61/00 dólares de los Estados Unidos de América) por concepto de remuneraciones y aportaciones al IESS pendientes de pago, de conformidad con lo ordenado en las sentencias constitucionales cuyo incumplimiento se demanda.

Por lo tanto, de la documentación analizada anteriormente se establece que el Servicio Nacional de Aduanas del Ecuador, ex Corporación Aduanera Ecuatoriana, ha cancelado a favor de los accionantes los valores establecidos en las pericias contables practicadas para determinar el monto de los haberes a los que tenían derecho a partir del 17 de agosto de 1998 dentro del proceso de instancia, con lo cual ha dado cumplimiento a lo dispuesto en la sentencia constitucional del 13 de noviembre de 1998.

En consecuencia, se desprende que el Servicio Nacional de Aduanas del Ecuador ha cumplido con lo dispuesto en la resolución constitucional dictada dentro de la acción de amparo N.º 1520-98-KO, misma que fue ratificada el 23 de febrero de 1999, por el Pleno del ex Tribunal Constitucional, esto es, ha procedido con el reintegro de los accionantes al personal de la entidad y ha efectuado el pago del valor total de los haberes que les correspondía hasta su efectivo reintegro, todo lo cual provoca la efectiva ejecución de la resolución del ex Tribunal Constitucional.

Por lo que se concluye que la sentencia constitucional dictada el 13 de noviembre de 1998 por el juez vigésimo primero de lo civil de Pichincha, dentro de la acción de amparo constitucional N.º 1520-98-K.O., y que fuera ratificada mediante resolución N.º 011-99-TP del 23 de febrero de 1999, por el Pleno del Tribunal Constitucional, ha sido cumplida íntegramente.

### **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 constitucional dictada por el juez vigésimo primero de lo civil de Pichincha y ratificada mediante resolución emitida por el Pleno del ex Tribunal Constitucional.
2. Negar la acción de incumplimiento de sentencia 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 ocho votos a favor de las juezas y jueces: Antonio Gagliardo Llor, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia del juez Manuel Viteri Olvera, en sesión ordinaria del 15 de enero del 2014. Lo certifico.

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

**CORTE CONSTITUCIONAL.-** Es fiel copia del original.- Revisado por: ... f.) Ilegible.- Quito, a 19 septiembre de 2014.- f.) Ilegible, Secretaría General.

#### **CASO No. 0009-10-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 03 de febrero del dos mil catorce.- Lo certifico.

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

**CORTE CONSTITUCIONAL.-** Es fiel copia del original.- Revisado por: ... f.) Ilegible.- Quito, a 19 septiembre de 2014.- f.) Ilegible, Secretaría General.

#### **CAUSA N.º 0009-10-IS**

**PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.** Quito, D. M., 21 de mayo de 2014 a las 16h30. **VISTOS.-** Agréguese al expediente los escritos presentados por los señores Edwin Efrén Guerra Paredes, el 07 de febrero de 2014, en el cual solicita la aclaración y ampliación de la sentencia N.º 005-14-SIS-CC del caso N.º 0009-10-IS, emitida por el Pleno de esta Corte el 15 de enero de 2014 y notificada a las partes el 04 de febrero del mismo año y el señor Servio Efraín Ordóñez Mendoza, el 14 de febrero de 2014, quien solicita la nulidad de la referida sentencia. Atendiendo lo solicitado por los peticionarios se **CONSIDERA: PRIMERO.-** La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver el pedido de aclaración y ampliación realizado por el compareciente, señor Edwin Guerra Paredes, de conformidad al artículo 29 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional. **SEGUNDO.-** El artículo 162 de la Ley ibídem, 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”. En este sentido, el recurso de aclaración y ampliación tiene por objeto subsanar la obscuridad o falta de claridad conceptual que contenga una sentencia, o cuando no se hubiere resuelto algún punto controvertido que genere dudas razonables en la adopción de la decisión final de la resolución. No obstante, en caso de proceder la aclaración y/o ampliación, aquella no podrá modificar el alcance o contenido de la

decisión y solo debe limitarse a desvanecer las dudas que se produzcan en los conceptos o frases contenidos en ella, y precisar el sentido que se quiso dar al redactarla. **TERCERO.-** El artículo 66 numeral 23 de la Constitución de la República establece: “El derecho a dirigir quejas y peticiones individuales y colectivas a las autoridades y a recibir atención o respuestas motivadas (...); en concordancia con ello, el artículo 29 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, 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”. En ejercicio del mencionado derecho, en el presente caso se observa que la solicitud de aclaración y ampliación presentada por el señor Edwin Guerra se encuentra dentro del término establecido para el efecto; mientras que el pedido de nulidad hecho por el señor Servio Ordóñez, se encuentra fuera del término señalado. **CUARTO.-** En cuanto a la solicitud de aclaración y ampliación presentada por el señor Edwin Guerra Paredes en su escrito, realiza una serie de pedidos, tales como: 1) Aclare y amplie sobre los 16 meses de la reincorporación tardía e injustificada a sus puestos de trabajo por parte de las autoridades demandadas, por cuanto señala que “...la resolución fue emitida con fecha 13 noviembre de 1998, y la reincorporación se efectuó en marzo del 2000, han sido 16 meses de retardo injustificado,...”. 2) Que se aclare y amplie sobre el contenido del cuarto párrafo de la página 10 de la sentencia, ya que la misma, según él, es una verdad a medias, por cuanto “... si bien es cierto de que efectivamente el juez a quo emitió providencia, la misma nunca se llegó a hacer efectiva, es decir, nunca se retuvo ni hubo transferencia alguna de los valores constantes en el respectivo informe pericial...(.) estas providencias si bien se ejecutoriaron, no se hicieron efectivas...”. 3) “...que se sirva aclarar y ampliar la sentencia con relación a los intereses que se deben liquidar en cumplimiento a las normas jurídicas contenidas en el artículo 23 literal h de la LOSEP y 207 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (...) que la CAE nos adeudaba desde mayo de 1999 a marzo de 2000 (...) y así se ha manifestado en los diferentes escritos de amicus curiae presentados dentro de la presente acción”. 4) “...se sirva aclarar y ampliar sobre el aspecto atinente a la aprobación de dos Escalas de Sueldos Básicos Integrados esto es la resolución 640 y 641 aprobadas el 21 de septiembre del 2000, la primera para los miembros reincorporados por disposición del juez a quo; y, la segunda, para el personal civil de la extinta CAE, y ahora SENA, pues a todas luces, resulta discriminatorio que dentro de una misma entidad se aprueben dos escalas de sueldos básicos integrados...”. 5) Finalmente, el peticionario señala además que “(...) no se ha resuelto la demanda que presenté a través del escrito de **amicus curiae** con fecha 21 de junio de 2010 (...) que tiene relación con el incumplimiento en el que incurrió el (...) Gerente General de la extinta CAE, cuando arrogándose funciones que no le competían, suprimió mi puesto de trabajo...”. (Negritas son de la Corte). **QUINTO.-** El Pleno de la Corte Constitucional en la sentencia N.º 005-14-SIS-CC del caso N.º 0009-10-IS decidió: “1. Declarar que no existe incumplimiento de la sentencia constitucional dictada por el juez vigésimo primero de lo civil de Pichincha y ratificada mediante resolución emitida por el Pleno del ex Tribunal

Constitucional. 2. Negar la acción de incumplimiento de sentencia planteada (...)”, por cuanto, de la revisión exhaustiva de los recaudos procesales constantes en el expediente, se llegó a la conclusión de que la decisión constitucional emitida el 13 de noviembre de 1998 por el juez vigésimo primero de lo civil de Pichincha, dentro de la acción de amparo constitucional N.º 1520-98-K.O, misma que fuera ratificada mediante resolución N.º 011-99-TP del 23 de febrero de 1999, por el Pleno del entonces Tribunal Constitucional, ha sido cumplida para los accionantes, porque, tanto de fojas 604 a 622 del anexo N.º 3, como de fojas 2935 a 2953 del anexo N.º 10, constan los comprobantes de pagos de remuneraciones mensuales unificadas y obligaciones con el IESS realizadas a favor de los señores Abdón Nahín Mazón Pineda y Franklin Gavilánez Velasco, legitimados activos de la causa puesta en conocimiento de la Corte, por el valor de \$3.832,66 USD y \$4.045,61 USD, respectivamente, tal como se detalla en la sentencia. **SEXTO.-** De fojas 8 a 10 del expediente consta la demanda interpuesta por los señores Abdón Mazón Pineda y Franklin Gavilánez Velasco, por sus propios derechos, quienes en lo principal solicitaron que en su caso “(...) se comine a la autoridad accionada, para que en el plazo improrrogable de ocho días, proceda a realizar el pago correspondiente, tal como dispuso el titular del Juzgado Vigésimo Primero de lo Civil de Pichincha; así como también, se ordene la reparación integral...”. En tal virtud, en función de la pretensión de los accionantes de la causa, como se ha señalado, actuó y resolvió la Corte Constitucional, pretensión que no solicitaba pronunciarse sobre los 16 meses de la reincorporación tardía e injustificada a sus puestos de trabajo; el pago de los intereses en cumplimiento a las normas jurídicas contenidas en el artículo 23 literal **h** de la LOSEP y 207 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva; la aprobación de dos Escalas de Sueldos Básicos Integrados sobre la Resolución 640 y 641 aprobadas el 21 de septiembre del 2000; como tampoco lo fue el que se resuelva la supresión del puesto de trabajo del señor, es decir, en ningún momento estas pretensiones formaron parte de la demanda de la presente acción por parte de los legitimados activos, señores Abdón Mazón Pineda y Franklin Gavilánez. **SÉPTIMO.-** En el caso *sub judice*, este Organismo constata que el peticionario, no forma parte de la causa, pues como él mismo señala claramente en la solicitud en cuestión “...presenté escritos a través del escrito de *amicus curiae*”, figura a través del cual se permite la presentación de criterios u opiniones jurídicas de personas naturales o jurídicas respecto de algún caso en concreto, pero que los mismos no son vinculantes de ninguna manera para el Organismo. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sostiene que “(...) los *amicus curiae* son presentaciones de terceros ajenos a la disputa que aportan a la Corte argumentos u opiniones que pueden servir como elementos de juicio relativos a aspectos de derecho que se ventilan ante la misma. En este sentido, pueden ser presentados en cualquier momento antes de la deliberación de la sentencia correspondiente”<sup>1</sup>. En estas líneas, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y

Control Constitucional, en su artículo 12 estatuye la comparecencia de terceros y manifiesta que “[c]ualquier persona o grupo de personas que tenga interés en la causa podrá presentar un escrito de *amicus curiae* que será admitido al expediente para mejor resolver hasta antes de la sentencia. De creerlo necesario, la jueza o juez podrá escuchar en audiencia pública a la persona o grupo interesado”. Bajo este orden de ideas, las presentaciones del *amicus curiae* no tienen efectos vinculantes, por tanto no son objeto de pronunciamiento alguno en la resolución o fallo que emita el juez, tribunal o, como en el presente caso, la Corte Constitucional. En este sentido procedió este Organismo y en la sentencia aludida, dejó sentado en forma general y sucinta los múltiples escritos de *amicus curiae* aparejados al expediente, sin que las personas que suscriben tales presentaciones, sean consideradas parte del proceso. **OCTAVO.-** De todo lo señalado, esta Corte observa que el peticionario pretende, a través de un escrito de aclaración y ampliación de la sentencia de la que no fue parte, se resuelva sobre puntos que no fueron parte de la pretensión ni tampoco objeto de controversia en la causa; por otra parte, busca que se emitan criterios que modificarían el contenido del fallo, tornándolo improcedente y ajeno a la naturaleza horizontal de este recurso. Como se ha señalado, la aclaración procede para las partes, si la sentencia fuere oscura, y la ampliación, únicamente cuando no se hubiere resuelto algún punto controvertido. Con lo expuesto, el Pleno de la Corte Constitucional atiende el escrito presentado por el señor Edwin Guerra Paredes, en virtud del derecho constitucional de petición consagrado en el artículo 66 numeral 23 de la Constitución de la República del Ecuador. **NOVENO.-** En cuanto al segundo de los peticionarios, abogado Servio Efraín Ordóñez Mendoza, quien señala ser “accionante, a nombre de 23 afectados dentro de la acción”, en lo principal menciona que “2. (...) dentro de la causa 0009-10-IS, se ha dictado la sentencia N.º. 005-14-SIS (...) sentencia que en cambio no me ha sido notificada a mi dirección de correo electrónico que fije para el efecto, esto es [servordomen@yahoo.com](mailto:servordomen@yahoo.com) (...)”. “5. ...y siendo la notificación una solemnidad sustancial común a todos los juicios, SOLICITO al Pleno de la Corte, que mediante providencia, se declare la nulidad de la sentencia [sic] notificada a los correos electrónicos de varios afectados (...) por contravenir lo dispuesto en el artículo 344 del Código de Procedimiento Civil, en concordancia con el artículo 346 numeral 6, *ibidem*”. Al respecto, a partir de la revisión del expediente, esta Corte realiza las siguientes precisiones: **a)** De la demanda inicial se constata que el señor Servio Efraín Ordóñez Mendoza es abogado patrocinador de los accionantes de la presente causa, los señores Abdón Nahín Mazón Pineda y Franklin Gavilánez Velasco, quienes señalaron como medios para las notificaciones, los siguientes: el casillero judicial N.º 1810 y correo electrónico [abdonmazon56@hotmail.es](mailto:abdonmazon56@hotmail.es), correspondientes a Abdón Nahín Mazón Pineda y, [e\\_guerra50@hotmail.com](mailto:e_guerra50@hotmail.com), perteneciente a Edwin Guerra Paredes, solicitante de aclaración y ampliación de la sentencia en cuestión. **b)** A fojas 404 del proceso consta la notificación realizada a las partes procesales con el contenido de la sentencia emitida en esta causa a través de los siguientes correos electrónicos: [angel.paez17@foroabogados.ec](mailto:angel.paez17@foroabogados.ec); [1346.sar@aduana.gob.ec](mailto:1346.sar@aduana.gob.ec); [3198.direccion.general@aduana.gob.ec](mailto:3198.direccion.general@aduana.gob.ec); [abdonmazon56@hotmail.es](mailto:abdonmazon56@hotmail.es) y [e\\_guerra50@hotmail.com](mailto:e_guerra50@hotmail.com), y [servordomen@yahoo.com](mailto:servordomen@yahoo.com); así como al casillero judicial N.º

<sup>1</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sentencia del 2 de mayo del 2008, *Caso Kimel Vs. Argentina* (Fondo, Reparaciones y Costas), p. 4. disponible en: [http://www.cpj.org/news/2008/americas/Argentina\\_sentencia\\_Kimel.pdf](http://www.cpj.org/news/2008/americas/Argentina_sentencia_Kimel.pdf)

1810, documentación que se encuentra aparejada a la razón sentada por la Secretaría General del Organismo. e) De fojas 335 a 340 del expediente, consta el escrito presentado por el señor Servio Efraín Ordóñez Mendoza el 08 de julio de 2013, en donde de forma clara y precisa señala "...me permito ratificar las gestiones realizadas por mi asistente, y afectado a la vez, dentro de la presente acción por Incumplimiento de Sentencias y Dictámenes Constitucionales No.009-10-IS, el señor EDWIN GUERRA P". (Subrayados son de la Corte). De lo detallado, se evidencia que pese a que en efecto hubo un error involuntario en la dirección del correo electrónico del señor Servio Ordóñez, el argumento de que no fue notificado y que le dejaron en indefensión, es ajeno a la verdad de los hechos, pues tal como se observa de los recaudos procesales, sí se efectuó esta diligencia al resto de los medios señalados por él mismo, con lo cual se concluye que el peticionario tuvo pleno conocimiento de la decisión constitucional al momento de la notificación, al igual que el resto de las partes procesales. **DÉCIMO.-** El artículo 440 de la Constitución de la República establece que "[l]as sentencias y los autos de la Corte Constitucional tendrán el carácter de definitivos e inapelables", por tanto no procede la nulidad de la sentencia. Además, como ya se dijo, una vez analizada la sentencia N.º 005-14-SIS-CC del caso N.º 0009-10-IS, esta Corte encuentra que la misma es clara y completa, pues resolvió sobre todos los puntos controvertidos por los accionantes y se estableció con precisión las razones que llevaron a negar la acción propuesta. En mérito de lo expuesto, esta Corte resuelve NEGAR el pedido de nulidad de la sentencia realizada por el señor Servio Ordóñez, por improcedente. De esta forma, la Corte Constitucional atiende el pedido del señor Servio Efraín Ordóñez Mendoza y dispone que se esté a lo resuelto en la sentencia N.º 005-14-SIS-CC del 15 de enero de 2014, dentro de la causa N.º 0009-10-IS. **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

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

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 cinco votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán y Wendy Molina Andrade, sin contar con la presencia de los jueces María del Carmen Maldonado Sánchez, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, en sesión extraordinaria de 21 de mayo de 2014. Lo certifico.

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

**CORTE CONSTITUCIONAL.-** Es fiel copia del original.- Revisado por: ... f.) Ilegible.- Quito, a 19 de septiembre del 2014.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Guayaquil, 23 de julio de 2014

**SENTENCIA N.º 111-14-SEP-CC**

**CASO N.º 0024-11-EP**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad:**

El señor Cicerón Raúl Bernal Espinoza, en calidad de director provincial de Educación del Azuay (e), presentó acción extraordinaria de protección, amparado en lo dispuesto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, en contra de la sentencia dictada el 08 de noviembre de 2010, por los jueces de la Segunda Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, dentro de la acción de protección N.º 288-2010.

El 05 de enero de 2011, la Secretaría General de la Corte Constitucional certificó que en referencia a la acción N.º 0024-11-EP, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción. Sin embargo, se deja constancia para los fines pertinentes, que la presente causa tiene relación con el caso N.º 1745-10-JP.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, el 21 de marzo de 2011, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 0024-11-EP.

Mediante memorando N.º 290-CC-SG del 18 de abril de 2011, la Secretaría General de la Corte Constitucional, en atención al sorteo realizado por el Pleno del Organismo, remitió el presente caso al juez constitucional Manuel Viteri Olvera, para la sustanciación del mismo.

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 establecido 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 disposición transitoria cuarta del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, el secretario general de la Corte Constitucional remitió a la jueza constitucional María del Carmen Maldonado Sánchez, el expediente signado con el N.º 0024-11-EP, para la sustanciación del mismo, de conformidad con el sorteo de las causas realizado por el Pleno de Organismo, en sesión extraordinaria del 03 de enero de 2013.

Mediante providencia del 27 de mayo de 2014, la jueza ponente, María del Carmen Maldonado Sánchez, avocó conocimiento de la causa signada con el N.º 0024-11-EP, planteada por el accionante, y procede a resolver la misma.

### Decisión judicial impugnada

La decisión judicial que se impugna mediante la presente acción extraordinaria de protección, es la sentencia dictada el 08 de noviembre de 2010, por los jueces de la Segunda Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, dentro de la acción de protección N.º 288-2010, la misma que en su parte pertinente señala:

“(…) haciendo justicia constitucional la Sala, en mérito de lo expuesto en aplicación al principio de administración de justicia establecido en el artículo 169 de la Carta Fundamental, **‘ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA’**, rechazando los recursos interpuestos resuelve confirmar la sentencia subida en grado, pero la reforma en cuanto a que se dispone que por esta vía la parte accionada proceda a realizar la reliquidación y el pago de los valores a favor de los accionantes de conformidad con lo establecido en el artículo 8 inciso primero del Mandato Constituyente No. 2, publicado en el registro Oficial Nro. 261 del 28 de enero del 2008, tomando en consideración para la reliquidación: (...) B) La cantidad de doce mil dólares que ya han sido recibido (sic) los accionantes, y, C) Para ello se le concede al accionado el término de veinte días. (...)”.

### Argumentos planteados en la demanda

El señor Cicerón Raúl Bernal Espinoza, en calidad de director provincial de Educación del Azuay (e), manifiesta que la sentencia dictada el 08 de noviembre de 2010, por los jueces de la Segunda Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, dentro de la acción de protección N.º 288-2010, vulnera el derecho a la seguridad jurídica consagrado en el artículo 82 de la Constitución de la República, al no haber considerado el pronunciamiento de la Corte Constitucional acerca del alcance del artículo 8 del Mandato Constituyente N.º 2 contenido en la sentencia N.º 0001-10-SAN-CC que tiene efectos *inter comunis*.

Indica que los jueces de la referida Sala han inobservado lo establecido en el artículo 173 de la Constitución de la República que señala: “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”, pues el carácter excepcional de las garantías constitucionales opera únicamente cuando no exista otra vía para reparar las violaciones a los derechos. En concordancia, el artículo 38 de la Ley de Modernización del Estado establece que los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo y Fiscal conocerán y resolverán todas las demandas y recursos derivados de actos, hechos administrativos y reglamentos expedidos, suscritos y conocidos por las entidades del sector público.

Adicionalmente, el legitimado activo estima que la decisión judicial impugnada, no se encuentra debidamente fundamentada, por lo que carece de valor y eficacia

jurídica; menciona además, que la sentencia expedida por los jueces de la Segunda Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, vulnera el principio de supremacía de la Constitución de la República, dispuesto en el artículo 424 de la citada norma, pues no han considerado su supremacía sobre cualquier otra norma del ordenamiento jurídico, actuando sin la competencia establecida en el artículo 1 segundo inciso del Código de Procedimiento Civil, pues no tenían competencia para conocer y resolver asuntos de mera legalidad, inobservando así el principio de que todos los poderes públicos deben sujetar sus actos a las normas, valores y principios constitucionales.

### Derechos presuntamente transgredidos

El accionante señala que la sentencia dictada el 08 de noviembre de 2010, por los jueces de la Segunda Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, dentro de la acción de protección N.º 288-2010, vulnera el derecho al debido proceso, en la garantía de motivación, así como el derecho a la seguridad jurídica, establecidos en los artículos 76 numeral 7 literal I y 82 de la Constitución de la República.

### Pretensión concreta

El accionante solicita que:

“(…) se deje sin efecto la sentencia dictada por los señores Ministros Jueces Provinciales y Conjuez Provincial de la Segunda Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay y asimismo se deje sin efecto la resolución del juez constitucional de primera instancia; esto implica declarar sin lugar la Acción de Protección propuesta (...)”.

### Contestación a la demanda

**Los jueces de la Segunda Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay**, mediante escrito presentado el 02 de junio de 2011, indicaron que en la sentencia expedida el 08 de noviembre de 2010, desecharon los recursos interpuestos y confirmaron la sentencia de primera instancia, reformándola en cuanto a la liquidación de los accionantes de acuerdo con el artículo 8 del Mandato Constituyente N.º 2, descontando los valores que ya se hubieren pagado por este concepto.

Señalaron que se ratifican en los fundamentos expuestos en su sentencia, pues han procedido de manera motivada. Además señalan que el Mandato Constituyente N.º 2 posee rango constitucional y que no se lo ha aplicado debidamente al momento de pagar a los reclamantes de la acción de protección, violentando así la norma constitucional.

De igual manera, indican que la acción de protección resulta procedente en el presente caso, por cuanto se omitió aplicar el citado mandato y además existe vulneración de derechos reconocidos en la Constitución que no fueron observados por la Dirección de Educación, como autoridad pública no judicial.

Recalcan que la sentencia dictada por ellos se sujetó a la aplicación de la normativa legal y constitucional, por lo tanto no existe violación de derecho constitucional alguno.

#### Comparecencia de terceros interesados

**Marcelo Hernán Ambrosi Ambrosi, Elsa Angélica Cabrera Arízaga, Rosario Galindo Albornoz, Clotilde Arcila Gomezcoello León y Marco Antonio Tello Espinoza**, como actores dentro de la acción de protección N.º 288-2010, seguida en contra de la Dirección Provincial de Educación del Azuay, mediante escrito presentado el 29 de abril de 2011, con respecto a la presente acción extraordinaria de protección, mencionan que no tiene asidero jurídico alguno, pues el legitimado activo no ha indicado cual es el principio constitucional vulnerado y que lo que se busca es que la Corte Constitucional vuelva a conocer sobre el fondo del asunto que ya ha sido resuelto por la justicia ordinaria, sin considerar que la presente acción no es otra etapa procesal.

**El abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado**, mediante escrito ingresado el 02 de junio de 2011 a las 14h44, indicó que se adhiere a la acción extraordinaria de protección presentada por el director provincial de Educación del Azuay (e).

Menciona que los recurrentes no han demostrado la inexistencia de otro mecanismo judicial y adecuado para proteger los derechos vulnerados, y que han interpuesto la presente acción de protección inobservando que los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado pueden ser impugnados tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial; en este caso, el juez competente para conocer y resolver sobre la materia, era el de lo contencioso administrativo conforme lo dispuesto por el artículo 217 del Código Orgánico de la Función Judicial.

Indica además, que la Corte Constitucional, para el período de transición, ha establecido que el Mandato Constituyente N.º 2 tiene el carácter de ley orgánica, especialmente en lo correspondiente al alcance de su artículo 8, entonces resulta que las alegaciones de los recurrentes de la acción de protección son de mera legalidad y por lo tanto, a los jueces de primera y segunda instancia les correspondía aplicar el antedicho Mandato y no interpretarlo, pues dicha acción constituye una clara vulneración a la seguridad jurídica, en la cual la acción de protección resulta improcedente en los términos del numeral 3 del artículo 42 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

## 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 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 a 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 de la Constitución de la República, mediante esta acción excepcional, se permite que las sentencias, autos y resoluciones firmes y ejecutoriados puedan ser objeto de revisión por parte del más alto órgano de control de constitucionalidad en el país.

#### Determinación de los problemas jurídicos a ser resueltos

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. La sentencia impugnada, dictada el 08 de noviembre de 2010, por los jueces de la Segunda Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, dentro de la acción de protección N.º 288-2010, mediante la cual se confirma el fallo de primera instancia y se acepta la acción de protección, ¿vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, establecido en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República?
2. La sentencia impugnada, dictada el 08 de noviembre de 2010, por los jueces de la Segunda Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, dentro de la acción de protección N.º 288-2010, mediante la cual se confirma el fallo de primera instancia y se acepta la acción de protección, ¿vulneró el derecho a la seguridad jurídica establecido en el artículo 82 de la Constitución de la República?

#### Resolución de los problemas jurídicos

1. **La sentencia impugnada, dictada el 08 de noviembre de 2010, por los jueces de la Segunda Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, dentro de la acción de protección N.º 288-2010, mediante la cual se confirma el fallo de primera instancia y se acepta la acción de protección, ¿vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, establecido en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República?**

Al respecto, es preciso comenzar mencionando lo que el artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador

determina sobre las garantías básicas respecto del debido proceso, mismas que deben aplicarse en todos los procesos, dentro de ellas se encuentra la motivación, sobre la cual la mencionada norma señala textualmente:

“Art. 76.- (...) 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: (...)”

l) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados”.

Al tenor de la norma constitucional, en el caso *sub judice*, al tratarse de una acción de protección, los jueces tienen la obligación de efectuar un análisis objetivo, preciso, claro y articulado entre los fundamentos presentados en la acción y los derechos cuya vulneración se alega, pues lo que se pretende es determinar en qué momento y cómo fueron vulnerados tales derechos.

Por su parte, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en su artículo 9, también hace referencia a esta obligación de los jueces “(...) de fundamentar adecuadamente sus decisiones a partir de las reglas y principios que rigen la argumentación jurídica. En particular, tienen la obligación de pronunciarse sobre los argumentos y razones relevantes expuestas durante el proceso por las partes y los demás intervinientes en el proceso”.

A través de la normativa citada, se puede determinar que la motivación es aquella garantía encargada de efectivizar el derecho que tienen los ciudadanos a conocer claramente los fundamentos que llevaron a determinada autoridad pública, en el ámbito de sus competencias, a tomar una decisión. Sobre la aplicación de esta garantía, la Corte Constitucional, para el período de transición, mediante la sentencia N.º 227-12-SEP-CC, señaló:

“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 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>

<sup>1</sup> Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 227-12-SEP-CC, caso N.º 1212-11-EP del 21 de junio de 2012.

La Corte Constitucional del Ecuador ha establecido en reiteradas ocasiones que para que la decisión de un juez se encuentre debidamente motivada es necesario que concurren tres requisitos: **razonabilidad, lógica y comprensibilidad** como elementos necesarios para garantizar el ejercicio de una debida motivación; dichos elementos deben entenderse como:

“(...) **razonable**, en el sentido de que la decisión se fundamente en lo dispuesto en la Constitución de la República; **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, mismo que debe ser dirigido hacia el entendimiento por parte de la ciudadanía”<sup>2</sup>. **(Lo resaltado me pertenece)**.

En el caso *sub examine*, para determinar si se ha cumplido con el requisito de razonabilidad, los jueces de la Segunda Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, no consideraron inicialmente “(...) los precedentes dictados por la Corte Constitucional respecto del alcance del Mandato Constituyente N.º 2, establecido en las sentencias N.º 001-10-SAN-CC y 002-10-SAN-CC que determinaban que el Mandato tiene la calidad de Ley Orgánica”<sup>3</sup>.

El Mandato Constituyente N.º 2<sup>4</sup>, en su artículo 8, establece que:

“(...) el monto de las indemnizaciones, 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 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 cuanto a su alcance, la Corte Constitucional, para el período de transición, en la sentencia N.º 001-10-SAN-CC<sup>5</sup>, definió lo siguiente:

<sup>2</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 073-14-SEP-CC, caso N.º 0846-11-EP del 16 de abril de 2014.

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

<sup>4</sup> El Mandato 2 fue aprobado por la Asamblea Nacional Constituyente y publicado en el suplemento del Registro Oficial No. 261 del 28 de enero del 2008; el mismo, tiene como finalidad establecer los toques máximos para las liquidaciones por jubilación, sean estas por supresión de partidas, renuncia voluntaria o retiro voluntario de los funcionarios, servidores públicos y personal docente del sector público, con lo cual se pretenden corregir ciertas desigualdades cometidas por algunas entidades públicas.

<sup>5</sup> Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 0001-10-SAN-CC de 13 de abril de 2010, caso N.º 0040-09-AN.

“El alcance del Mandato Constituyente N.º 2 –con el carácter de generalidad– se orienta a establecer los topes máximos para las liquidaciones por jubilación, sean éstas por supresión de partidas, renuncia voluntaria o retiro voluntario de los funcionarios, servidores públicos y personal docente del sector público (...) **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”. (Lo resaltado pertenece a la Corte).

Pese a que el mencionado Mandato tiene como fin únicamente determinar topes máximos para el pago de indemnizaciones por supresión de partidas, renuncia voluntaria o retiro voluntario para acogerse a la jubilación; mediante acción de protección N.º 288-2010, los actores pretendían que se efectúe la reliquidación y el pago de indemnizaciones (adicionales a lo ya recibido), al aceptarla, y solo resolver sobre cómo debía efectuarse la liquidación a los accionantes, obviaron el verdadero alcance de la norma que ya había sido determinada por la Corte Constitucional, para el período de transición, en la referida sentencia N.º 001-10-SAN-CC y en la N.º 002-10-SAN-CC citada a su vez en la sentencia N.º 073-14-SEP-CC.

En consecuencia, con la emisión de la sentencia impugnada, los referidos jueces inobservaron disposiciones constitucionales respecto a la naturaleza de la acción de protección y, al disponer la aplicación de una norma de naturaleza legal, se pronunciaron sobre asuntos de carácter infraconstitucional, hecho que desvirtúa dicha naturaleza e inobserva el precedente constitucional que establece la citada sentencia N.º 001-10-SAN-CC; razones que llevan a esta Corte Constitucional a concluir que la sentencia dictada por los jueces de la Segunda Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, no cumple con el requisito de razonabilidad, pues no se funda en las disposiciones constitucionales y legales que rigen y determinan la naturaleza jurídica de la acción de protección e inobserva un precedente constitucional.

En cuanto al requisito de lógica, para que este exista dentro de una decisión judicial, debe presentarse una debida sistematización de las premisas contenidas en la sentencia con la conclusión del caso y de esta con la decisión. En la sentencia en análisis<sup>6</sup>, los jueces reconocen que el citado Mandato se orientaba a “(...) establecer igualdad entre todos los trabajadores públicos, o sea ‘Igual trabajo, igual remuneración’ (...)”, premisa que se relaciona con el alcance que posee el referido Mandato y que ha sido establecido por la Corte Constitucional, para el período de transición, en la sentencia N.º 001-10-SAN-CC; sin embargo, al momento de resolver no es aplicada, ya que

concluyen que “(...) se trata de hechos que se relacionan con cuestiones atinentes al desarrollo de su propia personalidad, pero sobre todo, tienen que ver con la contraparte material (...)” es decir, resuelven sobre un asunto de mera legalidad atinente a la actividad laboral de los accionantes y al tiempo que la han desempeñado, criterio que nada tiene que ver con la vulneración de derechos constitucionales, pues se refiere a la aplicación de una norma infraconstitucional y que finalmente los lleva a manifestar en su decisión que: “(...) no cabe duda que deben acceder al límite de doscientos diez salarios (210), por veinte y nueve años Elsa Angélica Cabrera Arízaga y los demás por treinta años de servicio (...)”. Con este fallo no se está guardando una estructura lógica, pues se está resolviendo sobre un hecho particular e infraconstitucional, como es el tiempo de ejercicio laboral y bajo el cual se considera que ha existido “(...) una lesión en la actividad laboral que los accionantes han venido desempeñando (...)” y no sobre una manifiesta vulneración de derechos, circunstancia que no se encuentra vinculada con el efectivo alcance de la normativa aplicable, demostrando la no existencia del requisito de la lógica en la sentencia analizada.

Con el análisis realizado al caso concreto, esta Corte Constitucional encuentra que la sentencia impugnada, no cumple con los parámetros de razonabilidad y lógica anteriormente detallados, pues en la decisión de los jueces de la Segunda Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, no se expone en forma precisa y debida sobre una vulneración de derechos que se refiera a la aplicación de principios constitucionales y normas legales, ya que si bien reconocen el alcance del Mandato Constituyente N.º 2, resuelve sobre un punto distinto al de la premisa inicialmente mantenida, situación que impide a las partes tener la certeza de que la decisión emitida fue justa y apegada a derecho; por ello, la sentencia analizada no cumple con la garantía de la motivación consagrada en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República.

En consecuencia, esta Corte Constitucional concluye que la sentencia dictada el 08 de noviembre de 2010, por los jueces de la Segunda Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, dentro de la acción de protección N.º 288-2010, vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, establecido en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República.

**2. La sentencia impugnada, dictada el 08 de noviembre de 2010, por los jueces de la Segunda Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, dentro de la acción de protección N.º 288-2010, mediante la cual se confirma el fallo de primera instancia y se acepta la acción de protección, ¿vulneró el derecho a la seguridad jurídica establecido en el artículo 82 de la Constitución de la República?**

Con respecto a este derecho, el artículo 82 de la Constitución de la República menciona: “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>6</sup> Sentencia dictada el 08 de noviembre de 2010, por los jueces de la Segunda Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, dentro de la acción de protección No. 288-2010

Este derecho se relaciona con el efectivo cumplimiento de la Constitución de la República, el cual debe destinarse a procurar que las personas conozcan y entiendan de forma previa las normas que conforman el ordenamiento jurídico, así como la correspondiente aplicación que las autoridades competentes deben realizar de las mismas, situación que garantiza el respeto de los derechos consagrados en el texto constitucional; en tal virtud, esta Corte Constitucional<sup>7</sup> ha determinado 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”.

En los fundamentos de su demanda, el accionante afirma que la sentencia dictada por los jueces de la Segunda Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, ha vulnerado el derecho a la seguridad jurídica, pues no consideraron la sentencia de la Corte Constitucional respecto a la naturaleza y alcance del Mandato Constituyente N.º 2, como ley orgánica, aspecto ya analizado en el problema jurídico anterior.

Adicionalmente, en su sentencia N.º 002-12-SAN-CC<sup>8</sup>, la Corte Constitucional, para el período de transición, determinó que:

“(…) una lectura superficial de la norma en estudio podría llevar a concluir que el Mandato N.º 2 establece un monto indemnizatorio único por año de servicio para quienes se separen de una entidad pública, por supresión de partida, renuncia voluntaria o retiro voluntario para efectos de jubilación, esto es, siete salarios mínimos unificados correspondientes al trabajador privado; mas, si se observa bien la norma, esta contiene, en dos partes, la preposición “**hasta**”, que relaciona los números 7 y 210, denotando límites para determinar precisamente valores máximos, tanto en las cantidades anuales, como en el monto total a percibir por estos conceptos, de lo que se concluye en la posibilidad de percepción de cantidades menores y nunca mayores a las previstas”.

Con esta precisión, es sencillo determinar que el referido Mandato Constituyente N.º 2 tiene naturaleza abstracta, ya que no establece valores fijos a ser cancelados en los procesos de supresión de partidas, renuncia voluntaria o retiro voluntario para acogerse a la jubilación, solo se encuentra haciendo alusión a valores referenciales constituyéndolos como límite máximo de pago, mismos que deben ser considerados por las autoridades competentes.

Por el análisis efectuado al expediente, se puede establecer que el problema central en el caso *sub examine* radica en el alcance y efectiva aplicación que se le da al artículo 8 del Mandato Constituyente N.º 2, al cual en la sentencia N.º 073-14-SEP-CC, se lo reconoce como: “(…) 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”<sup>9</sup>; lo cual, permite concluir que no se trata de un asunto de constitucionalidad, sino a una interpretación normativa de la disposición contenida en el referido Mandato, que determina techos en los montos a considerarse dentro de las remuneraciones.

La Corte Constitucional del Ecuador, en la sentencia N.º 096-13-SEP-CC<sup>10</sup> determinó:

“Una vez establecida la naturaleza jurídica del mandato en cuestión y en atención a un análisis integral del expediente se establece que el problema central del caso *sub examine* se resume a un aspecto de interpretación normativa de una disposición contenida en el Mandato Constituyente No. 2 y que al tener dicho Mandato la categoría de ley orgánica, debe ser interpretado como tal por parte de las diferentes autoridades jurisdiccionales que lleguen a tener conocimiento de una causa en donde sea aplicable esta norma (…)

Es importante aclarar que esta Corte Constitucional en la sentencia N.º 0016-13-SEP-CC<sup>11</sup>, ha señalado que la naturaleza de las garantías jurisdiccionales determina la tutela y protección de derechos constitucionales y del debido proceso; en ese sentido, se afirma que los conflictos surgidos de la aplicación errónea o mala interpretación de las disposiciones normativas infraconstitucionales no son objeto de análisis de la justicia constitucional aplicando las garantías jurisdiccionales de los derechos, ya que para este fin están los intérpretes normativos competentes, tal como establece dicha sentencia.

Sobre el mismo punto, cabe mencionar que al momento de resolver sobre disposiciones normativas infraconstitucionales, como ocurre en el presente caso, se está desnaturalizando la acción de protección que la Constitución de la República, en su artículo 88, reconoce como 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 (…)

Artículo que es concordante con la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que en

<sup>7</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 023-13-SEP-CC, caso N.º 1975-11-EP del 04 de junio de 2013.

<sup>8</sup> Corte Constitucional, para el período de transición. Sentencia N.º 002-12-SAN-CC del 03 de abril de 2012, publicada en el Registro Oficial suplemento N.º 735 del 29 de junio de 2012.

<sup>9</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 073-14-SEP-CC, caso No. 0846-11-EP, de 16 de abril de 2014.

<sup>10</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 096-13-SEP-CC, dictada dentro del caso No. 0318-11-EP, con fecha 26 de noviembre de 2013.

<sup>11</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 0016-13-SEP-CC, caso No. 1000-12-EP, con fecha 16 de mayo de 2013.

su artículo 39 indica: “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 a la información pública, hábeas data, por incumplimiento, extraordinaria de protección y extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena”.

En la sentencia impugnada no se decide sobre vulneración de derechos, únicamente se resuelve sobre los montos correspondientes a las liquidaciones de los accionantes en función al Mandato Constituyente N.º 2 que, como se ha establecido, tiene rango legal; así, la acción de protección pierde su naturaleza esencial y se transgrede el derecho a la seguridad jurídica al no haber sido fundamentada en armonía con la Constitución y al no aplicar normas jurídicas claras, públicas y existentes de forma previa, que regulan a la mencionada garantía.

Por lo expuesto, se concluye que la sentencia dictada por los jueces de la Segunda Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, al ratificar la sentencia del 14 de octubre de 2010, dictada por la jueza segunda de la niñez y adolescencia de Cuenca, misma que concedió la acción de protección, no han valorado la naturaleza de la mencionada acción frente al carácter abstracto, general e infraconstitucional de las disposiciones contenidas en el Mandato Constituyente N.º 2, de manera tal que en su sentencia han vulnerado el derecho a la seguridad jurídica contenido 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 de los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de la motivación y a la seguridad jurídica contenidos en los artículos 76 numeral 7 literal I y 82 de la Constitución de la República del Ecuador, respectivamente.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.
3. Como medida de reparación integral, se dispone dejar sin efecto la sentencia dictada por la jueza segunda de la niñez y Adolescencia de Cuenca, el 14 de octubre de 2010, y la sentencia del 08 de noviembre de 2010 dictada por los jueces de la Segunda Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay.
4. Disponer el archivo de la acción de protección.
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 seis votos a favor de las juezas y jueces: Antonio Gagliardo Llor, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Wendy Molina Andrade, Alfredo Ruiz Guzmán y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de los jueces Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Seni Pinoargote y Manuel Viteri Olvera, en sesión extraordinaria del 23 de julio del 2014. Lo certifico.

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

**CORTE CONSTITUCIONAL.-** Es fiel copia del original.- Revisado por: ... f.) Ilegible.- Quito, a 19 de septiembre del 2014.- f.) Ilegible, Secretaría General.

#### **CASO Nro. 0024-11-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 viernes 05 de septiembre de dos mil catorce.- Lo certifico.

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

**CORTE CONSTITUCIONAL.-** Es fiel copia del original.- Revisado por: ... f.) Ilegible.- Quito, a 19 de septiembre de 2014.- f.) Ilegible, Secretaría General.

---

Quito. D. M., 06 de agosto del 2014

#### **SENTENCIA N.º 115-14-SEP-CC**

#### **CASO N.º 1683-12-EP**

### **CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

#### **I. ANTECEDENTES**

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

Luis Alfonso Correa Proaño, por sus propios derechos, demanda la acción extraordinaria de protección ante esta Corte Constitucional, el 23 de octubre del 2012 a las 13:03, en contra de la sentencia expedida por la Segunda Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha el 1 de octubre del 2012, dentro de la acción de protección N.º 0195-2012.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, ha certificado que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción (fojas 177 del expediente).

El 06 de noviembre del 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, mediante auto del 19 de junio del 2013 a las 13:47, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 1683-12-EP.

El Pleno del Organismo, en sesión del 10 de julio del 2013, procedió al sorteo de casos, habiendo correspondido la presente causa al juez constitucional Antonio Gagliardo Loo, según consta en el memorando de la Secretaría General N.º 281-CCE-SG-SUS-2013 del 11 de julio de 2013, por el cual se remitió el respectivo expediente (fojas 202).

El 11 de diciembre de 2013 a las 16:10, el juez sustanciador avocó conocimiento del caso, disponiendo que se haga conocer a las partes la recepción del proceso. Que se notifique con la demanda a los jueces de la Segunda Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, a fin de que presenten un informe motivado de descargo sobre los argumentos que fundamenta la demanda en el plazo de 10 días de recibida la providencia. De conformidad con el artículo 86 numeral 2 literal d de la Constitución de la República se notificó con el contenido de la demanda, la sentencia que se impugna al procurador general del Estado, a los miembros del Consejo Nacional de Igualdad de Discapacidades, CONADIS, al director general del Instituto de Seguridad Social de Fuerzas Armadas, ISSFA, a fin de que hagan valer sus derechos de conformidad con el artículo 12 inciso segundo de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Asimismo, de conformidad con el artículo 14 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se convoca a las partes para el 14 de enero de 2014 a las 10:30 para ser oídas en la audiencia pública, diligencia que se ha llevado a cabo conforme la razón sentada por la actuario del despacho (fojas 229 del expediente).

#### **Fundamentos de la demanda**

El legitimado activo, en lo principal, manifiesta que compareció ante el juez tercero de la Niñez y Adolescencia de Pichincha, con su acción de protección con base en los documentos públicos que no admiten prueba en contrario, demandando la tutela de su legítimo derecho. El mencionado juez aceptó la acción de protección y ordenó al demandado el pago de las pensiones adeudadas a partir del año 1963, y que se reanude el pago de la pensión que por invalidez recibía mediante decreto presidencial de diciembre 17 de 1948, del entonces presidente de la República, Galo Plaza Lasso; y se deja sin efecto la sentencia emitida por la Junta Calificadora de Servicios Militares del 2 de julio de 1981, mediante la cual se ordenó que se le deje de pagar la pensión jubilar.

Indica el accionante que la sentencia del juez inferior fue apelada por el demandado y por el delegado del procurador general del Estado, misma que fue conocida y resuelta por los jueces de la Segunda Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, quienes al resolver señalan: «...Que la pensión definitiva ha sido suspendida su pago a partir del año 1963.- Que del análisis exhaustivo de las constancias procesales que obra de autos, se establece que la pensión definitiva por invalidez fijada por el entonces Presidente Constitucional de la República del Ecuador, Galo Plaza, se lo hace a favor del señor LUIS A. PROAÑO, en tanto que la acción de protección lo deduce el señor LUIS ALFONSO CORREA PROAÑO, persona completamente distinta del beneficiario de la referida pensión, si bien es cierto que el accionante sostiene que su nombre consta únicamente como LUIS A. PROAÑO; es porque, su reconocimiento por parte de su padre lo realizó posteriormente, tal como consta en la marginación hecha en su partida de nacimiento, documento que obra en copia fotostática certificada a fojas 30 de los autos, de la que no aparece marginación alguna, en el sentido que afirma el legitimado activo; en consecuencia, no se justifica conforme lo exige la norma constitucional, que el accionante se le haya ocasionado “daño grave” proveniente de una decisión de autoridad pública no judicial».

Dice el legitimado activo que en base a esta afirmación, los jueces de la Segunda Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha revocaron la sentencia dictada por el juez tercero de la Niñez y Adolescencia de Pichincha y rechazaron la acción de protección formulada.

Sostiene el demandante que su nombre fue rectificado en el año 1959, reconocido por el demandado Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, pero los jueces de la Segunda Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha dictaron sentencia, atentando contra las garantías básicas del debido proceso, esto es, el derecho de protección y acceso a la justicia, al cumplimiento de las normas, y el derecho de las partes a recurrir del fallo o resoluciones en todos los procedimientos en los que decida sobre sus derechos consagrados en la Constitución de la República y en las leyes adjetivas y sustantivas, desconociendo toda la prueba documental, con el ánimo de causar daño, y que en estos términos jamás podrá haber la más remota posibilidad de justicia.

Aduce el recurrente que su nombre LUIS ALFONSO CORREA PROAÑO es público y notorio, que es titular de la cédula de identidad número 1703727170. Que es de conocimiento general que es minusválido por amputación del brazo izquierdo, desde que salió del ejército, que jamás podrá haber una reparación al daño físico del que fue objeto y que sirvió de base para el reconocimiento de su pensión de retiro militar, y para negar ese derecho, cuando su vida está por extinguirse, se argumenta que no es el titular del beneficio, porque se trata de otra persona, conclusión a la que ha llegado por una omisión de los documentos que obran a fojas 50 y 54 de los autos.

#### **Derechos constitucionales que se consideran vulnerados**

El accionante indica que el accionar de los jueces de apelación vulnera los derechos constitucionales establecidos

en los artículos 3 numeral 1, artículo 11 numerales 3 y 9, artículo 75, artículo 76 numerales 1, 6, 7 literales l y m, y artículo 82 de la Constitución de la República.

#### **Pretensión concreta**

Por lo expuesto, solicita que: i) se acepte la acción extraordinaria de protección, y se dicte la sentencia que tutele efectivamente sus derechos previstos en el artículo 169 de la Constitución de la República; ii) se declare la vulneración de sus derechos constitucionales relativos al debido proceso, seguridad jurídica, y se ratifique la sentencia dictada por el juez *a quo* que tutela sus derechos constitucionales.

#### **Contestación a la demanda**

##### **Jueces de la Segunda Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, legitimados pasivos en la causa**

Los jueces integrantes de la Segunda Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha no han remitido el informe de descargo solicitado mediante oficio N.º 482-13-CC-AGL del 12 de diciembre de 2013.

##### **Comparecencia del director general y representante legal del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, (tercero con interés en esta causa)**

En lo principal, manifiesta que en ningún momento el Estado ha discriminado al señor Correa Proaño Luis Alfonso en el goce de los derechos establecidos en la Constitución, ya que el accionante ha presentado los procesos constitucionales en las distintas instancias judiciales hasta llegar a esta petición, que si se hubiese discriminado ni siquiera se le habría dado trámite a sus demandas en primera y segunda instancia. Lo que busca el accionante es que se le conceda nuevamente el derecho, más no la tutela de un derecho constitucional. Que el ISSFA no ha emitido ni ha generado acto alguno respecto a la suspensión de la pensión del retiro de invalidez del señor conscripto Luis Alfonso Correa Proaño, sino únicamente generó oficios (actos administrativos), de contestación a diferentes comunicaciones que el accionante requirió sobre su expediente, ya que la suspensión de la pensión otorgada fue realizada definitivamente en 1981, fecha en la que aún no se creaba el ISSFA, y el conocimiento de estos actos estaba a cargo de H. Junta de Servicios Militares del Ministerio de Defensa Nacional.

Expresa el director general del ISSFA que la sentencia impugnada no se encuentra a voluntad del actor; este manifiesta que se vulnera el derecho al acceso gratuito a la justicia y tutela efectiva, sentencia que de su revisión no viola los derechos consagrados en la Constitución. Que la sentencia de apelación se encuentra debidamente motivada, ya que contiene razonamientos de hecho y de derecho con contenido crítico, valorativo y lógico en que los jueces apoyan su decisión, por tanto, tampoco ha vulnerado el derecho a la motivación.

Sostiene que son improcedentes los fundamentos expuestos por el legitimado activo, por cuanto perdió su derecho a seguir percibiendo la pensión por no cumplir con la Lista de

Revista de Comisario al que se encuentran sujetos el personal de jefes, oficiales y tropas de las Fuerzas Armadas para acreditar su tiempo de servicio. Que el señor conscripto Correa Proaño Luis Alfonso conocía que tenía que presentarse a pasar lista de revista en la plaza de Quito, todos los meses de enero de cada año, a fin de mantener vigente el derecho concedido de pensión.

Indica que se elaboró el informe pertinente por la Fiscalía General Militar. Mediante sentencia emitida por la Junta Calificadora de Servicios Militares del Ministerio de Defensa del 2 de junio de 1975, se resolvió suspender la pensión de retiro militar por no haber dado cumplimiento a la lista de revista, hallándose incurso en lo previsto en el inciso segundo del artículo 13 del Reglamento para pasar la Lista de Revista de Comisario, publicado en el Registro Oficial N.º 323 del 1 de septiembre de 1964.

Dice que de la sentencia señalada en el párrafo anterior, el señor conscripto Luis Alfonso Correa Proaño, presentó dos escritos: i) el 26 de marzo de 1981 pide cumplir con el requisito anual de pasar revista de comisario, ii) mediante escrito del 26 de marzo de 1981, solicita la rehabilitación de la pensión por un supuesto caso fortuito y de fuerza mayor. No señala domicilio para notificación. Que en respuesta y como trámite legal a cumplirse, la H. Junta Calificadora de Servicios Militares del Ministerio de Defensa Nacional emitió sentencia de fecha 2 de julio de 1981, que en su parte pertinente señala: "ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA Y POR AUTORIDAD DE LA LEY, resuelve, negar la solicitud del conscripto Correa Proaño Luis Alfonso, tendiente a obtener la rehabilitación de su pensión de retiro de invalidez, en razón de haber prescrito su derecho de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 120 de la Ley de Pensiones de las Fuerzas Armadas".

Finalmente, menciona que la presente acción extraordinaria de protección no es procedente, ya que lo que se busca es volver a obtener un derecho perdido y no como corresponde en este tipo de acciones tutelar un derecho vulnerado.

##### **Director Nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado**

En lo principal, manifiesta que el accionante pretende que la Corte Constitucional vuelva a analizar el tema de fondo como si se tratara de una nueva instancia. Que el accionante, al haber planteado la acción ordinaria de protección, utiliza una vía que no es la adecuada ni idónea ni pertinente para reclamar los derechos y garantías constitucionales supuestamente vulnerados, y ha desnaturalizado la acción de protección. En el fondo, la pretensión se refiere al supuesto incumplimiento de una norma que integra el sistema jurídico. En consecuencia, de tener asidero el accionante, debió recurrir a una acción de garantías jurisdiccionales distinta a la acción de protección, y que se halla prevista en la Constitución y en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

##### **Audiencia pública**

Conforme la razón sentada por la abogada Sandy Baños Gamarra, actúa del juez sustanciador, se establece que el

14 de enero de 2014 a las 10:30, tuvo lugar la audiencia pública, misma que contó con la participación del legitimado activo, Luis Alfonso Correa Proaño, con su abogado, Francisco Correa. En representación del director general del ISSFA, tercero con interés en la causa, ha comparecido el abogado Alex Izquierdo Bucheli, procurador judicial del ISSFA. No se han presentado los legitimados pasivos ni los miembros del Consejo Nacional de Igualdad de Discapacidades, CONADIS, pese a estar debidamente notificados.

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

### De la acción extraordinaria de protección

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

No se trata de una instancia sobrepuesta a las ya existentes, ni tampoco tiene como propósito deslegitimar la actuación de juezas y jueces, sino por lo contrario, permite emerger un sistema de justicia caracterizado por el respeto y la obediencia a las normas y principios constitucionales. De allí que la Corte Constitucional ecuatoriana, cuando conoce una acción extraordinaria de protección, no hace las veces de un tribunal de alzada; por el contrario, interviene siempre que se verifiquen indicios de violaciones a derechos reconocidos por la Constitución de la República. En otras palabras, la Corte Constitucional ejerce un control especial en la actividad juzgadora de los jueces de la jurisdicción ordinaria, pues fiscaliza sus sentencias y autos definitivos en los que se haya violado las reglas que gobiernan el debido proceso y derechos reconocidos en la Constitución o tratados internacionales sobre derechos humanos, sin que ello signifique intromisión en la independencia del juez. Por tanto, la finalidad de esta acción extraordinaria de protección se justifica por la necesidad de garantizar la validez de la Constitución como norma suprema del ordenamiento jurídico y por ejercer una verdadera justicia constitucional, cuya misión principal consiste en comprobar, custodiar, preservar o restablecer cualquier derecho constitucional vulnerado de las personas.

### Identificación de los problemas jurídicos

En atención a la naturaleza jurídica de esta acción constitucional, la Corte Constitucional solo se pronunciará respecto a dos cuestiones: la vulneración de derechos constitucionales, y/o la violación de normas del debido proceso en la decisión judicial adoptada por los jueces de apelación.

Para resolver las supuestas acusaciones formuladas por el legitimado activo, esta Corte plantea y resolverá los siguientes problemas jurídicos:

1. La sentencia expedida por la Segunda Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, el 1 de octubre del 2012, dentro de la acción de protección N.º 0195-2012 ¿vulnera derechos y garantías constitucionales a la seguridad social, atención prioritaria, y la garantía jurisdiccional de la acción de protección, previstos, en su orden, en los artículos 3 numeral 1, 34, 35, 36 y 169 de la Constitución de la República?
2. La sentencia impugnada ¿vulnera el derecho a la identidad previsto en el artículo 66 numeral 28 de la Constitución de la República?
3. La sentencia objeto de acción extraordinaria de protección, ¿vulnera el derecho a continuar recibiendo la pensión de invalidez otorgada en beneficio del accionante?

### Resolución de los problemas jurídicos

1. **La sentencia expedida por la Segunda Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, el 1 de octubre del 2012, dentro de la acción de protección N.º 0195-2012 ¿vulnera derechos y garantías constitucionales a la seguridad social, atención prioritaria, y la garantía jurisdiccional de la acción de protección, previstos, en su orden, en los artículos 3 numeral 1, 34, 35, 36 y 169 de la Constitución de la República?**

En el presente caso, revisado el expediente constitucional, así como los argumentos expuestos por las partes procesales, se determina que el tema central del debate constitucional es la tutela del pago de la pensión de retiro militar por invalidez, con el carácter de definitivo, concedido mediante decreto presidencial, suscrito por Galo Plaza, presidente constitucional de la República, el 4 de octubre de 1949, a favor del señor Luis A. Proaño<sup>1</sup>;

<sup>1</sup> “GALO PLAZA, PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA, para los efectos del Art. 75 de la Ley de Pensiones de las Fuerzas Armadas, concede con fecha 17 de diciembre de 1948, el presente TÍTULO de Pensión de Retiro Militar, por invalidez, con el carácter de definitiva, al Ex Conscripto Luis A. Proaño, con la asignación de cincuenta sures (S/. 50,00) mensuales, equivalente a la pensión mínima, fijada por Decreto Legislativo de 2 de marzo de 1939; por haber sido declarado por la Junta de Cirujanos, inválido, comprendido en la segunda clase de invalidez, en forma definitiva, y haber comprobado que su lesión fue ocasionada a consecuencia del servicio. Esta concesión se efectúa de conformidad con los Arts. 1º, 2º, 29º caso 2º), 31 letra b) y 144 de la Ley de Pensiones de las Fuerzas Armadas. Quito, a 4 de octubre de 1949” (Fojas 1 del expediente).

actualmente, por haber sido reconocido por su padre, con nombres y apellidos de: Luis Alfonso Correa Proaño, ahora legitimado activo en esta acción.

El 16 de junio de 1975 se suspendió el pago de pensión por invalidez, por no haber pasado la Lista de Revista de Comisario. Frente a este acontecimiento, Luis Alfonso Correa Proaño ha solicitado a la Junta Calificadora de Servicios Militares del Ministerio de Defensa Nacional, la rehabilitación de su pensión de retiro de invalidez, la misma que con fecha 2 de julio de 1981 a las 10:30, ha resuelto negar, aduciendo que ha prescrito su derecho de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 120 de la Ley de Pensiones Militares. (Fojas 2 del expediente de instancia).

Posteriormente, aparecen otras solicitudes ante el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, ISSFA, insistiendo en el pago de su pensión de invalidez, las mismas que no han sido atendidas favorablemente. Ante estas circunstancias el ahora legitimado activo Luis Alfonso Correa Proaño recurre a la garantía jurisdiccional de la acción de protección de derechos constitucionales, aduciendo que es acreedor-titular de las pensiones que se las ha negado el ISSFA, violando su derecho a recibir por parte del Estado, una atención prioritaria al ser discapacitado y adulto mayor, estatuido en el artículo 35 de la Constitución de la República, el derecho a la seguridad social, previsto en el artículo 47 *ibidem*.

Los elementos precedentemente alegados por el demandante constituyen derechos y garantías constitucionales. Por tanto, esta Corte, luego de su análisis, estimará si se debe conceder o negar la acción extraordinaria de protección interpuesta por el señor Luis Alfonso Correa Proaño, en contra de la sentencia de protección, expedida por los jueces de la Segunda Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, el 1 de octubre del 2012, dentro de la acción de protección N.º 0195-2012.

### **El derecho a la seguridad social**

La seguridad social se refiere principalmente a un campo de bienestar social relacionado con la protección social o cobertura de las necesidades socialmente reconocidas, como salud, vejez o discapacidades; es la protección proporcionada a sus miembros, contra las privaciones económicas, desaparición o reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo, o enfermedad laboral, desempleo, **invalidez**, vejez y muerte.

El objetivo de la seguridad social es ofrecer protección a las personas que están en la imposibilidad, temporal o permanente, de obtener un ingreso, o que deben asumir responsabilidades financieras excepcionales para satisfacer sus principales necesidades.

En la actualidad, existe un consenso internacional respecto a la consideración de la seguridad social como un derecho humano inalienable, producto de casi un siglo del trabajo mancomunado de organismos internacionales relevantes, como la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización de las Naciones Unidas (ONU), e instituciones supranacionales, como la Asociación Internacional de Seguridad Social (AISS), la Organización

Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) y la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS). Es más, la seguridad social es mencionada como un derecho en la Carta Internacional de Derechos Humanos, donde claramente se expresa:

Artículo 22.- “Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, **la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad**”. (Énfasis añadido).

En nuestra legislación ecuatoriana, la Constitución de la República, en su artículo 3 numeral 1, declara:

“Son deberes primordiales del Estado:

1. Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, **la seguridad social** y el agua para sus habitantes”. (Énfasis añadido).

Asimismo, en el artículo 34 *ibidem*, estatuye:

“El derecho a la seguridad social es un derecho irrenunciable de todas las personas, y será deber y responsabilidad primordial del Estado. La seguridad social se regirá por los principios de solidaridad, obligatoriedad, universalidad, equidad, eficiencia, subsidiaridad, suficiencia, transparencia y participación, para la atención de las necesidades individuales y colectivas...”.

Como se observa, la seguridad social forma parte integrante de los derechos sociales de rango constitucional, la misma que comprende, en parte, derechos a prestaciones. En este punto, Robert Alexy lo explica de la siguiente manera: “Los derechos a prestaciones en sentido estricto son derechos del individuo frente al Estado a algo que –si el individuo poseyera medios financieros suficientes y si encontrase en el mercado una oferta suficiente– podría obtenerlo también de particulares.

Las prestaciones a las que hace referencia Alexy no son más que actuaciones del Estado en forma de bienes y servicios constatables y medibles, como lo puede ser la creación de un sistema de pensiones para los jubilados, por ejemplo. Se podría decir, en otras palabras, que los derechos sociales se regulan constitucionalmente como mandatos de optimización, puesto que postulan la necesidad de alcanzar ciertos fines, pero dejan de alguna manera abierta las vías para lograrlo.

Los derechos sociales como derechos a prestaciones suministradas por el Estado surgen como formas de protección a los trabajadores y obreros, tanto frente a los infortunios derivados del ejercicio del trabajo, como frente a los patrones para regular las condiciones laborales, de forma que no se permita el menoscabo de la dignidad humana. Genera un conjunto de derechos que protegen a los trabajadores y a sus familias. De allí que la responsabilidad

del Estado es entendida como una responsabilidad jurídica, garantizada a nivel constitucional, a fin de que la persona necesitada deje de ser objeto de la relación asistencial y se convierta en un sujeto portador de derechos, protegida de mejor manera, que bajo este nuevo paradigma adquiere una protección inédita al ser reconocido como derecho constitucional. Para su efectiva realización, se requiere de una organización estatal, de un apoyo social, de un conjunto de actitudes cívicas y de compromiso democrático serio, libres de formalismos rigurosos.

Por tanto, los derechos sociales no son buenos deseos o programas políticos sino obligan su aplicabilidad, toda vez que se desarrollan en el marco del principio de interdependencia e indivisibilidad de los derechos, y tienen como antecedente a la Declaración y Programa de Viena, aprobado por la Conferencia Mundial que se llevó a cabo en esa ciudad en 1993. En el punto I.5 de dicho documento se afirma que:

“Todos los derechos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso. Debe tenerse en cuenta la importancia de las particularidades nacionales y regionales, así como de los diversos patrimonios históricos, culturales y religiosos, pero los Estados tienen el deber, sean cuales fueren sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los derechos humanos y libertades fundamentales”.

Finalmente, cabe señalar que de conformidad con el artículo 2 de la Ley de Pensiones de las Fuerzas Armadas, las pensiones militares constituyen un derecho adquirido, el mismo que es satisfecho por la Caja de Pensiones, y actualmente por el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, ISSFA, por disposición de los artículos 3 y 17 de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas; en tal virtud, forma parte de las prestaciones de la seguridad social. Siendo así, amerita que se tutele y repare este derecho constitucional mediante esta acción.

#### **Derechos de las personas de atención prioritaria**

A fojas 1, 34 y vuelta, 37, del expediente formado en el Juzgado Tercero de la Niñez y Adolescencia de Pichincha, caso N.º 316-2012, y fojas 23 del expediente de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, Segunda Sala de Garantías Penales, caso N.º 195-2012, se evidencia que el legitimado activo es una persona con discapacidad y adulto mayor de 83 años de edad, circunstancias que, por mandato de los artículos 3 numeral 1, 11 numerales 1 y 5; 35 y 36 de la Constitución de la República, exige un tratamiento y procedimiento efectivo e inmediato *–in dubio pro actione–*, esto es, la interpretación más favorable al ejercicio de las acciones que se traduce en obtener una tutela directa y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución de la República.

La omisión o inobservancia a las circunstancias de las personas pertenecientes a un grupo de atención prioritaria, obviamente no daría lugar a la garantía jurisdiccional de protección, es decir, se desatendería la tutela de estas

personas. Por tanto, esta Corte, como máximo órgano de control e interpretación constitucional, una vez admitida a trámite la acción extraordinaria de protección, está facultada para generar normas judiciales para los casos en los cuales, de no admitirse la acción, se provoque un perjuicio grave e irreparable para el accionante, permitirle el mecanismo procesal de acción de protección. En el presente caso, el titular del derecho reclamado se encuentra dentro del grupo de atención prioritaria por tratarse de una persona con discapacidad, ubicándose en grupo vulnerable de la sociedad, situación que le permite ser usuaria y destinataria de la acción constitucional.

La Constitución de la República destaca este particular cuando en sus disposiciones expresa lo siguiente: “Son deberes primordiales del Estado: 1. Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular..., la seguridad social” (Art. 3.1). “Las personas adultas mayores..., recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado...” (Art.35). “Las personas adultas mayores recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado, en especial en los campos de inclusión social y económica, y protección contra la violencia. Se considerarán personas adultas mayores aquellas personas que hayan cumplido los sesenta y cinco años de edad”. (Art. 36). “(...) el Estado tomará medidas de: 9. Adecuada asistencia económica...” (Art. 38.9). “(...) Se reconoce a las personas con discapacidad, los derechos a: 2. La rehabilitación integral y la asistencia permanente, que incluirá las correspondientes ayudas técnicas”. (Art. 47.2). “El Estado adoptará a favor de las personas con discapacidad medidas que aseguren: ...7. La garantía del pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad...” (Art. 48.7).

En el presente caso, los jueces de la Segunda Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, el 1 de octubre del 2012, dentro de la acción de protección N.º 0195-2012, al no considerar la condición de persona discapacitada y adulto mayor que ostenta el compareciente, sin duda le ocasionaron un perjuicio grave e irreparable, puesto que resulta objetivamente perceptible, de manera cierta, tangible y concreta, que la retribución legítima por su condición de discapacitado que reclama, favorece la atención de sus necesidades en condición de persona con discapacidad, en especial, relacionadas con la salud que podrían verse afectadas de forma ineludible e irremediable, siendo de suma importancia adoptar una medida urgente e impostergable al respecto, a través de la orden de pago directo de la cantidad correspondiente en esta vía constitucional, sin que ello implique un pronunciamiento de efecto general, puesto que el análisis de la salvedad establecida en el artículo 40 numeral 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional opera en cada caso concreto.

En tal virtud, los legitimados pasivos vulneran el derecho de la persona de atención prioritaria, previsto en el artículo 35, en concordancia con los artículos 3 numeral 1; 11 numerales 1, 5, y 36 de la Constitución de la República.

### La garantía jurisdiccional de la acción de protección

Del texto de los artículos 6 y 39 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en lo sustancial, se materializa el objetivo de la acción de protección, que es la tutela judicial efectiva que permite al juez constitucional adoptar medidas reparadoras que conducen a cesar o remediar el acto u omisión provenientes de autoridad pública no judicial, que viole derechos constitucionales ocasionando daño grave, cuyo efecto se quiere anular, requiriéndose que el peticionario haya estado previamente gozando y ejerciendo en forma efectiva los derechos que se invoca en su demanda. Por tanto, es indispensable tomar en cuenta las siguientes características: i) Certeza del derecho que se busca proteger, ii) Actualidad de la conducta lesiva-atentatoria del derecho reconocido en la Constitución; y, iii) Remedio constitucional inmediato del derecho afectado.

Dicho sea de paso, este último elemento –inmediatez–, influye proporcionar una respuesta urgente frente a la violación del derecho garantizado por la Constitución, por tanto, la Corte Constitucional considera que el factor inmediatez hace que se proteja el bien jurídico a través de una medida judicial impostergradable. En tal virtud, procede la garantía jurisdiccional, ya que, en un Estado constitucional de derechos y justicia, la acción constitucional que se ejerce ante el juez, de ninguna manera puede dejarse de atender por el simple paso o transcurso del tiempo, pues ello implicaría avalar la violación de los derechos constitucionales, humanos, previstos en la Constitución, tanto más cuando estos, constitucionalmente hablando, no caducan. En el estudio de admisibilidad de la acción de protección el juez constitucional, al analizar cada caso, debe realizar su análisis exhaustivo y adoptar una posición siempre favorable al accionante (*in dubio pro actione*), tomando en consideración el carácter público de la acción, de modo que no se incorporen rigorismos y tecnicismos propios de otro tipo de acciones para acceder al aparato jurisdiccional.

Por otra parte, es importante puntualizar la naturaleza de los derechos protegidos por la acción de protección, es decir, que el caso-problema denote la vulneración de derechos constitucionales. En efecto, en la demanda de acción de protección el juez constitucional debe verificar adecuadamente si la vulneración alegada le corresponde a un derecho constitucional, es decir, la vulneración del derecho evidentemente afecte el contenido constitucional del mismo y no a las otras dimensiones del derecho afectado. Solamente cuando esto ocurre opera la acción de protección.

Sin embargo, en la *praxis*, los jueces, a pesar de constatar vulneraciones de derechos constitucionales, declaran inadmisibles la acción de protección, citando cualquiera de los casos detallados en el artículo 42 de la Ley Orgánica de

Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional<sup>2</sup>, o mencionando una causa ad-hoc, con la cual, ciertamente vulneran el principio de prevalencia de lo sustancial sobre lo formal, reconocido en el artículo 169 de la Constitución de la República, y el artículo 4 numeral 7 de la LOGJCC, que en su orden expresa lo siguiente:

“El sistema procesal es un medio para la realización de la justicia. Las normas procesales consagrarán los principios de simplificación, uniformidad, eficacia, intermediación, celeridad y economía procesal, y harán efectivas las garantías del debido proceso. **No se sacrificará la justicia por la sola omisión de formalidades**”.

“Principios procesales.- La justicia constitucional se sustenta en los siguientes principios Procesales...

7. Formalidad condicionada.- La jueza o juez tiene el deber de adecuar las formalidades previstas en el sistema jurídico al logro de los fines de los procesos constitucionales. No se podrá sacrificar la justicia constitucional por la mera omisión de formalidades”.

Desde estas perspectivas cabe advertir que ante el trance de una eventual vulneración de un derecho constitucional, no se puede obligar al afectado a acudir primero a la justicia ordinaria, cargada de formalidades, ni tampoco imponerle la carga procesal de demostrar que las vías ordinarias no son adecuadas ni eficaces, puesto que mientras ello ocurre seguramente la vulneración del derecho se consolida, se agrava y se hace irreparable<sup>3</sup>.

En el presente caso, la sentencia impugnada considera lo siguiente para rechazar la acción de protección:

«**QUINTO.- Objeto de la acción de protección.-** (...) para la procedencia de la acción de protección, se requiere de: 1) La existencia de un “acto u omisión” que devenga de cualquier autoridad pública no judicial; 2)

<sup>2</sup> Art. 42 LOGJCC.- Improcedencia de la acción.- La acción de protección de derechos no procede:

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

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

<sup>3</sup> ALARCÓN Pablo. “Residualidad elemento generador de la ordinización de la Acción de Protección”. *Teoría y Práctica de la Justicia Constitucional*. Ed. Claudia Escobar. Quito. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2010, página 592.

Que exista vulneración de derechos reconocidos en la Constitución; y, 3) Que la vulneración provenga de una autoridad pública no judicial, que cause grave daño al titular del derecho constitucional; esto implica el pronunciamiento judicial en sentido positivo o negativo (...) por lo que **la acción de protección se constituye en una garantía jurisdiccional para exigir el cumplimiento o reparación de los derechos; corresponde en consecuencia llegar a establecer si efectivamente se han violado y deben ser respetados mediante este mecanismo jurisdiccional. SEXTO.- Pretensión del accionante.-** La presente acción de protección ha sido formulada por LUIS ALFONSO CORREA PROAÑO, **tiene por finalidad que se declare en sentencia la violación de sus derechos constitucionales**, se les condene al pago de las pensiones adeudadas a partir aproximadamente el año 1963, más los intereses calculados a la máxima tasa legal; se reanude el pago de las pensiones mensuales; que se proceda al cálculo de las indemnizaciones conforme a la ley. **SÉPTIMO.- Análisis.-** “(...) **2.-** Que la pensión definitiva ha sido suspendida su pago a partir del año 1963.- Que del análisis exhaustivo de las constancias procesales que obra de autos, se establece que la pensión definitiva por invalidez fijada por el entonces Presidente Constitucional de la República del Ecuador, Galo Plaza, se lo hace a favor del señor LUIS A. PROAÑO, en tanto que la acción de protección lo deduce el señor LUIS ALFONSO CORREA PROAÑO, persona completamente distinta del beneficiario de la referida pensión, si bien es cierto que el accionante sostiene que su nombre consta únicamente como LUIS A. PROAÑO; es porque, su reconocimiento por parte de su padre lo realizó posteriormente, tal como consta en la marginación hecha en su partida de nacimiento, documento que obra en copia fotostática certificada a fojas 30 de los autos, de la que no aparece marginación alguna, en el sentido que afirma el legitimado activo; en consecuencia, no se justifica conforme lo exige la norma constitucional, que al accionante se le haya ocasionado “daño grave” proveniente de una decisión de autoridad pública no judicial... **OCTAVA.- Decisión.-** En mérito del análisis precedente, la Sala ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, revoca la sentencia dictada por el Juez Tercero de la Niñez y Adolescencia de Pichincha...” (énfasis añadido).

Como se observa, no existe conexión semántica entre lo que se afirma en las premisas –considerando QUINTO Y SEXTO– y el *decisum*, toda vez que, la *ratio decidendi* de la sentencia impugnada incurre en falacia argumentativa<sup>4</sup>,

<sup>4</sup> Falacia argumentativa-argumento falaz, es la *ratio* contradictoria frente a la exposición de las premisas, es decir, se trata de un razonamiento que aparenta ser lógico, pero su resultado es independiente de la veracidad de las premisas, cuando su conclusión-decisión descalifica el ejercicio del derecho de la persona accionante, anulando las razones preliminares, en base a un inoficioso y solitario motivo o situación que no se ocupa de la importancia de la afirmación, sino que refuta la legitimación de la persona que demanda su protección.

pues considera ampliamente el objeto de la acción de protección, así como la pretensión de la misma, para a renglón seguido manifestar que la “pensión por invalidez fijada por el entonces Presidente Constitucional de la República del Ecuador, Galo Plaza, se lo hace a favor del señor LUIS A. PROAÑO, en tanto que la acción de protección lo deduce el señor LUIS ALFONSO CORREA PROAÑO, persona completamente distinta del beneficiario de la referida pensión, si bien es cierto que el accionante sostiene que su nombre consta únicamente como LUIS A. PROAÑO; es porque, su reconocimiento por parte de su padre lo realizó posteriormente, tal como consta en la marginación hecha en su partida de nacimiento, documento que obra en copia fotostática certificada a fojas 30 de los autos (...)”; situación que inclusive alcanza vulnerar el derecho a la identidad del legitimado activo, que más adelante se puntualiza.

La Corte Constitucional enfatiza el deber de los juzgadores en las garantías jurisdiccionales de derechos constitucionales para garantizar el cumplimiento del principio de efectividad de la acción. Así, la sentencia N.º 102-13-SEP-CC, expedida el 04 de diciembre del 2013, publicada en la Gaceta Constitucional N.º 005, Registro Oficial N.º 005 del 27 de diciembre de 2013, proporciona importantes criterios jurisprudenciales que deberán observar en la actividad de los jueces. En efecto, la mencionada sentencia manifiesta:

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

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

Una falacia no es un argumento erróneo o incorrecto, sino que debe evaluarse en cada caso particular a la luz del contexto donde aparece, y asociado a la violación de ciertas reglas implícitas que rigen la argumentación en tales contextos.

<sup>8</sup> Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 045-11-SEP-CC, caso N.º 0385-11-EP.

En todo caso, si una decisión judicial rechaza una acción de protección con fundamento en que es cuestión de legalidad, dicha decisión debe sostenerse en una argumentación racional y jurídicamente fundamentada, en base a criterios que el operador de justicia se haya formado solo luego de un procedimiento que precautele los derechos constitucionales de las partes, para poder llegar así a conclusiones y establecer que la acción, efectivamente, pretendía someter a debate constitucional cuestiones de legalidad...

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

En definitiva, la sentencia impugnada ha vulnerado los derechos y garantías del legitimado activo, por omisión del artículo 11, numeral 3 y 9, en concordancia con los artículos 88 y 169 de la Constitución de la República.

## 2. La sentencia impugnada ¿vulnera el derecho a la identidad, previsto en el artículo 66 numeral 28 de la Constitución de la República?

La sentencia impugnada en esta acción constitucional en su parte pertinente expone lo siguiente:

"2.- Que la pensión definitiva ha sido suspendida su pago a partir del año 1963.- Que del análisis exhaustivo de las constancias procesales que obra de autos, se establece que la pensión definitiva por invalidez fijada por el entonces Presidente Constitucional de la República del Ecuador, Galo Plaza, se lo hace a favor del señor LUIS A. PROAÑO, en tanto que la acción de protección lo deduce el señor LUIS ALFONSO CORREA PROAÑO, persona completamente distinta del beneficiario de la referida pensión, si bien es cierto que el accionante sostiene que su nombre consta únicamente como LUIS A. PROAÑO; es porque, su reconocimiento por parte de su padre lo realizó posteriormente, tal como consta en la marginación hecha en su partida de nacimiento, documento que obra en copia fotostática certificada a fojas 30 de los autos, de la que no aparece marginación alguna, en el sentido que afirma el legitimado activo; en consecuencia, no se justifica conforme lo exige la norma constitucional, que la accionante se le haya ocasionado "daño grave" proveniente de una decisión de autoridad pública no judicial".

El reconocimiento de hijo se encuentra instituido en los artículos 66 y 80 inciso tercero, de la Ley de Registro Civil, cuando permite la subinscripción en el acta de nacimiento de reconocimiento de paternidad o maternidad. Por tanto, la adición posterior del apellido paterno a favor de la persona beneficiaria surte todos sus efectos, sin que pueda alegarse que se trata de otra persona, pues no altera los datos originales como la edad, sexo o número de cédula que acredita la identidad personal, ni los derechos u obligaciones personales o patrimoniales que viene percibiendo el beneficiario titular. En consecuencia, no existe una razón jurídica que justifique que el accionante LUIS ALFONSO CORREA PROAÑO, sea persona completamente distinta del beneficiario de la pensión concedida a LUIS A. PROAÑO, toda vez que, el documento que acredita la identidad –cédula de identidad y ciudadanía– es un documento público, personal e intransferible, y que constituye también el único título de derecho al sufragio, de la persona a cuyo favor ha sido otorgado.

En tal virtud, esta Corte concluye que el error en la *ratio* ha sido trascendental y determinante para revocar la sentencia del juez *a quo*. No cabe duda el error en que incurrieron los legitimados pasivos al momento de analizar la legitimación activa, pues imposibilitó que la Corte de Apelación entre al análisis del fondo del asunto. Claramente se evidencia que no existen personas distintas o que exista falta de identificación del demandante. Por esta razón, el argumento del Tribunal inferior es forzado y su contenido es violatorio del derecho constitucional a la identidad, contraviniendo el artículo 66 numeral 28 de la Constitución, que prescribe:

"Se reconoce y garantiza a las personas:...

28. 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".

## 3. La sentencia objeto de acción extraordinaria de protección, ¿vulnera el derecho a continuar recibiendo la pensión de invalidez otorgada en beneficio del accionante?

Una vez más, esta Magistratura considera destacar lo mencionado en el considerando octavo de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que expresa:

"(...) todos los jueces resuelvan todos los asuntos sometidos a su conocimiento desde una perspectiva constitucional y con sujeción a las normas constitucionales...".

El artículo 11 de la Constitución de la República determina que todas las autoridades deben respetar las normas constitucionales en sus actuaciones, de manera especial, aquellas que consagran los derechos constitucionales de las personas; más aún cuando la Norma Suprema contempla garantías y sanciones para defender estos derechos. En este marco, no cabe que autoridades judiciales ni ningún juez violen derechos constitucionales en sus fallos.

El juez constitucional, en su labor hermenéutica, tiene mandatos definidos entre los cuales destaca la decidida protección de los derechos constitucionales y del debido proceso. Al juez constitucional le resulta imposible, para cumplir su función, mantenerse en el plano de mera aplicación silogística de las disposiciones jurídicas, puesto que las disposiciones, y en particular los derechos, son siempre amplios, abiertos a la definición de sus contenidos.

De acuerdo a las normativas militares, es condición *sine qua non* para continuar percibiendo la pensión militar de invalidez, pasar su Lista de Revista de Comisario en el mes de enero de cada año, conforme el artículo 5 del Reglamento para pasar Lista de Revista de Comisario.

Como cuestión previa se debe tener presente que la disposición reglamentaria está exigiendo que la persona beneficiaria realice el acto de presencia en la Lista de Revista de Comisario, es decir, se exige a la persona beneficiaria que pruebe que se encuentra vivo, o sea, demuestre con posterioridad a la concesión, que todavía está viva, para que su identidad pueda probarse plenamente. Pero, al incumplir u omitir pasar la Lista de Revista de Comisario, de *ipso facto* se suspende la pensión militar de invalidez, tal es el presente caso. Pero, la pregunta es ¿dicha suspensión es definitiva?

Doctrinariamente se considera que una norma debe ser valorada únicamente en el momento que se realiza la conducta, es decir, a los hechos que se presenta en ese tiempo y lugar, por tanto, su validez temporal y espacial es limitada. De allí que es evidente que si la persona titular acude a pasar su Lista de Revista de Comisario, obviamente que está desvaneciendo o descartando la causa o el motivo de la suspensión, pues vive y existe real y jurídicamente; sería injusto que el acto continúe suspendido. Por tanto, la suspensión declarada en su momento jamás puede tener una validez temporal y espacial ilimitada. En este sentido, la validez temporal de la norma está determinada por la vigencia de dos condiciones: i) procede mientras la persona no comparece a la Lista de Revista de Comisario, independientemente del tiempo que haya transcurrido entre la fecha de la suspensión de la pensión y la fecha en que se hace presente; y, ii) Del mismo modo, su validez temporal opera mientras subsista la ausencia del beneficiario.

La Constitución Política de 1998 y todas las codificaciones anteriores se caracterizaron por ser positivo-legalista, es decir, el papel del juez se reducía a un proceso de subsunción o deducción de reglas, el juez era boca de la ley. Bajo ese esquema, el juez estaba sujeto únicamente a la ley, y su función era aplicar obligatoriamente cualquiera fuese su contenido. Bajo ese paradigma, el Parlamento era el que ejercía dominio sobre cualquier otra función del Estado, así, vía legal se restringía derechos, se limitaba garantías, la Constitución y sus principios pasaban a un segundo plano.

Ahora bien, contrario a lo dicho, el artículo 1 de la Constitución de la República del 2008 establece una nueva forma o modelo de Estado, distinto a aquel previsto en la Constitución de 1998. El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, esto implica, entre otras cosas, el sometimiento de toda autoridad, función, ley, reglamento, o acto, a la Constitución de la República. La presencia del constitucionalismo procura perfeccionar al

Estado de derecho, sometiendo todo poder –legislativo y ejecutivo– a la Constitución, es decir, apela a la constitucionalidad y no a la legalidad; vale decir que coloca a la jurisdicción constitucional como garante y de última instancia de cualquier materia jurídica a evaluar y decidir vicisitudes de una nueva realidad jurídica, política, económica y social. Bajo esas características, el constitucionalismo ecuatoriano incorpora contenidos materiales o sustanciales vinculantes dentro de la Constitución de la República. En otras palabras, el Derecho ha adquirido una fuerte carga axiológica; se ha rematerializado, inspirado por una supremacía distinta de valores. Este nuevo orden constitucional le permite al juez constitucional pensar, sentir, argumentar, interpretar, evaluar, comparar y ponderar respecto al caso concreto, a fin de que la decisión sea aceptable en derecho y justicia.

Por tanto, el juez debe valorar la ley en relación a los principios constitucionales. La norma de derecho para resolver el caso ha de considerarse, no haciendo que el derecho dependa de una rígida formulación –de la ley o del reglamento– sino de la realidad antes que formulaciones abstractas de lo que se tiene por norma. Lo realmente importante es que una decisión refleje con lucidez y precisión los valores del Estado constitucional al solucionar el caso concreto, toda vez que el Estado debe estar al servicio de la satisfacción de los derechos y garantías constitucionales. De allí que la Corte y los Tribunales están obligados a interpretar y aplicar las leyes y reglamentos de acuerdo con los preceptos y principios constitucionales, de cuya interpretación se debe alcanzar la conformidad con su contenido constitucionalmente declarado, evitando que las decisiones judiciales puedan restringir, menoscabar o inaplicar el referido contenido.

La suspensión de las pensiones de invalidez que venía percibiendo el demandante desde el año 1959 indiscutiblemente vulnera su derecho a una vida digna y a recibir una remuneración justa; garantía contemplada en los artículos 34 y 66 numeral 2 de la Constitución de la República, pues el pago de una pensión por invalidez establecida a favor del legitimado activo, de manera permanente, resulta fundamental para la supervivencia y para llevar una vida decente, en paz y con seguridad; por tanto, debe ser tutelado por el juez. La sentencia objeto de acción extraordinaria de protección, al no declarar la violación de los derechos y garantías constitucionales invocados en la acción de protección, ciertamente vulnera el derecho a continuar recibiendo la pensión de invalidez otorgada en beneficio del actor.

### 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 vulnerado el derecho constitucional a la seguridad social, previsto en los artículos 34 y 66 numeral 2 de la Constitución de la República; el derecho de las personas de atención prioritaria, estatuido en los artículos 35 y 36, y el derecho a la identidad, garantizado en el artículo 66 numeral 28 *ibídem*.

2. Aceptar la acción extraordinaria de protección presentada.

3. Como medidas de reparación integral, esta Corte dispone:

3.1.- Dejar sin efecto la sentencia de segunda instancia expedida el 1 de octubre de 2012 a las 08:56, por los jueces de la Segunda Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, caso N.º 0195-2012. En consecuencia, se deja firme la sentencia expedida en primera instancia por el juez tercero de la Niñez y Adolescencia del cantón Quito el 18 de abril del 2012 a las 16:01, caso N.º 0316-2012.

3.2.- Disponer que el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas pague al accionante los valores de las pensiones militares de invalidez, objeto de la presente acción.

3.3.- Con el objeto de dar cumplimiento a lo dispuesto en el numeral anterior, se dispone que Secretaría General remita la presente sentencia a la jurisdicción contenciosa administrativa, para que se proceda conforme lo previsto en el artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y la regla jurisprudencial dictada por la Corte Constitucional, en la Sentencia N.º 004-13-SAN-CC, en el caso N.º 0015-10-AN, aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional el 13 de junio de 2013.

3.4.- Disponer que el órgano judicial correspondiente, en sede contencioso administrativa, en el término de 30 días desde la notificación de la presente sentencia, informe a esta Corte sobre el cumplimiento de la presente sentencia constitucional.

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 a favor, de las juezas y jueces: Antonio Gagliardo Loo, Marcelo Jaramillo Villa, Wendy Molina Andrade, Alfredo Ruiz Guzmán, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de las juezas María del Carmen Maldonado Sánchez, Tatiana Ordeñana Sierra y Ruth Seni Pinoargote en sesión extraordinaria del 06 de agosto del 2014. Lo certifico.

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

**CORTE CONSTITUCIONAL.-** Es fiel copia del original.- Revisado por: ... f.) Ilegible.- Quito, a 19 de septiembre del 2014.- f.) Ilegible, Secretaría General.

**CASO Nro. 1683-12-EP**

**RAZON.-** 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 septiembre de dos mil catorce.- Lo certifico.

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

**CORTE CONSTITUCIONAL.-** Es fiel copia del original.- Revisado por: ... f.) Ilegible.- Quito, a 19 de septiembre de 2014.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 06 de agosto de 2014

**SENTENCIA N.º 116-14-SEP-CC**

**CASO N.º 1145-11-EP**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

El señor Milton Guillermo Aguilar Jaramillo, en calidad de gerente de la cooperativa de transporte “Piñas Interprovincial”, compareció ante la Sala de lo Civil, Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, amparado en lo que disponen los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, presentó acción extraordinaria de protección el 07 de junio del 2011, siendo recibida en esta magistratura constitucional el 06 de julio del 2011.

El secretario general de la Corte Constitucional certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción (fojas 3 del expediente constitucional).

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, el 13 de septiembre de 2011, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 1145-11-EP.

De conformidad con el sorteo realizado el 12 de octubre de 2011 por el Pleno del Organismo y de acuerdo con lo dispuesto en la normativa constitucional aplicable, el 11 de julio de 2012, el ex juez constitucional, Patricio Herrera Betancourt, avocó conocimiento de la presente causa, ordenando notificar a los legitimados pasivos –jueces integrantes de la Sala de lo Civil, Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de El Oro– al señor subsecretario del transporte y ferroviario y actual presidente de la Agencia Nacional de Tránsito; al director ejecutivo de la Agencia Nacional de Tránsito y al procurador general del Estado; a

fin de que, dentro del plazo de 15 días, presenten un informe de descargo debidamente motivado sobre los argumentos que fundamentan la demanda. Asimismo, dispuso notificar a los terceros interesados en esta acción, representantes de las cooperativas de transportes SANTA, NAMBIJA, YANZATZA, PIÑAS, OCCIDENTALES, LOJA, PACHA, PANAMERICANA y UNIÓN CARIAMANGA. De conformidad con el artículo 86 numeral 2 literal d de la Constitución y para los efectos del artículo 12 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), se notificó con el contenido de la demanda, la sentencia que se impugna y la providencia de avoco al gerente de la Cooperativa de Transporte Asociados Cantonales - TAC, legitimado activo en la acción de protección. Se convocó a las partes para el 08 de agosto de 2012 a las 11h30, para ser oídas en la audiencia pública (fojas 156 y vuelta del expediente constitucional).

El 06 de noviembre del 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.

El Pleno del Organismo, en sesión del 03 de enero de 2013, procedió al sorteo de casos, correspondiendo la presente causa al juez constitucional Antonio Gagliardo Loor, según consta en el memorando de la Secretaría General de la Corte Constitucional N.º 019-CCE-SUS-2013 del 10 de enero de 2013, con el cual se remitió el respectivo expediente (fojas 222 del expediente constitucional).

El 18 de junio de 2013 a las 10h00, el juez sustanciador avocó conocimiento del caso N.º 1145-11-EP, disponiendo que se haga conocer a las partes la recepción del proceso.

#### **Fundamentos fácticos y jurídicos de la demanda**

##### **En lo principal, el gerente de la cooperativa de transporte Piñas Interprovincial señala:**

Que la sentencia impugnada intenta garantizar el derecho al trabajo de quienes pretenden caotizar el transporte público en el país, sentando nefastos precedentes sobre el derecho al trabajo cuando conforme obra del proceso, la Cooperativa de Transporte Asociados Cantonales - TAC, legitimado activo en la acción de protección, desde hace veinte años, no ha incrementado frecuencias ni ha pedido nuevas rutas de servicio. Que es evidente que por todos estos años se ha garantizado el derecho al trabajo por parte de las autoridades competentes, y a cambio intentan quitar el trabajo a cincuenta socios que hace más de 36 años sirven a los habitantes de las parroquias Huertas y Malvas.

La cooperativa de transporte “Piñas Interprovincial”, alega que las sentencias de primera y segunda instancia inducen a una lucha fratricida entre los transportistas del sector de la Patria y que, será el abuso y la prepotencia las que tiñan de sangre y dolor las vías y carreteras del país, gracias a las rutas concedidas al margen de la ley, con lo cual se está poniendo en riesgo la vida de miles de personas pues, qué seguridad puede brindar la cooperativa TAC a sus pasajeros si intentan circular a las mismas horas y por las mismas rutas que viene operando la cooperativa de transporte “Piñas Interprovincial”.

La accionante manifiesta que si se concede la ruta y frecuencia en las horas y sectores en los que por más de 36 años vienen sirviendo, son ellos los directos perjudicados con la sentencia impugnada que priva del derecho al trabajo digno para solventar las necesidades básicas de sus familias.

Indica también que la sentencia intenta generar una violencia diaria y constante ya que “tirarán los carros para ganar un pasajero”; que intentan acomodar a su gusto y antojo las horas en las que han de salir de los terminales, hecho que sin lugar a duda generará violencia en este sector.

Asimismo, señala que la sentencia impugnada vulnera la garantía consagrada en el artículo 76 numeral 1 de la Constitución que dice: “Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes”. Que, las autoridades judiciales que tramitaron la acción de protección a favor de la cooperativa TAC, tan solo se limitaron a reconocer el supuesto derecho de estos, en desmedro de quienes con sacrificio, esfuerzo y hasta pérdidas económicas vienen laborando hacia los sectores a los que hoy intenta ingresar la cooperativa TAC, desconociendo el derecho que corresponde a la cooperativa de transporte “Piñas Interprovincial” por más de 36 años.

Aduce la cooperativa accionante que no debía admitir a trámite la acción de protección, por cuanto esta no reúne los requisitos estipulados en el artículo 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, LOGJCC, numeral 3, esto es, la inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho vulnerado. Que, para el acto administrativo proveniente del director ejecutivo de la Comisión Nacional de Tránsito, es el Tribunal de lo Contencioso Administrativo el competente para conocer y resolver esta acción y no el juez de lo civil de Zaruma ante quien improcedentemente se ha propuesto.

Finalmente, la cooperativa de transporte “Piñas Interprovincial” expone que en la tramitación del proceso, en primera instancia, en la audiencia pública, alertaron al juez cuarto de lo civil de El Oro, que las resoluciones que emite el director ejecutivo de la Comisión Nacional de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, y quien se siente afectado con una denegación de un trámite, puede apelar al directorio de la referida Comisión Nacional, de acuerdo con el artículo 18 de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, artículo 28 del Reglamento General para la Aplicación de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, que en el presente caso no podía presentar una acción, toda vez que no se agotó la vía administrativa que señalan los artículos 29, 30, 31, 32, 33, 34 y 35 del Reglamento ibidem; que bien pudieron recurrir al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil, que no existe vulneración constitucional ni daño alguno a la empresa de transporte, no configurándose los requisitos determinados en el artículo 40 de la LOGJCC.

#### **Derechos constitucionales presuntamente vulnerados**

A criterio del recurrente se han vulnerado los derechos garantizados en los artículos 11 numeral 9 –el deber de

respetar los derechos garantizados en la Constitución--; 33 -- el derecho al trabajo--; 66 numeral 1 --el derecho a la inviolabilidad de la vida--; 66 numeral 2 --el derecho a una vida digna-- 66 numeral 3 letra **b** --una vida libre de violencia en el ámbito público y privado--; 76 numeral 1 -- garantía del cumplimiento de las normas y derechos de las partes-- 76 numeral 7 literal **a** --derecho a la defensa--, previstos en la Constitución de la República.

#### **Pretensión**

La accionante, cooperativa de transporte “Piñas Interprovincial”, solicita la reparación integral de los derechos constitucionales que supuestamente fueron vulnerados en la sentencia impugnada.

#### **De la contestación a la demanda y sus argumentos**

##### **Tercero interesado**

**Ingeniero Mauricio Peña Romero, director ejecutivo de la Agencia Nacional de Regulación y Control de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial** (autoridad demandada en la acción de protección)

En lo principal manifiesta: que la acción de protección fue concedida, a pesar de haberse interpuesto en contra de un oficio sin número y sin firma de responsabilidad obtenido por el accionante; que era causal suficiente para que se desechase la acción, pues se basó en un documento sin ningún valor legal, lo que fue probado previamente a la emisión de la sentencia de primera instancia, mediante oficio N.º 134-DE-2011 CNTTTSV del 24 de enero de 2011, que textualmente dice: “Acuso recibo de su atento oficio No. 11-JCZ de 17 de enero de 2011, en lo principal, cúmplame informarle que una vez revisados los archivos de la Dirección Ejecutiva de la CNTTTSV; no existe ningún oficio signado con el número DT-2010-CNTTTSV, que lo haya suscrito mi persona, y mucho menos dentro del trámite No. 096386 que se menciona en su oficio.- Cualquier documento que conste de esa denominación resultaría ajeno a esta Comisión Nacional de Transporte Terrestre Tránsito y Seguridad Vial, es todo lo que puedo informar en honor a la verdad”. Dicha contestación dada al juez cuarto de lo civil de El Oro, obra en el proceso y debió tomarse en cuenta para la emisión del fallo correspondiente, puesto que no existía acción u omisión de la Comisión Nacional, que vulnere derechos constitucionales de la persona jurídica denominada Cooperativa de Transporte Asociados Cantonales - TAC.

Aduce que las sentencias dictadas atentan contra la seguridad jurídica porque existen claras disposiciones legales como el artículo 20 numeral 19 de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial que establece las atribuciones del Directorio de la Agencia Nacional de Regulación y Control de Transporte Terrestre, los artículos 55 y 74 *ibidem*, otorga a este Organismo, la potestad de conceder rutas y frecuencias, por ser estas de propiedad del Estado y ningún otro órgano o función puede interferir en estas competencias privativas, toda vez que el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución, debe ceñirse a la Ley. Por lo expuesto, solicita que la Corte Constitucional acepte la acción extraordinaria de protección (fojas 169 y 170).

#### **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 182, y se limita a señalar casilla constitucional para notificaciones.

#### **Legitimados pasivos**

##### **Doctor Robinson Torres Jaramillo, conjuer temporal de la Corte Provincial de El Oro**

En su informe remitido a esta Corte dice que la sentencia materia de esta acción se encuentra ampliamente motivada, guardando su estructura y continuidad en su desarrollo, se ha identificado el acto administrativo impugnado, las garantías constitucionales vulneradas, la pretensión del accionante, la contestación a la demanda y sus argumentos en la audiencia pública, se identifica la resolución recurrida, los fundamentos del recurrente, se ha recurrido a la doctrina en cuanto a los hechos probados relevantes y a la argumentación jurídica.

Expresa el referido juez, que consideró que las nuevas garantías jurisdiccionales pasan a ser declarativas, de conocimiento, ampliamente reparatorias y excepcionalmente cautelares, el juez constitucional está en capacidad de analizar a fondo un asunto controvertido y que como consecuencia de ello tiene la obligación de declarar la vulneración a un derecho y reparar las consecuencias.

El juez manifiesta que ha ponderado el principio *iura novit curia* con la finalidad de asegurar el ejercicio de las garantías jurisdiccionales reconocidas en el artículo 86 de la Constitución de la República, que se ha analizado lo que es la argumentación jurídica aplicable en todas las resoluciones, concretizando y relacionando las premisas, tomando en cuenta los principios y la lógica para llegar a conclusiones correctas..

Finalmente indica que la cooperativa TAC ha planteado su acción de protección autónoma por cuanto se relaciona con su derecho, en un proceso en que solicita la protección constitucional contra la Comisión Nacional del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial; que la cooperativa de transporte “Piñas Interprovincial”, no es parte procesal, ni ha comparecido de manera alguna, sus pretensiones no han sido discutidas en este proceso, aquellas deben ser ventiladas mediante otra acción independiente a la que se crea asistido.

##### **Doctor Ángel Morocho Ávila, conjuer temporal de la Corte Provincial de El Oro**

En su informe manifiesta que en la acción extraordinaria de protección se alega la vulneración del derecho al trabajo, como si el fallo emitido en esta causa tuviera algo que ver con arrancar fuentes de labores al reclamante, ni a sus afiliados, ya que la misma se ha pronunciado sobre la vulneración de derechos contenidos en la solicitud de acción de protección que propuso la cooperativa TAC, dicho fallo en ninguna de sus partes establece que se hubiere atentado con las personas trabajadoras, su dignidad, una vida decorosa, retribuciones justas, un trabajo saludable que tiene que ser escogido por dichos ciudadanos ni en su forma, ni en su contenido.

El nombrado juez indica que la parte accionante no dice que su reclamación se sustentó en la concesión de rutas y frecuencias, las mismas que fueron otorgadas en años anteriores, y que para la entidad accionante son las máximas y que estas, de ninguna manera, deben ser modificadas, pero ante esta situación, más que todo técnica, no puede dar una opinión categórica, ya que su pronunciamiento es solo ante un acto de vulneración de derechos.

Finalmente el nombrado juez manifiesta que se justificó la existencia real del oficio impugnado, por lo que dio cumplimiento a lo establecido en el Código Orgánico de la Función Judicial en su artículo 190 en concordancia con el artículo 17 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Que como integrante de la Sala de Alzada, una vez verificada la existencia real del acto administrativo, es determinar si las normas del debido proceso se habían cumplido, y si el fallo dictado por el juez de primer nivel cumplía con las formalidades que la ley establece. Que se generó en su contra la actitud despiadada del Consejo de la Judicatura que procedió a destituirle por haber ratificado el fallo que a su entender cumplía con todos los presupuestos de ley.

Los representantes de las cooperativas NAMBIJA, YANZATZA, OCCIDENTALES, PANAMERICANA, LOJA, PACHA y UNIÓN CARIAMANGA, no han comparecido en esta causa pese a ser legalmente notificados.

#### Audiencia pública

Conforme la razón sentada por la actuario del juez sustanciador, el 08 de agosto de 2012 a las 11h30, tuvo lugar la audiencia pública, misma que contó con la participación del legitimado activo, representado por el abogado Jovanny Ramírez, y en representación de los gerentes de las cooperativas de transportes Pacha, Occidentales, Panamericana y Unión de cooperativas de Pichincha. Los legitimados pasivos no han comparecido. Los terceros interesados en la causa, Agencia Nacional de Tránsito, por medio de la doctora Doris Palacios. Procurador general del Estado, por intermedio del abogado Andrés Castillo, y el doctor Juan Sarango Rodríguez, ex juez cuarto de lo civil de El Oro. No han comparecido los representantes de las cooperativas de transportes Santa, TAC, Nambija, Unión Yanzatza, Loja y Unión Cariamanga (fojas 172 y 173 del expediente constitucional).

## 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.

#### Aclaración de los antecedentes que dieron origen para que se acepte la acción de protección y, ahora motivo de impugnación en la acción extraordinaria de protección

La presente acción tiene como antecedente la petición que hiciera la Cooperativa de Transporte Asociados Cantonales – TAC<sup>1</sup> el 20 de septiembre del 2010 a la Comisión Nacional del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, para incrementar nuevas rutas y las siguientes frecuencias:

- Ruta: Parroquia Huertas del cantón Zaruma, sobre la vía Paccha-Huertas Zaruma.
- Ruta: Huaquillas, Santa Rosa, Machala Quito, Santo Domingo, Quevedo, Tulcán.
- Ruta: Parroquia de Malvas del cantón Zaruma, sobre la vía Paccha, Cerro Azul-Pasaje Machala.
- Ruta: Zaruma, Portovelo, Piñas, Santa Rosa, Machala, Riobamba, Ambato.
- Ruta: Zaruma, Portovelo, Piñas, Santa Rosa, Machala, Guayaquil, Salinas.
- Ruta: Machala, Santa Rosa, Piñas, Portovelo, Loja.
- Ruta: Zaruma, Cuenca.
- Ruta: Quito, Santo Domingo, Machala.
- Ruta: Quito, Santo Domingo, Quevedo, Milagro, Machala, Santa Rosa, Arenillas, Huaquillas.
- Cambio de hora de las rutas ya existentes.

El director ejecutivo de la Comisión Nacional de Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial, mediante oficio N.º DT-2010-CNTTTSV, hace conocer al director administrativo de la Comisión Provincial del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial de El Oro, lo siguiente:

“Devolver a los directivos de la Cooperativa de Transporte de Pasajeros en buses TAC, domiciliada en su jurisdicción, el expediente signado en este organismo con el n.º. 96386 de 20 de septiembre del 2010, en el cual solicitan la concesión de nuevas rutas y frecuencias a nivel interprovincial, por cuanto este proceso, no puede ser atendido, toda vez que las resoluciones Nro. 009-DIR-2002-CNTTT, se encuentran vigentes, las mismas que tienen relación con la no concesión de rutas, horarios y frecuencias a las operaciones de transporte” (sic).

Ante esta situación, la cooperativa TAC, por sentirse perjudicada en sus intereses, alegando falta de motivación y violación a la seguridad jurídica, debido proceso, el derecho

<sup>1</sup> La Cooperativa TAC, mediante permiso de operación tiene la ruta ZARUMA-PORTOVELO-PIÑAS, SANTA ROSA-MACHALA-QUEVEDO-SANTO DOMINGO-QUITO.

al trabajo, solicita la acción de protección ante el juez cuarto de lo civil de El Oro, quien el 28 de enero del 2011, resolvió conceder la acción de protección solicitada por la cooperativa TAC, ordenando que el director ejecutivo de la Comisión Nacional de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, autorice a la cooperativa TAC, a fin de que realice el servicio de transporte público en la forma que ha solicitado.

La sentencia de primer nivel ha sido motivo del recurso de apelación por parte del accionado, Ricardo Antón Khairalla, director ejecutivo del Directorio de la Comisión Nacional de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, ante los conjuces temporales de la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, quienes el 13 de mayo del 2011, resolvieron confirmar la sentencia emitida el 28 de enero de 2011 a las 18h00, y en efecto niega el recurso de apelación interpuesto por la autoridad accionada.

Ante las supuestas vulneraciones de derechos constitucionales, la cooperativa de transporte “Piñas Interprovincial”, tercero perjudicado con la decisión judicial adoptada en la acción de protección, recurre en acción extraordinaria de protección impugnando la sentencia del 13 de mayo de 2011, que es materia del análisis, porque consideran que se han vulnerado los derechos garantizados en los artículos 11 numeral 9 –el deber de respetar los derechos garantizados en la Constitución–; 33 –el derecho al trabajo–; 66 numeral 1 –el derecho a la inviolabilidad de la vida–; 66 numeral 2 –el derecho a una vida digna– 66 numeral 3 literal b –una vida libre de violencia en el ámbito público y privado–; 76 numeral 1 –garantía del cumplimiento de las normas y derechos de las partes–; 76 numeral 7 literal a –derecho a la defensa– previstos en la Constitución de la República.

#### **Identificación del problema jurídico**

Teniendo en cuenta los argumentos expuestos, la Corte determina el siguiente problema jurídico que se resolverá en este caso:

**Las sentencias expedidas por el juez cuarto de lo civil de El Oro y por los conjuces temporales de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, que conceden la acción de protección, ¿vulneran el derecho a la seguridad jurídica y el derecho al debido proceso en las garantías del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes, previstas en los artículos 82 y 76 numeral 1 de la Constitución de la República, en su orden?**

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

*Prima facie*, corresponde a esta magistratura constitucional hacer referencia a la legitimación activa de Milton Guillermo Aguilar Jaramillo, gerente de la cooperativa de transporte “Piñas Interprovincial”.

El accionante se encuentra legitimado para presentar esta acción extraordinaria de protección, toda vez que, conforme se desprende del expediente a fojas 57, Juan María Loayza Valarezo, quien entonces ostentaba la calidad de gerente y representante legal de la cooperativa de transportes de pasajeros “Piñas Interprovincial”, con fundamento en el

artículo 12 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional<sup>2</sup>, compareció como tercero en el trámite de la acción de protección N.º 04-2011 propuesto por el gerente de la cooperativa de Transporte “Asociados Cantonales” (TAC) en contra del señor Ricardo Antón Khairalla, en su calidad de director ejecutivo de la Comisión Nacional de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, por tanto, cumple con los requerimientos establecidos en el artículo 59 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que estatuye: “Legitimación activa.- La acción extraordinaria de protección **puede ser interpuesta por cualquier persona** o grupo de personas **que han** o hayan debido ser **parte de un proceso por sí mismas** o por medio de procurador judicial”. (La negrilla pertenece a la Corte).

Al haberse aceptado la acción de protección a favor de la Cooperativa de Transporte Asociados Cantonales - TAC, tanto en primera y segunda instancia, en su condición de tercer perjudicado con la decisión judicial adoptada, el señor Milton Guillermo Aguilar Jaramillo, gerente de la cooperativa de transporte “Piñas Interprovincial”, interpone la presente acción extraordinaria de protección, constituyéndose ahora, en legitimado activo, más aún cuando está facultado conforme los artículos 437 y 439 de la Constitución de la República, que expresan que las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano individual o colectivamente. En tal virtud, asiste la legitimación activa en esta acción.

En el presente caso, la cooperativa de transportes “Piñas Interprovincial”, esencialmente alega que las sentencias impugnadas al conceder la acción de protección a la Cooperativa de Transporte Asociados Cantonales - TAC vulneran la seguridad jurídica, así como la garantía en el cumplimiento de las normas, consagradas en los artículos 82 y 76 numeral 1 de la Constitución de la República, porque aduce que existen claras disposiciones legales como los artículos 20 numeral 19; 55 y 74 de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, que establecen las atribuciones del Directorio de la Agencia Nacional de Regulación y Control de Transporte Terrestre, otorgando a ese organismo la potestad de conceder rutas y frecuencias por ser estas de propiedad del Estado y ningún otro órgano o función, puede interferir en estas competencias privativas.

Las disposiciones constitucionales supuestamente vulneradas en las sentencias impugnadas, establecen lo siguiente:

Artículo 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>2</sup> Artículo 12. “Comparecencia de terceros.- Cualquier persona o grupo de personas que tenga interés en la causa podrá presentar un escrito de *amicus curiae* que será admitido al expediente para mejor resolver hasta antes de la sentencia. De creerlo necesario, la jueza o juez podrá escuchar en audiencia pública a la persona o grupo interesado./ Podrán también intervenir en el proceso, en cualquier estado de la causa, como parte coadyuvante del accionado, cualquier persona natural o jurídica que tuviere interés directo en el mantenimiento del acto u omisión que motivare la acción constitucional”.

Artículo 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”.

Es necesario mencionar que la seguridad jurídica tiene íntima relación con la garantía del cumplimiento de las normas, pues se encuentran concatenados con el debido proceso; por tanto, las autoridades investidas de poder jurisdiccional están obligadas a sujetarse a la Constitución y a la ley durante la sustanciación del proceso así como al momento de resolver, toda vez que la garantía del cumplimiento de las disposiciones del ordenamiento jurídico ecuatoriano, así como los derechos que les asisten a las partes procesales dentro del juicio, imperativamente, exige que en la sustanciación y diligencias propias del procedimiento, tomar en cuenta y aplicar al momento de resolver una controversia, los procedimientos y normas preexistentes que en determinado momento facultan a las partes para tomar una posición frente al objeto mismo del reclamo y de las cuales depende la validez de lo pretendido por cualquiera de las partes.

La omisión o su inobservancia generarían una defectuosa o incompleta actividad procesal que puede dar lugar a la nulidad de las actuaciones, conocido en la doctrina procesal como *vicios in procedendo* imputable al juzgador.

La Corte Constitucional del Ecuador, refiriéndose al derecho a la seguridad jurídica, ha manifestado 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>3</sup>.

De la revisión de la sentencia impugnada se desprende que la demanda de acción de protección propuesta por la cooperativa de transporte “Asociados Cantonales” (TAC) tiene por objeto que el juez constitucional ordene a la Comisión Nacional de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, la apertura de nuevas rutas y frecuencias, aduciendo supuestas vulneraciones a los derechos constitucionales de la seguridad jurídica, debido proceso en la garantía de la motivación, por no haberle autorizado la apertura de rutas solicitadas a nivel interprovincial.

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N° 016-13-SEP-CC, de 16 de mayo de 2013, caso N° 1000-12-EP.

Para el asunto de incremento de nuevas rutas y frecuencias, el ordenamiento jurídico vigente en materia de transporte terrestre, tránsito y seguridad vial, ha establecido las instancias, procedimientos y presupuestos claros y pertinentes que deben cumplir las empresas de transporte para obtener su permiso de operación legítimamente, a fin de que se garantice y tutele el derecho al trabajo previstos en los artículos 33 y 325 de la Constitución de la República, lo que no ocurre en el presente caso, ya que la Cooperativa de Transporte Asociados Cantonales, mediante la acción constitucional, pretende eximir e inobservar las disposiciones que rige en este tipo de actividades, no obstante que cuentan con rutas y frecuencias otorgadas por la autoridad de tránsito, sin que los mismos hayan sido modificados u obstaculizados por las autoridades competentes que ocasione una vulneración a los derechos constitucionales al trabajo.

Sobre este derecho constitucional cabe reiterar lo dicho por la Segunda Sala de la Corte Constitucional, para el período de transición, en la Resolución N.º 0010-08-RA, publicado en el segundo suplemento del Registro Oficial N.º 247 del 16 de mayo de 2014, que expresa:

“(…) NOVENA.- (...) el ejercicio de este derecho está supeditado al cumplimiento de disposiciones legales referentes a la materia o actividad a realizarse; en el caso, prestar el servicio público de transporte (...). Dicho derecho tiene como obligación derivada el que el Estado asegure condiciones mínimas de acceso al trabajo, así como su desempeño en condiciones dignas, por medio de sus políticas públicas (...), el garantizar dicho derecho no puede entenderse como el permitir todo tipo de actividad sin control alguno; máxime, si dicha actividad constituye un servicio ofrecido a la colectividad, como efectivamente es el caso del transporte (...), que existen limitaciones legítimas al ejercicio de actividades que pueden estar establecidas en la legislación, como en este caso, estaban reguladas por la ley de la materia (...)”.

De allí que, en acatamiento a la seguridad jurídica y la garantía del cumplimiento de las normas, no es posible omitir o inobservar aquellos requerimientos por el mero hecho de recurrir a una instancia judicial; es decir, una decisión judicial jamás puede eximir el cumplimiento de las disposiciones establecidas tanto en la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial<sup>4</sup>, el

<sup>4</sup> Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial: Art. 55.- El transporte público se considera un servicio estratégico, así como la infraestructura y equipamiento auxiliar que se utilizan en la prestación del servicio. Las rutas y frecuencias a nivel nacional son de propiedad exclusiva del Estado, las cuales podrán ser comercialmente explotadas mediante contratos de operación.

Art. 74.- Compete a la Comisión Nacional del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, otorgar los siguientes títulos habilitantes:

- a) Contratos de Operación para la prestación de servicio de transporte público de personas o bienes, en cualquier tipo, para los ámbitos interprovincial e internacional;
  - b) Permisos de operación de servicios de transporte comercial, en cualquier tipo, para el ámbito interprovincial;
- y,

Reglamento a la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial<sup>5</sup>, los instructivos, manuales, acuerdos emitidos por la autoridad de tránsito para regular el ámbito del transporte público.

Como se observa, el tema sometido en la acción de protección se encuentra regulado en las disposiciones legales correspondientes a la materia de tránsito, siendo de competencia de la instancia jerárquica administrativa, esto es, el Directorio de la Agencia Nacional de Tránsito tal como indica el artículo 33 del Reglamento a la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial. Por tanto, no atañe a esta garantía jurisdiccional inmiscuirse en las competencias que no les corresponden, ya que de conformidad con el artículo 88 de la Constitución de la República:

“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”.

Cabe mencionar que, los derechos se encuentran reconocidos en la Norma Suprema del Estado, así como en los tratados internacionales de derechos humanos que el Ecuador ha ratificado. Además, por mandato de la Constitución, los derechos también emanan de la dignidad de las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos que sean necesarios para su pleno desenvolvimiento<sup>6</sup>.

Para tutelar efectivamente esos derechos reconocidos o derivados se ha provisto de las garantías jurisdiccionales.

La acción de protección como una de las garantías jurisdiccionales, no fue concebida para fundar o declarar derechos, sino para tutelar y reparar integralmente cuando

c) Autorizaciones de operación para el servicio de transporte por cuenta propia, en cualquier tipo, y dentro del ámbito interprovincial.

<sup>5</sup> Reglamento a la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial. Art. 33.- De conformidad con lo establecido en el numeral 12 del artículo 20 de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, las resoluciones que emita el Director Ejecutivo de la ANT, podrán ser apeladas en segunda y definitiva instancia ante el Directorio de la Agencia Nacional de Tránsito, dentro del término de cinco días, contados a partir del día siguiente de la fecha de notificación de la resolución.

<sup>6</sup> Constitución de la República, artículo 11. “El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: (...) 7. El reconocimiento de los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, no excluirá los demás derechos derivados de la dignidad de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades, que sean necesarios para su pleno desenvolvimiento”.

exista vulneración ya sea por acción u omisión de las autoridades no judiciales o de los particulares. Por tanto, no cabe y resulta inoficioso, demandar una acción de protección cuando los derechos no están previamente reconocidos en la Constitución o en los tratados internacionales sobre derechos humanos, o frente a meras expectativas que no generan derechos, como se advierte en el artículo 42 numeral 5 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional<sup>7</sup>.

En consecuencia, la acción de protección no es el mecanismo procesal para demandar el reconocimiento de nuevas rutas y frecuencias, puesto que el acto administrativo que dispuso devolver a la cooperativa de transporte Asociados Cantonales (TAC) su requerimiento, se fundamentó en las Resoluciones 009-DIR-2002-CNTTT, 006- DIR-2003-CNTTT, 001-DIR-2007-CNTTT, 117-DIR-2008-CNTTT, las mismas que tienen relación con la no concesión de nuevas rutas, horarios y frecuencias a las operaciones de transporte.

Las referidas resoluciones determinan el derecho a la seguridad jurídica, y deben ser acatadas y cumplidas, toda vez que emanan de la autoridad competente, conforme dispone el artículo 83 numeral 1 de la Constitución de la República.

Por tanto, al haber sido legítimo y constitucional el acto impugnado, de acuerdo con el artículo 76 numeral 1 de la Constitución de la República, los legitimados pasivos tenían la obligación constitucional de dar cumplimiento con las disposiciones legales señaladas anteriormente, así como de las resoluciones legítimas de las autoridades de tránsito, lo cual ha sido omitido en el presente caso.

En atención a las características y detalles del caso concreto, esta Corte concluye que las alegaciones de vulneraciones constitucionales son cuestiones de relevancia constitucional toda vez que, por mandato del artículo 82 de la Constitución de la República: “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”. Sin embargo, los jueces han vulnerado por acción y omisión la disposición del artículo 76 numeral 1 de la Constitución de la República, vulneración que se extiende a la inobservancia del artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que dice:

“Improcedencia de la acción.- La acción de protección de derechos no procede:

1. Cuando de los hechos no se desprenda que existe una violación de derechos constitucionales”.

La Corte Constitucional como máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia constitucional, tiene la obligación ineludible de garantizar el cumplimiento de las disposiciones y de los derechos de las partes. La sumisión al mandato de las leyes hace que las

<sup>7</sup> Art. 42 LOGJCC. Improcedencia de la acción.- La acción de protección de derechos no procede: ... 5. Cuando la pretensión del accionante sea la declaración de un derecho.

decisiones se logren en estricto derecho, prescindiendo de cualquier intromisión personal o subjetiva que pudiera ser indicativa de una perniciosa influencia en las decisiones. La plena objetividad en el tratamiento de los problemas y de la decisión, vincula al juez al derecho, y en tal sentido, demuestra que toda sentencia responde a lo que el derecho ordena y no, en cambio, a valoraciones personales que posean. Así, le permite demostrar que ha arribado a la decisión a través de pasos sucesivos y concatenados, y que la misma responde a premisas establecidas con anterioridad, las cuales no son elaborados por ellos mismos, sino articuladas a partir de los mensajes claros y las formulaciones normativas realizadas por el legislador, para dar cumplimiento con la seguridad jurídica que se encuentra establecida en el artículo 82 de la Constitución de la República.

En aplicación de esta garantía que forma parte del debido proceso, los jueces, al resolver las causas sometidas a su conocimiento, en cualquier materia, deben observar la normativa constitucional u ordinaria aplicable al caso, a fin de garantizar el cumplimiento de las normas y derechos de las partes.

En el presente caso, los legitimados pasivos, al conocer y resolver la acción de protección propuesta por la Cooperativa de Transporte Asociados Cantonales - TAC, como se ha referido en los acápites anteriores, al haber conocido y resuelto asuntos que no atañen a la tutela de derechos, sino al reconocimiento de derechos, esta Corte declara que los jueces vulneraron las garantías del debido proceso sustancial previstos en los artículos 76 numeral 1 y 82 de la Constitución.

### 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 al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes, y el derecho a la seguridad jurídica.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.
3. Como medidas de reparación integral se dispone:
  - 3.1. Dejar sin efecto la sentencia expedida el 28 de enero del 2011 por el juez cuarto de lo civil de El Oro; y la sentencia de 13 de mayo de 2011, dictada por los conjuces temporales de la Sala de lo Civil, Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, dentro de la Acción de Protección No. 0004-2011.
  - 3.2. Se dispone el archivo de la causa.
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 a favor de las juezas y jueces: Antonio Gagliardo Loo, Marcelo Jaramillo Villa, Wendy Molina Andrade, Alfredo Ruiz Guzmán, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia María del Carmen Maldonado Sánchez, Tatiana Ordeñana Sierra y Ruth Seni Pinoargote, en sesión extraordinaria del 06 de agosto del 2014. Lo certifico.

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

**CORTE CONSTITUCIONAL.-** Es fiel copia del original.- Revisado por: ... f.) Ilegible.- Quito, a 19 de septiembre del 2014.- f.) Ilegible, Secretaría General.

#### CASO Nro. 1145-11-EP

**RAZON.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el juez Patricio Pazmiño Freire, presidente de la Corte Constitucional, el día lunes primero de septiembre de dos mil catorce.- Lo certifico.

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

**CORTE CONSTITUCIONAL.-** Es fiel copia del original.- Revisado por: ... f.) Ilegible.- Quito, a 19 de septiembre de 2014.- f.) Ilegible, Secretaría General.

---

Quito, D. M., 06 de agosto de 2014

#### SENTENCIA N.º 117-14-SEP-CC

#### CASO N.º 1010-11-EP

#### **CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

#### **I. ANTECEDENTES**

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

La acción extraordinaria de protección bajo análisis fue presentada por la señora Maridela Belén Martínez Bravo ante la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos, el 31 de mayo de 2011. La secretaria relatora de la Sala remitió la demanda el 10 de junio de 2011 y esta fue ingresada a la Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, el 14 de los mismos mes y año. Ese mismo día la secretaria general 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, mediante auto del 30 de mayo de 2012 a las 09h26, 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, establecidos en la Constitución de la República y determinados en los artículos 61 y 62 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, admitió a trámite la presente acción.

El 6 de noviembre de 2012, fueron posesionados los jueces y juezas de la Primera Corte Constitucional de conformidad a los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República. En tal virtud, el Pleno del Organismo procedió a un sorteo de la causa, efectuado el 3 de enero de 2013. De conformidad con dicho sorteo, el secretario general remitió el expediente a la jueza constitucional Wendy Molina Andrade, como jueza sustanciadora, quien avocó conocimiento de la causa y dispuso que se notifique dicha providencia a las partes y a los terceros interesados en la causa.

#### **Sentencia, auto o resolución con fuerza de sentencia impugnada**

La presente acción extraordinaria de protección impugna la sentencia del 2 de mayo de 2011, dictada por la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos, dentro del juicio de recuperación de un menor de edad N.º 282-2011, que resolvió revocar las providencias del juez tercero de la familia, mujer, niñez y adolescencia de Los Ríos en la ciudad de Quevedo, el 18 y 21 de febrero de 2011, y que en su parte pertinente señala:

«[...] El juez tiene el deber fundamental de garantizar la tutela judicial efectiva de los derechos declarados en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos o establecidos en las leyes. El asunto de tenencia materia principal en que previno el conocimiento el susodicho juez, es la única causa abierta sin que haya otras colaterales que lo limite en su accionar. La motivación de la providencia atacada y que trata de inhibirse es defectuosa, ya que argumenta que “existe juicio de alimentos No. 436-2003, en que el juez ha ordenado la recuperación del menor que es materia de este trámite, y que la mencionada judicatura previno en el conocimiento de la causa. Esto de los autos es irreal porque la causa no se originó por alimentos, sino por recuperación siendo dos hechos distintos. DOS.- Más aún, si analizamos el ámbito jurídico de la figura del desistimiento, esta tiene su efecto de volver las cosas al estado que tenían antes de haberla propuesto, es decir, que una recuperación al amparo del art. 125 del Código de la Niñez y Adolescencia, no es un juicio litigioso, sino que el mismo termina con la recuperación del niño o niña bajo medidas reales o personales, más aún, si la propia recurrente desistió, TRES.- El art. 23 del Código Orgánico de la Función Judicial en su tercer inciso preceptúa: “para garantizar la tutela judicial efectiva de los derechos, y evitar que las reclamaciones queden sin decisión sobre lo principal, por el reiterado pronunciamiento de la falta de competencia de las juezas y jueces

que previnieron en el conocimiento en la situación permitida por la ley, las juezas y jueces a dictar fallo sin que le sea permitido excusarse o inhibirse por no corresponderles”. El art. 163 del mismo código invocado establece en su numeral 4: “La jueza o el juez que conoce la causa principal es también competente para conocer los incidentes suscitados en ellas con arreglo a lo establecido en la ley”. CUATRO.- Enmarcadas estas disposiciones jurídicas orgánicas, no tiene efecto jurídico la inhibición que pretende el Juez Tercero de la Niñez de Quevedo en la causa puesta en su conocimiento, por cuanto no ha justificado que él sea incompetente para no proseguir en los incidentes que devengan de la acción planteada en materia de tenencia, y que fue garantizado en forma efectiva, según irradia de los recaudos procesales, además, como estas resoluciones no causan ejecutoria, éstas pueden ser alteradas en cualquier momento que exijan sus derechos cualquiera de las partes, así lo establece o prescribe el art. 119 del Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia. En consecuencia, se REVOCA la providencia dictada el 18 de febrero de 2011, a las 08h30, como también la dispuesta el 21 de febrero de 2011, a las 08h12, por ser improcedente. Llámese la atención severamente al Abogado Jorge Arias Desiderio, Juez Tercero de la Niñez y Adolescencia de Quevedo, por los desaciertos dados en el despacho de la causa [...]».

#### **Descripción de la demanda**

#### **Hechos relatados y derechos presuntamente vulnerados**

La señora Maridela Belén Martínez Bravo, amparada en lo dispuesto en el artículo 94 de la Constitución de la República, así como en los artículos 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia emitida por la Sala el 2 de mayo de 2011 a las 11h05, notificada el mismo día, dentro del recurso de apelación del auto inhibitorio, dentro del juicio de recuperación de un menor de edad, signado con el N.º 0282-2011.

La legitimada activa sostiene que es madre del niño NN<sup>1</sup>, a cuyo padre PN, denunció por haberse llevado a su hijo y que, luego de grandes esfuerzos por localizarlo, desistió de la recuperación a cambio de que el denunciado entregue al niño voluntariamente, lo cual finalmente sucedió. No obstante, pocos meses después, el padre del niño y exconviviente de la accionante, volvió a tomarlo sin el consentimiento de su madre, por lo que de manera urgente acudió ante el juez tercero de la niñez y adolescencia de la ciudad de Quevedo, quien extendió una orden de recuperación y el niño le fue entregado por las autoridades competentes, causa que fue signada con el N.º 23-2011. Agrega que antes de esta entrega supo que el padre del niño murió. Poco antes de este suceso, continúa la demanda, el

<sup>1</sup> La Corte Constitucional omitirá el nombre del menor y sus familiares con el objeto de tutelar sus derechos de libertad y protección, conforme a lo dispuesto en el artículo 66 numerales 3 literal a y b, 18, 20; así como en el artículo 78 de la Constitución de la República del Ecuador.

padre obtuvo la tenencia, dentro del trámite 824-2010, sin indicar en qué juzgado se tramitó, y señala que se la citó por la prensa con el fin de que no pueda ejercer su derecho a la defensa.

Con la sentencia que resolvió la tenencia a favor del padre del menor, la hija de PN y media hermana del niño NN, Juana N, compareció a la causa de recuperación N.º 23-2011 para producir varios incidentes procesales. El juez de esta causa decidió que el niño sea recuperado y entregado a la señora Juana N, ante lo cual la legitimada activa solicitó al Juez que se inhiba de conocer el proceso, por cuanto el juez primero de la niñez y adolescencia de Santo Domingo de los Tsáchilas habría prevenido su competencia con anterioridad, ya que en esa ciudad, que además es la del domicilio de la accionante, se encuentra el juicio de alimentos N.º 436-2003, en el que se ordenó la recuperación del menor de edad. Frente a esta petición, el juez tercero de la niñez y adolescencia de los Ríos, con sede en la ciudad de Quevedo se inhibió de continuar con el conocimiento de la causa. La señora Juana N interpuso recurso de apelación de dicha inhibición ante la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos, cuya Sala de lo Civil revocó lo actuado por el juez tercero. Esta resolución, agrega la accionante, viola sus derechos constitucionales al debido proceso y seguridad jurídica.

La legitimada activa aduce que señaló correo electrónico para las notificaciones en segunda instancia, pero no se le notificó ninguna providencia, lo que violó su derecho al debido proceso. También añade que la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos violó el debido proceso por no acatar lo dispuesto en el artículo 279 segundo inciso del Código de la Niñez y Adolescencia porque no determinó los puntos a los que se contraía el recurso de apelación. La accionante insiste en que ella ejerce la patria potestad de su hijo menor de edad y que la decisión de esta Sala violó sus derechos como progenitora, consagrados en el artículo 82 de la Constitución de la República. Además, a Juana N se le ha escuchado sin que ella tenga la tenencia o custodia de su hijo, puesto que nunca justificó su comparecencia en el proceso antes indicado; mientras que la legitimada activa, como madre, no fue escuchada, lo que viola sus derechos constitucionales, consagrados en el artículo 76 numeral 1, 76 numeral 7 literales a, c y h.

Adicionalmente, argumenta en su demanda, que el juez primero de la niñez y adolescencia de Santo Domingo de los Tsáchilas previno en el conocimiento de la causa donde aduce se violaron los derechos, por lo que en su criterio este era el juez competente y no el de la ciudad de Quevedo, lo cual no fue observado por la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos.

#### **Petición concreta**

Con estos antecedentes, la accionante solicita a la Corte Constitucional lo siguiente:

“De conformidad con los hechos planteados que configura una clara violación a mis derechos constitucionales, del debido proceso y la seguridad

jurídica, señalada en el art. 82 de la Constitución actual, y a fin de que se me haga justicia, solicito lo siguiente:

- a) Que se juzgue de conformidad con apego (sic) al procedimiento establecido por la Ley, esto es la notificación mediante mi correo conforme disponen los arts. Del Código.
- b) De ser oída en igualdad de condiciones, con las mismas oportunidades y juzgado (sic) por un juez competente en razón del territorio y con la plenitud del respeto al debido proceso.
- c) Que se respeten mis garantías constitucionales, como es el derecho a la defensa, de modo que mis derechos no sean violados.
- d) Que por haber violado mis derechos constitucionales y el debido proceso, se deje sin efecto el auto resolutorio dictado por la SALA ESPECIALIZADA DE LO CIVIL, MERCANTIL, LABORAL Y MATERIAS RESIDUALES DE LA CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE LOS RÍOS, con fecha 2 de mayo del 2011, a las 11h05, dentro de la causa de segunda instancia signada con el No. 282-2011.
- e) Solicito en definitiva señores jueces de la Corte Constitucional, que en la sentencia que ustedes dicten se declare la violación de mis derechos constitucionales y la reparación integral”.

#### **Contestación a la demanda**

La jueza sustanciadora, Wendy Molina Andrade, avocó conocimiento de la causa y en lo principal, ordenó que se notifique con su contenido y el de la demanda a los jueces de la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos, con el fin de que se pronuncien por medio de un informe motivado de descargo, en el plazo de diez días, según consta a fojas 10 del expediente. A fojas 30 del mismo expediente, consta el oficio remitido por el actuario de la causa en el que se da cumplimiento a la notificación.

Hasta la presente fecha no se ha recibido el informe de los jueces de la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos.

#### **Argumentos de los terceros interesados en el proceso**

La señora Juana N presentó escritos como tercera interesada en el proceso ante esta Corte, los días 10 de febrero de 2012 y el 6 de septiembre de 2013. Cabe agregar que el primer escrito fue presentado durante la fase de admisión de la causa. En dichos escritos sostiene que la acción presentada por la legitimada activa únicamente pretende dilatar el trámite de recuperación de su hermano menor de edad y que la accionante lo tiene de manera arbitraria y a la fuerza en su poder, a pesar de que el niño se desespera por regresar al hogar donde vivió toda su vida. Señala que la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos resolvió inadmitir la presente acción extraordinaria de

protección y posteriormente, se pregunta por qué la secretaria relatora de la Sala remitió el proceso a la Corte Constitucional y su Secretaria General certificó que no existe otra demanda con identidad de objeto y acción, por lo que solicita se inadmita la presente demanda.

## 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, artículo 3 numeral 8 literal **b** y tercer inciso del artículo 35 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional<sup>2</sup>.

### Naturaleza jurídica y objeto de la acción extraordinaria de protección

La naturaleza y objeto de la acción extraordinaria de protección han sido definidos por esta Corte en varios pronunciamientos de acuerdo con los cuales, la referida acción está encaminada a reparar la lesión a los derechos constitucionales –el debido proceso inclusive– producida por la acción de las autoridades que ejercen la potestad jurisdiccional<sup>3</sup>. Por dicha razón, la acción de protección se constituye en un juicio de la actuación judicial a lo largo del proceso que se analiza, utilizando como premisa del análisis el contenido de la Constitución de la República. Por dicha razón, la labor de la Corte Constitucional no constituye una corrección de errores en la aplicación e interpretación de normas infraconstitucionales ni un nuevo enjuiciamiento de los hechos presentados ante las judicaturas inferiores.

Asimismo, la Corte Constitucional, para el período de transición, en la sentencia N.º 227-12-SEP-CC dentro de la causa N.º 1212-11-EP, respecto de las acciones extraordinarias de protección en las que se ha alegado violaciones del derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes ha sostenido lo siguiente, “cualquier autoridad judicial que vulnere un derecho constitucional, por ese solo hecho faltará a su obligación de tutelar los derechos, así como su accionar entrará en franca contradicción con su deber de garantizar el cumplimiento de las normas constitucionales, lesionando así la seguridad jurídica”. Siguiendo el criterio de la Corte, la implicación de declarar la vulneración de derechos constitucionales es que por ese hecho que, la Corte deba “... declarar adicionalmente el quebrantamiento de la tutela judicial efectiva, (...) y la obligación de garantizar el

cumplimiento de normas y derechos constitucionales...”. Por ende, dicha determinación dependerá del análisis que se realice respecto de los demás derechos involucrados.

En tal sentido, en el caso *sub júdice*, la labor de la Corte Constitucional no llegará a una nueva valoración de los hechos probados en las diferentes instancias ni a un análisis de las normas infraconstitucionales aplicadas por la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos; sino que se centrará en juzgar la resolución impugnada a la luz de las normas del debido proceso indicadas en la demanda, así como de los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, imparcial y expedita de sus derechos, con el objeto de verificar si las violaciones alegadas efectivamente ocurrieron.

### Validez procesal

En el presente caso, del expediente se desprende que la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos, con la presentación de la acción extraordinaria de protección, mediante auto del 7 de junio de 2011, efectuó un análisis de admisibilidad y la declaró inadmisibile. No obstante, a través del oficio N.º 694-SSECCPJLR del 10 de junio de 2011, la secretaria relatora de dicha Sala remitió a la Corte Constitucional el expediente del juicio de recuperación del menor N.º 0282-2011.

Sobre el particular, la Corte Constitucional, para el período de transición, a través de su jurisprudencia vinculante, estableció como regla que:

“Las judicaturas, salas o tribunales que dictan una decisión definitiva, y ante quienes se interpone una acción extraordinaria de protección están impedidos para efectuar un análisis de admisibilidad, dicha competencia es exclusiva de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional. Las juezas y jueces, una vez recibida la demanda, deberán remitir el expediente completo a la Corte Constitucional en un término de cinco días, como lo dispone el Art. 62 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional”<sup>4</sup>.

La Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos desbordó su ámbito de competencia al realizar este análisis de admisibilidad y en este sentido, carece de eficacia jurídica. No obstante, dicho incumplimiento fue subsanado al momento en que el expediente fue remitido a la Corte Constitucional. En consecuencia, esta Corte declara la validez procesal de la presente causa.

### Determinación y desarrollo del problema jurídico a resolver

La Corte Constitucional examinará si la sentencia del 2 de mayo de 2011, dictada por la Sala Especializada de lo Civil,

<sup>2</sup> Suplemento del Registro Oficial N.º 127, 10 de febrero de 2010.

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 001-13-SEP-CC, caso N.º 1647-11-EP y sentencia N.º 020-13-SEP-CC, caso N.º 0563-12-EP.

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, Sentencia No. 001-10-PJO-CC, Caso No. 0999-09-JP, Gaceta Constitucional No. 001, Segundo Suplemento Registro Oficial No. 351 de 29 de diciembre de 2010, párr. 42.

Mercantil, Laboral y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos, dentro del juicio de recuperación de un menor de edad N.º 0282-2011, que resolvió revocar las providencias del juez tercero de la familia, mujer, niñez y adolescencia de Los Ríos del 18 y 21 de febrero de 2011, tiene sustento constitucional. Para ello, es indispensable determinar cuáles son las cuestiones constitucionales que se plantean en la demanda y las contestaciones a esta. Después de un examen minucioso de los documentos existentes en el expediente, esta Corte puede determinar con claridad el problema jurídico cuya resolución es necesaria para decidir el caso.

**La sentencia del 2 de mayo de 2011 de la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos ¿vulneró las garantías del derecho a la defensa y el derecho a la tutela judicial efectiva, imparcial y expedita?**

El derecho a la defensa, alegado por la accionante como vulnerado en el presente caso, forma parte del complejo más amplio, denominado “debido proceso”. Este 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. Así, el derecho a la defensa constituye a su vez una garantía del debido proceso que permite a las personas acceder a los medios necesarios para hacer respetar sus derechos en el desarrollo de un proceso legal, ya sea contradiciendo los argumentos de hecho y de derecho alegados por la parte contraria o cualquier otro medio para desarrollar su defensa de forma consistente con las garantías establecidas en la Norma Suprema. En este sentido, es obligación de todos los operadores de justicia aplicar las garantías básicas del debido proceso y específicamente, tutelar su cumplimiento en las diferentes actuaciones judiciales, ya que su desconocimiento acarrearía la vulneración de derechos constitucionales.

La Corte Constitucional sostiene que: “De esta manera el debido proceso se constituye en el “axioma madre”, el generador del cual se desprenden todos y cada uno de los principios y garantías que el Estado ecuatoriano se encuentra obligado a tutelar”<sup>5</sup>. Por lo expuesto, los jueces como garantes del cumplimiento de la Constitución y del ordenamiento jurídico, deben ejercer todas las acciones necesarias para el cumplimiento y respeto de este derecho. Concretamente, respecto del derecho a la defensa, esta Corte ha señalado:

“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: 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”<sup>6</sup>.

A su vez, el derecho a la protección judicial o a la tutela judicial efectiva, también alegado por la accionante, se encuentra consagrado en el artículo 75 de la Constitución de la República:

**Art. 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. (El resaltado le corresponde a esta Corte).

Por otra parte, el artículo 25 numeral 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos contiene una disposición similar:

**Artículo 25. Protección Judicial**

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

De igual forma, esta Corte ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre la tutela judicial efectiva, al señalar 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.

Bajo este entendido, la Corte considera que el derecho a la tutela judicial efectiva es sinónimo de eficiencia del sistema de administración de justicia. **Un sistema es eficiente si el órgano jurisdiccional cumple con ciertas condiciones que le impone la Constitución y brinda a los ciudadanos un trato justo y equitativo,** respetando en todas las fases de los procesos las garantías básicas del debido proceso, concluyendo con la expedición de una sentencia que sea oportuna, motivada y justa para las partes.

<sup>5</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 001-13-SEP-CC, caso N.º 1647-11-EP.

<sup>6</sup> Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 024-10-SEP-CC, caso N.º 0182-09-EP.

Así enmarcado este derecho, es claro que el acceso a los tribunales de justicia forma parte medular de este derecho. De esta forma, **el derecho a la tutela efectiva comprenderá la eliminación de todos los obstáculos que impidan ese libre acceso a la jurisdicción.** Es evidente que **la limitación al acceso al sistema jurisdiccional constituye una restricción injustificada al derecho a la tutela efectiva, imparcial y expedita**<sup>7</sup>.

Así, definidos ambos derechos, se puede advertir a simple vista su articulación e interdependencia. Si parte del contenido del derecho a la tutela judicial efectiva implica la prohibición a los órganos jurisdiccionales de dejar en indefensión los derechos de los sujetos y por su parte, el derecho a la defensa provee de mecanismos concretos para lograr ese objetivo, es innegable su estrecha relación. Así las cosas, procede que esta Corte analice la alegada falta de notificación a la accionante a la luz de ambas normas constitucionales.

En primer lugar, es necesario tomar en cuenta las regulaciones relacionadas con el acto procesal de la notificación. El artículo 73 del Código de Procedimiento Civil establece que la notificación: “es el acto por el cual se pone en conocimiento de las partes, o de otras personas o funcionarios, en su caso, las sentencias, autos y demás providencias judiciales, o se hace saber a quién debe cumplir una orden o aceptar un nombramiento, expedidos por la jueza o el juez”. Adicionalmente, el artículo 75 de ese cuerpo legal dispone: “todo el que fuere parte de un procedimiento judicial designará el lugar en que ha de ser notificado, que no puede ser otro que la **casilla judicial y/o el domicilio judicial electrónico en un correo electrónico, de un abogado.** No se hará notificación alguna a la parte que no cumpliera este requisito; pero el derecho a ser notificado convalerá el momento en que hiciera la designación a que se refiere el inciso anterior, y, desde entonces, se procederá a notificarle...”. (El resaltado le corresponde a esta Corte).

Según se infiere de las normas transcritas, todas las decisiones que dicten los jueces deben ser comunicadas a las partes, a terceros u otras personas para que estas tengan conocimiento cierto de aquellas y puedan impugnar su contenido. La importancia de este acto de comunicación dentro del proceso trasciende el carácter de una mera formalidad, pasando a constituir una prestación de garantía del derecho a la defensa; puesto que, el notificar a las partes y a terceros con interés, tiene por finalidad darles a conocer los actos de decisión de las autoridades jurisdiccionales, para que estos, a su vez, puedan contradecir su contenido, presentar pruebas o recurrir del fallo o resolución en defensa de sus derechos en todo procedimiento<sup>8</sup>. De esta manera, se asegura que la notificación cumpla efectivamente con su finalidad, por lo que le corresponde,

para el efecto, al juez de la causa cumplir estrictamente con las normas procesales. Por tanto, la notificación debe ser efectiva, por medio del mecanismo más idóneo que se establezca para el efecto<sup>9</sup>.

En este orden de ideas, la Corte Constitucional, para el período de transición, ha sostenido que la falta de notificación se traduce en una clara violación a normas del debido proceso. En efecto, la notificación comprende el acto de informar a las partes la actuación de su órgano jurisdiccional, determinándose, en esencia, la publicidad y transparencia de los procesos, los que solo están garantizados si las partes intervinientes en estos se hallan informadas debidamente de todas las actuaciones que se realizan en un proceso, aspectos íntimamente relacionados con los derechos a la defensa y seguridad jurídica. La notificación trasciende el hecho de una simple formalidad para transformarse en un derecho de quienes intervienen en una contienda legal, solo mediante el ejercicio de este derecho a ser notificado se hacen legítimos derechos consustanciales al debido proceso dentro de un Estado constitucional de derechos y justicia<sup>10</sup>.

En el presente caso, la legitimada activa sostiene que no se le escuchó durante la tramitación de la causa en segunda instancia, ni se le notificaron las actuaciones judiciales en esta etapa procesal. De la revisión del expediente, se colige que la accionante presentó su escrito, dentro del trámite de segunda instancia ante la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos, el 25 de marzo del 2011, y señaló el correo electrónico de su abogado patrocinador para futuras notificaciones. No obstante, la Sala no notificó ninguna providencia a la accionante por cuanto no había señalado casillero judicial. Ahora bien, de las normas arriba citadas, se desprende claramente que la ley permite a los sujetos procesales señalar casillero judicial y/o el correo electrónico de un abogado para las notificaciones que correspondan. En consecuencia, la Ley reconoce como válidos cualquiera de estos dos mecanismos para las comunicaciones procesales con el fin de que ejerzan sus derechos plenamente; siendo contrario a las normas constitucionales, exigir más requisitos que los establecidos en ellas o en la norma legislativa.

En este contexto, la Sala debió haber efectuado las notificaciones por el medio provisto por la hoy accionante y no simplemente manifestar que no señaló casillero judicial, sin notificarle ninguna diligencia procesal o en caso de presentarse obstáculos insalvables de orden logístico o tecnológico para efectuar la debida notificación de manera eficaz, comunicar a la parte la necesidad de fijar un casillero judicial. La obligación de la Sala, ante esta situación, era asegurar la debida integración de la parte procesal involucrada al proceso. Esta acción irregular de la Sala impidió a la legitimada activa presentar sus argumentos, pruebas, comparecer a la audiencia de estrados, contar con los medios y tiempo adecuados para su defensa,

<sup>7</sup> Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 030-10-SCN-CC, caso N.º 0056-10-CN, Registro Oficial suplemento N.º 359, 10 de enero de 2011.

<sup>8</sup> Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 240-12-SEP-CC, caso N.º 0165-09-EP del 5 de julio de 2012, Registro Oficial suplemento 797 del 26 de Septiembre de 2012.

<sup>9</sup> Id.

<sup>10</sup> Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 012-09-SEP-CC, Caso N.º 0048-08-EP, Suplemento del Registro Oficial N.º 9 del 21 de agosto de 2009.

a ser escuchada en el momento oportuno y en igualdad de condiciones; en fin, ejercer sus derechos procesales como garantías mínimas del derecho a la defensa.

La falta de notificación evitó que la accionante realice las actividades encaminadas a propiciar su defensa dentro del proceso, hecho que ha identificado la jurisprudencia constitucional como constitutivo de indefensión, lesivo de los derechos del debido proceso y a la defensa. En tales circunstancias, correspondía a la Sala desplegar la actividad necesaria para remover los obstáculos que evitaban que las formas procesales cumplan con su fin dentro del respectivo proceso o actuación. La Sala no garantizó el derecho a la defensa de la legitimada activa, pues en lugar de procurar remover los obstáculos administrativos, fácticos o de cualquier otra índole para garantizar su ejercicio, omitió solicitarle a la accionante que señale el casillero judicial para notificaciones posteriores, si consideraba que la dirección de correo electrónico provista por ella era insuficiente para tal efecto. En consecuencia, los jueces de la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos vulneraron el derecho a la defensa de la accionante, consagrado en el artículo 76 numeral 7 literales **a, b, c y h** de la Constitución de la República.

Dado que ha sido alegado en la presente acción, para el caso que nos ocupa, la Corte Constitucional considera oportuno analizar también de qué manera la indefensión constituye una violación del derecho a la tutela judicial efectiva, imparcial y expedita, con arreglo al artículo 75 de la Constitución. La doctrina entiende a la indefensión como aquella privación o limitación, sufrida durante cualquier etapa del proceso, de las posibilidades esenciales del derecho a la defensa: alegación y/o prueba<sup>11</sup>. Existe indefensión cuando, por un motivo no previsto legalmente o aunque esté establecido en la ley, este es irracional o desproporcionado, se priva a las partes la posibilidad de hacer valer sus derechos en el proceso o se permite, por ese hecho, que una parte tenga una posición prevalente con respecto de la otra. Por el contrario, no existiría indefensión si esta situación se debe a que la parte procesal voluntariamente la aceptó o se produjo como resultado de su propia negligencia. En definitiva, para que la indefensión constituya una vulneración a derechos constitucionales, debe tratarse de una limitación o privación del derecho a la defensa y como corolario, una vulneración al derecho a la tutela judicial efectiva, imparcial y expedita, en los términos del artículo 75 de la Constitución. Por tanto, el término utilizado por nuestra Constitución, “en ningún caso quedará en indefensión”, implica que las autoridades judiciales deben garantizar a las partes en un proceso, durante todas sus etapas, su derecho a una defensa contradictoria a través del uso de los medios procesales adecuados para hacer prevalecer sus derechos e intereses.

Bajo la perspectiva expuesta, 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. 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. Así las cosas, la indefensión es un concepto mucho más amplio, quizá también más ambiguo o genérico –que la tutela efectiva– pues puede originarse por múltiples causas. Solo puede prosperar su alegación cuando de alguna forma, generalmente por violación de preceptos procedimentales, se impida al acusado ejercitar oportunamente su defensa, cuando se obstaculiza el derecho a la defensa como posibilidad de refutar y rechazar el contenido de la acusación que en su contra se esgrime<sup>12</sup>.

En el caso *sub júdice*, la falta de notificación de las diversas actuaciones procesales que se efectuaron durante el trámite del recurso de apelación, no solo que no eliminó los obstáculos que permitan el acceso a una justicia imparcial, efectiva y expedita, sino que vulneró la esencia misma del sistema de administración de justicia, pues la accionante no pudo ser oída en igualdad de condiciones frente a la otra parte y esto constituye una restricción injustificada al derecho a la tutela judicial efectiva; es decir, la actuación de la Sala la dejó en indefensión. En consecuencia, la Sala vulneró el derecho consagrado en el artículo 75 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 de los derechos a la tutela judicial efectiva, expedita e imparcial y al debido proceso en la garantía del derecho a la defensa, consagrados en los artículos 75 y 76 numeral 7 literales **a, b, c y h** de la Constitución de la República del Ecuador.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.
3. Como medidas de reparación integral, se dispone lo siguiente:
  - 3.1 Dejar sin efecto la sentencia emitida por la Sala de lo Civil, Mercantil, Laboral y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos el 2 de mayo de 2011 a las 11h05, dentro del juicio de recuperación del menor de edad N.º 282-2011.
  - 3.2 Disponer que la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos realice el correspondiente sorteo para definir la Sala que conozca el recurso de apelación dentro del juicio de recuperación del menor, en observancia de los derechos constitucionales y las garantías del debido proceso.

<sup>11</sup> Díez-Picazo, I. y Fernández Farreres, G: *El derecho a la tutela judicial y el recurso de amparo*. Editorial Civitas, 1989.

<sup>12</sup> Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 024-10-SEP-CC, caso N.º 0182-09-EP del 3 de junio de 2010.

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 a favor, de las juezas y jueces: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, Wendy Molina Andrade, Alfredo Ruiz Guzmán, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de las juezas María del Carmen Maldonado Sánchez, Tatiana Ordeñana Sierra y Ruth Seni Pinoargote en sesión extraordinaria del 06 de agosto del 2014. Lo certifico.

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

**CORTE CONSTITUCIONAL.-** Es fiel copia del original.- Revisado por: ... f.) Ilegible.- Quito, a 19 de septiembre del 2014.- f.) Ilegible, Secretaría General.

#### **CASO Nro. 1010-11-EP**

**RAZON.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el juez Patricio Pazmiño Freire, presidente de la Corte Constitucional, el día lunes primero de septiembre de dos mil catorce.- Lo certifico.

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

**CORTE CONSTITUCIONAL.-** Es fiel copia del original.- Revisado por: ... f.) Ilegible.- Quito, a 19 de septiembre de 2014.- f.) Ilegible, Secretaría General.

extraordinaria adquisitiva de dominio N.º 428-2006. Por medio de providencia dictada el 11 de mayo de 2011, el juez décimo quinto de lo civil y mercantil de Daule ordenó remitir el expediente a la Corte Constitucional.

Por su parte, el secretario del Juzgado Décimo Quinto de lo Civil y Mercantil de Daule remitió la demanda junto con el expediente a la Corte Constitucional el 2 de junio de 2011, y fue recibido el 9 de junio del mismo año.

La secretaria general encargada, el 9 de junio 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 mediante auto del 13 de septiembre de 2011 a las 13h37, 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, la admitió a trámite 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 12 de octubre de 2011, el secretario general remitió el proceso al despacho del entonces juez constitucional Roberto Bhrunis Lemarie, quien avocó conocimiento de la causa y ordenó la notificación con el contenido de la demanda al legitimado pasivo y terceros interesados en el proceso.

En aplicación de los artículos 25 a 27 del Régimen de Transición de la Constitución de la República, el 6 de noviembre de 2012 fueron posesionados los jueces de la primera Corte Constitucional. En tal virtud, el Pleno del Organismo procedió al sorteo de la causa el 03 de enero de 2013. De conformidad con dicho sorteo, el secretario general remitió el expediente al despacho de la jueza constitucional Wendy Molina Andrade, quien avocó conocimiento de la causa.

#### **Sentencia, auto o resolución con fuerza de sentencia impugnada**

Parte pertinente de la sentencia dictada el 24 de agosto de 2009, por el juez décimo quinto de lo civil del Guayas:

“VISTOS: A fojas 7 de los autos comparece José Colón Camba Castro, quien expresa que desde el 17 de enero de 1970, se encuentra en legítima posesión de manera pública, pacífica e ininterrumpida, con ánimo de señor y dueño de un lote de terreno rústico de 6,25 hectáreas, denominado predio ‘Providencia’, ubicado en la parroquia y cantón Daule, provincia del Guayas, dentro de los linderos y medidas que se detallan en la demanda, (...) Con estos antecedentes, amparado en lo dispuesto en los Arts. 715, 2392, 2410, 2411, 2413 y demás pertinentes del Código Civil, demanda a los herederos presuntos y desconocidos de quien en vida fue Mercedes Ronquillo Ávila, con el objeto que se declare en sentencia que ha adquirido el lote de terreno antes descrito, mediante prescripción extraordinaria de dominio. (...) SEPTIMO: Consta de fojas 3 a fojas 6 de los autos el certificado conferido por el señor Registrador de la Propiedad del cantón Daule, con lo que se justifica que los demandados son legítimos

Quito, D. M., 06 de agosto del 2014

#### **SENTENCIA N.º 118-14-SEP-CC**

#### **CASO N.º 0982-11-EP**

### **CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

#### **I. ANTECEDENTES**

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

La presente demanda de acción extraordinaria de protección fue interpuesta por la señora Fátima Jazmín Castro Romero, por sus propios derechos, quien compareció el 09 de mayo de 2011, ante el Juzgado Décimo Quinto de lo Civil y Mercantil de Daule, que dictó la sentencia del 24 de agosto de 2009, dentro del juicio ordinario por prescripción

contradictores.- Por su parte los demandados no han presentado prueba alguna a su favor, ni han comparecido a juicio, pese a estar legalmente citados.- Por estas consideraciones que anteceden, el suscrito Juez Décimo Quinto de lo Civil del Cantón Daule, '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 consecuentemente declara que José Colón Camba Castro, ha adquirido por prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio, el lote de terreno rústico ubicado en el sitio 'Providencia', a orillas del estero Providencia, de la Parroquia y cantón Daule, provincia del Guayas, dentro de los siguientes linderos y medidas: Por el norte.- Con el estero Providencia con 488,40 metros; Por el sur.- Con el lote de terreno de William Sánchez con 153,24 metros, 174,93 metros y 146,32 metros; Por el este.- Con el lote de terreno de William Sánchez con 157,80 metros; y, Por el oeste.- Con el lote da terreno de William Sánchez con 78,39 metros y 39,00 metros.- Se declaran extinguidos los derechos que sobre este bien inmueble tenían los herederos presuntos y desconocidos de quien en vida fue Mercedes Ronquillo Ávila."

#### Descripción de la demanda

#### Hechos relatados y derechos presuntamente vulnerados

Fátima Jazmín Castro Romero, amparada en lo dispuesto en el artículo 94 de la Constitución de la República, así como en los artículos 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, comparece el 09 de mayo de 2011 y presenta acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada por el juez décimo quinto de lo civil del Guayas el 24 de agosto de 2009, dentro del juicio ordinario por prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio N.º 428-2006.

Afirma la accionante que dentro del juicio ordinario 428-2006 seguido en el Juzgado Décimo Quinto de lo Civil del Guayas, el actor, José Camba Castro, ha demandado la prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio de un lote de terreno de 6,25 hectáreas de superficie, ubicado en el cantón Daule, de los siguientes límites y dimensiones: norte: con William Sánchez, en 157,30 metros R.S. 57-43 E; sur: con William Sánchez, en 78.39 metros R.N. 6642 W.; este: con William Sánchez, en 155,24 metros R.S. 38-11 W., en 179,93 metros R.S. 2-51 W., en 147,32 metros R.S. 48-18 W.; oeste: estero Providencia, en 488,40 metros R.

Señala que dicha demanda fue propuesta en contra de los herederos de Mercedes Ronquillo Ávila, quienes –indica– no son los verdaderos dueños del lote de terreno. Afirma que el predio en cuestión fue adquirido mediante adjudicación realizada a favor de su difunta madre, señora Dolores Romero Morán, por parte del Instituto Nacional de Desarrollo Agrario, el 22 de abril de 2004. Afirma ser heredera del mencionado bien inmueble, en virtud del acta de posesión efectiva de los bienes del 30 de julio de 2009, levantada ante notario público del cantón Salitre a favor de Fátima Jazmín Castro Romero.

La accionante indica además que el certificado del registrador de la propiedad de Daule, presentado por el actor dentro del juicio ordinario de prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio, en función del cual se sustanció el proceso y se dictó la sentencia impugnada, hace referencia a la historia de dominio de la totalidad del predio denominado *Providencia* –el cual tiene una extensión aproximada 800 hectáreas–; mas no se refiere al lote de 6,25 hectáreas, materia del juicio, ubicado dentro de dicho predio.

De acuerdo a la accionante, dentro del proceso judicial 428-06 que dio lugar a la sentencia impugnada a través de esta acción, se ha violado el debido proceso y el derecho a la tutela judicial efectiva. Argumenta que el proceso se inició, sustanció y sentenció contra un ilegítimo contradictor –los herederos de Mercedes Ronquillo Ávila, quienes insiste, no eran los verdaderos dueños del lote–, por lo que en su criterio, ha existido ilegitimidad de personería pasiva. Asimismo, sostiene que no pudo ejercer su derecho a la defensa por cuanto no fue citada dentro del proceso, quedando en indefensión.

La accionante considera vulnerados el derecho a la propiedad y el derecho al debido proceso en la garantía del derecho a la defensa, reconocidos en los artículos 66 numeral 26, y 76 numeral 7, respectivamente, de la Constitución de la República del Ecuador, así como el derecho a la tutela judicial efectiva, recogido en el artículo 75 ibídem.

#### Pretensión concreta

En razón de los argumentos expuestos, la accionante solicita a esta Corte lo siguiente:

"(...) la Corte Constitucional, haciendo justicia, revoque, deje sin efecto, y sin valor legal la sentencia impugnada..."

"(...) Una vez declarada la vulneración de mis derechos constitucionales, se deberá ordenar la reparación integral por el daño material e inmaterial causado..."

#### Contestación a la demanda

A fojas 20 del expediente de la acción extraordinaria de protección, comparece el Ab. Andres Eloy Gherardi Aguiño, juez décimo quinto de lo civil del Guayas, quien emitió la sentencia impugnada. En su informe de descargo, el juez contesta las alegaciones de la accionante, por medio de los siguientes argumentos:

Indica que:

"El accionante acompañó certificado conferido por el señor Registrador de la Propiedad del cantón Daule, en el que se determina que 'en el año de 1954 se encuentra inscrita la escritura de adjudicación otorgada por el Juzgado Provincial del Guayas, celebrada entre José Castro Romero y Mercedes Ronquillo Ávila, a la que se le adjudica el predio denominado La Providencia de la parroquia y cantón Daule.' con lo que se ha verificado que el macrolote denominado La Providencia, del cual se desprende el lote de terreno que es materia del juicio

428-2006, era de propiedad de los herederos de quien en vida fue Mercedes Ronquillo Ávila, por lo que dentro de la antes mencionada causa ha existido legítimo contradictor.”

Sostiene que la acción extraordinaria de protección ha sido presentada de forma extemporánea, y solicita que se deseche la acción propuesta.

#### **Comparecencia de terceros interesados en el proceso**

A foja 24 del expediente comparece Juliana Janina Camba Valle, como actual propietaria del lote de terreno objeto de la controversia, y expone los siguientes argumentos:

Señala que niega los fundamentos de hecho y de derecho de la acción extraordinaria propuesta, y sostiene que la misma no reúne los requisitos legales contenidos en los artículos 61 y 62 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Asimismo, manifiesta que la escritura de Adjudicación realizada por el INDA habla de una afectación a la propiedad de DOLORES CASTRO RONQUILLO, lo que no ha sido justificado por cuanto dicha señora jamás ha tenido propiedad alguna, es decir, es un título falso.

## **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, y artículo 3 numeral 8 literal **b** y tercer inciso del artículo 35 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional<sup>1</sup>.

### **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, de conformidad con el artículo 439 ibidem, 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 ha señalado en reiterados pronunciamientos, la Corte Constitucional, por medio de la acción extraordinaria de protección, resolverá respecto a 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 en contra de decisiones judiciales, en los 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, su ejercicio respete y garantice el pleno ejercicio de 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.

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

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 de los siguientes problemas jurídicos:

- 1. La sentencia dictada por el juez décimo quinto de lo civil del Guayas, el 24 de agosto de 2009, ¿vulnera los derechos a la tutela judicial efectiva y el debido proceso en la garantía del derecho a la defensa?**
- 2. La sentencia dictada por el juez décimo quinto de lo civil del Guayas, el 24 de agosto de 2009, ¿vulnera el derecho al debido proceso en lo que respecta a la obligación de motivar las resoluciones?**

### **Desarrollo de los problemas jurídicos**

**La sentencia dictada por el juez décimo quinto de lo civil del Guayas, el 24 de agosto de 2009, ¿vulnera los derechos a la tutela judicial efectiva y el debido proceso en la garantía del derecho a la defensa?**

La accionante manifiesta en su demanda que la sentencia impugnada, al ser dictada dentro de un proceso seguido en contra de ilegítimo contradictor, vulnera los derechos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía del derecho a la defensa, ya que al no haber sido parte del juicio ha quedado en indefensión. En relación con tales argumentos, esta Corte estima que existen elementos sobre los cuales basar un examen constitucional, al término del cual se podrá determinar la existencia o no de vulneraciones a los derechos antes citados.

La tutela judicial efectiva, como derecho constitucional, se encuentra consagrado el artículo 75 de la Carta Magna:

<sup>1</sup> Suplemento del Registro Oficial N.º 127, 10 de febrero de 2010.

Art. 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.

Dicha disposición se encuentra en plena concordancia con los artículos 8 y 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos<sup>2</sup>, como también con los artículos 8 numeral 1, y 25 numeral 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, normas internacionales que al ser parte del bloque de constitucionalidad, son de directa aplicación.

El derecho a la tutela judicial efectiva, partiendo de estas disposiciones, debe entenderse como la facultad de acceder a los órganos jurisdiccionales para, a través de ellos, obtener respuesta a una pretensión jurídica dentro de un proceso donde se cumplan los condicionamientos legales y constitucionales. El contenido de este derecho no se circunscribe únicamente en garantizar el acceso a la jurisdicción, sino que implica necesariamente alcanzar de estas decisiones fundamentadas, así como constitucional y legalmente adoptadas sobre una determinada controversia. Como ya lo ha manifestado la Corte Constitucional, para el período de transición:

“La tutela judicial efectiva que consagra la Constitución es el derecho de toda persona, no solo a acudir a los órganos jurisdiccionales, sino a que a través de los debidos cauces procesales y con mínimas garantías, obtenga una decisión fundada en derecho respecto de sus pretensiones<sup>3</sup>”.

“... el derecho a la tutela judicial efectiva, imparcial y expedita de los derechos de las personas tiene relación con el derecho de acceso a los órganos

<sup>2</sup> Declaración Universal de Derechos Humanos:

Art. 8.- Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley.

Art. 10.- Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal.

Convención Americana sobre Derechos Humanos:

Art. 8.- Garantías Judiciales

1. 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.

Art. 25.- Protección Judicial

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

<sup>3</sup> Corte Constitucional para el período de transición, sentencia N.º 0004-10-SEP-CC, caso N.º 0388-09-EP.

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 este 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>4</sup>.

Este órgano ha sido claro en señalar la amplitud del derecho a la tutela judicial efectiva, como también la vinculación directa que existe entre dicho derecho y el cumplimiento de las normas procesales y garantías mínimas que los juzgadores deben observar en la sustanciación de las causas.

En este sentido, uno de los argumentos planteados por la accionante es precisamente que la sentencia impugnada ha sido dictada dentro de un juicio sustanciado contra un ilegítimo contradictor; de ahí que sostiene, se han violado los preceptos constitucionales contenidos en los artículos 75 y 76 numeral 7 de la Constitución de la República; es decir, alega que se han inobservado principios procesales por parte del juzgador, lo que ha ocasionado una vulneración a los derechos constitucionales de la hoy accionante.

En virtud de ello, cabe analizar cómo se conceptúa la figura del ilegítimo contradictor, o lo que en la doctrina procesal se conoce como legitimación “*ad causam*”. Por dicho concepto debe entenderse que quien interpone una acción debe ser el titular del derecho que se reclama; y en ese mismo sentido, la persona contra quien se alega dicha pretensión, debe ser a quien en derecho le corresponda cumplir con tal obligación. La legitimación *ad causam* es relevante, pues es en base a ella que el juez podrá resolver si existe o no una relación jurídica sustancial entre las partes con relación a la demanda planteada. Caso contrario, de no existir dentro del proceso legítimo contradictor, se generaría una situación en la que los derechos materia de la controversia de quien debería ser parte procesal en una causa podrían resultar claramente vulnerados y, en consecuencia, se generaría una afectación al derecho constitucional a la tutela judicial efectiva y al debido proceso, pues se vería privado de contraponer y defender sus pretensiones y ejercer las garantías que la Constitución reconoce.

La jurisprudencia de la Corte ha indicado en algunas ocasiones la relación existente entre el derecho a la tutela judicial efectiva con el derecho al debido proceso, así como la procedencia de la acción extraordinaria de protección frente a su vulneración<sup>5</sup>. En el caso sub júdice, se puede

<sup>4</sup> Corte Constitucional para el período de transición, sentencia N.º 227-12-SEP-CC, caso N.º 1212-11-EP.

<sup>5</sup> “En virtud de la aplicación a la tutela judicial efectiva, el irrespeto de las normas procesales que tenga repercusión en la decisión jurisdiccional debe ser corregido mediante la acción extraordinaria de protección. En otras palabras, dado que las formas deben estar articuladas al objetivo final de conseguir justicia material, la contravención a ellas, mientras efectivamente sirvan a dicho objetivo, comporta también una lesión al principio sustantivo que se pretendía tutelar”. Corte Constitucional para el período de transición, sentencia N.º 227-12-SEP-CC, caso N.º 1212-11-EP.

advertir esta vinculación directa específicamente con la garantía del derecho a la defensa, contenida en el artículo 76 numeral 7 literal a, que establece:

“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 (...)”<sup>6</sup>.

El debido proceso constituye un derecho constitucional en sí mismo, que a su vez incluye un conjunto de garantías básicas que deben cumplirse de forma imperativa en el desarrollo de todo proceso en el que se decida sobre derechos, a fin de proteger y garantizar la defensa e igualdad de las partes intervinientes, como alcanzar procesos justos y libres de arbitrariedades. Es por ello que a través del debido proceso se pretende garantizar la observancia plena e irrestricta a los principios y normas adjetivas de carácter constitucional, que permitan la efectiva vigencia del derecho sustantivo.

Como una de las garantías del debido proceso se desprende el derecho a la defensa, que permite a las partes sostener sus pretensiones, así como rebatir los fundamentos de la parte contraria. Es en virtud del derecho a la defensa que se concede a las personas la facultad de acceder a los medios necesarios para hacer respetar sus derechos en el desarrollo de un proceso legal, ya sea contradiciendo los hechos alegados por la parte contraria o cualquier otro medio para desarrollar su defensa, en concordancia con las garantías establecidas en la Norma Suprema.

El derecho a la defensa es parte sustancial del debido proceso, ya que su pleno ejercicio garantizará que dentro de una causa se obtenga una sustanciación y resolución justa; de ahí la importancia de entender este derecho en su continuidad y permanencia dentro de un proceso jurisdiccional, tal y como lo consagra el artículo 76 numeral 7 literal a de la Constitución de la República, y conforme ha sido analizado por la Corte Constitucional para el período de transición:

“La continuidad y permanencia tiene una función a la vez de fin y de medio para el efectivo ejercicio del derecho a la defensa, pues de irrespetarla, el afectado carecerá de tiempo o medios para atacar las pretensiones contrarias a sus derechos e intereses y no será escuchado en sus alegaciones. Se puede concluir entonces, que la garantía de continuidad y permanencia del derecho a la defensa no admite restricción o disminución alguna, so pena de incurrir en una violación al debido proceso constitucional<sup>7</sup>”.

<sup>6</sup> Constitución de la República del Ecuador.

<sup>7</sup> Corte Constitucional, para el período de transición, sentencia 227-12-SEP-CC, caso N.º 1212-11-EP.

Es decir, el derecho a la defensa debe ser garantizado en todas las etapas del proceso, sin que pueda obstaculizarse ni negarse su ejercicio en ningún momento procesal, pues ello conllevaría la indefensión de las partes. Por tal razón, la actuación de los órganos jurisdiccionales en lo que respecta a la tutela al debido proceso, reviste especial importancia, ya que son los llamados a observar y hacer cumplir las garantías establecidas en la Constitución para que no se produzcan vulneraciones a derechos constitucionales.

En el caso en análisis, el juicio dentro del cual se dictó la sentencia objeto de esta acción, se sustanció y resolvió sin contar con la accionante en calidad demandada, toda vez que de autos se desprende la protocolización de la providencia de adjudicación otorgada por el entonces INDA respecto del bien materia de la controversia, a favor de Dolores Romero Moran, quien en vida fuera madre de la hoy accionante. En función de dicha adjudicación y del acta de posesión efectiva de bienes que obran de autos de fojas tres a dieciocho del expediente del Juzgado Décimo Quinto de lo Civil del Guayas, la accionante justifica que debió ser parte procesal dentro del juicio de prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio.

Por consiguiente, en el caso sub júdice se ocasionó que el derecho a la defensa de la hoy accionante no haya podido ser ejercido oportunamente, de acuerdo a la garantía de continuidad y permanencia, conforme lo establece el artículo 76 numeral 7 literal a de la Constitución, lo cual a su vez, devino en una vulneración al derecho a la tutela judicial efectiva.

Finalmente, este Organismo estima necesario precisar que el momento de la vulneración del derecho a la defensa de la accionante, tuvo lugar desde la presentación de la demanda, ya que en virtud de lo mencionado en párrafos precedentes, el proceso se sustanció y resolvió sin que la legitimada activa haya sido parte procesal y, por lo tanto, sin que se haya perfeccionado la relación jurídica procesal.

De este modo, al garantizar la participación de la accionante desde el inicio del proceso de prescripción adquisitiva de dominio, es decir, desde la presentación de la demanda interpuesta por parte del ciudadano José Camba Castro, se precautelará adecuadamente la tutela judicial efectiva en el elemento del debido proceso y específicamente en la garantía de la defensa.

**La sentencia dictada por el juez décimo quinto de lo civil del Guayas, el 24 de agosto de 2009, ¿vulnera el derecho al debido proceso en lo que respecta a la obligación de motivar las resoluciones?**

El artículo 4 numeral 13 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional consagra el principio *iura novit curia*, en virtud del cual, esta Corte se encuentra plenamente facultada para analizar y pronunciarse sobre los hechos presentados a su conocimiento, en aplicación de normas no argumentadas por la accionante, cuando ello podría generar afectación a derechos constitucionales. Lo dicho es posible y jurídicamente aceptable, más aún si se toma en consideración que la acción extraordinaria de protección, al igual que las demás garantías jurisdiccionales, goza de un

carácter de informalidad para su presentación, conforme lo establece el artículo 86 numeral 2 literal c de la Constitución.

Sobre la aplicación de este principio, la Corte Constitucional ha sostenido previamente:

Esta Corte hace presente que al momento de resolver una acción de esta clase no se somete a las argumentaciones realizadas por las partes en sus demandas y en sus contestaciones, toda vez 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>8</sup>.

En este mismo sentido, la Corte Constitucional, para el período de transición, señaló:

“Al respecto cabe señalar que en aplicación de la regla de interpretación constitucional *iura novit curia* (el juez conoce derecho) y aplicación directa de la Constitución, el juez constitucional a partir de la activación de una garantía jurisdiccional, está facultado para fundamentar su fallo en disposiciones constitucionales no señaladas por las partes o en estimaciones no fundamentadas en derecho”<sup>9</sup>.

En aplicación al principio *iura novit curia*, esta Corte no está obligada a limitarse a las normas alegadas por la accionante. Es por ello que al advertir una posible falencia en la motivación de la sentencia expedida por el juez décimo quinto de lo civil del Guayas el 24 de agosto de 2009, resulta pertinente analizar si en el caso sub júdice se ha vulnerado lo previsto en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución.

La motivación, como una de las garantías del debido proceso, y más concretamente, del derecho a la defensa, se halla recogida por la Constitución de la República en el artículo antes mencionado, que expresamente establece:

“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: (...)

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”.

La motivación de las resoluciones o fallos es un mecanismo de aseguramiento de la racionalidad en las decisiones de los organismos que ejercen potestades públicas; es decir, es la garantía que permite a quienes son los directamente afectados por una decisión o la sociedad en general, tener la certeza que la decisión del órgano jurisdiccional, en este caso, responde a una justificación debidamente razonada.

El tratadista Roger Zavaleta Rodríguez, define a la motivación de las resoluciones judiciales como:

“el conjunto de razonamiento de hecho y derecho realizados por el juzgador, en los cuales apoya su decisión. Motivar, en el plano procesal, consiste en fundamentar, exponer los argumentos fácticos y jurídicos que sustentan la decisión. No equivale a la mera explicación o expresión de las causas del fallo, sino a su justificación razonada, es decir, a poner de manifiesto las razones o argumentos que hacen jurídicamente aceptable la decisión”<sup>10</sup>.

Es preciso señalar que la motivación de las sentencias no se agota en una mera emisión de la declaración de voluntad del juzgador en relación a una pretensión, ni en la constatación de una parte expositiva, considerativa y resolutive; acorde a lo expresado por esta Corte, ello constituiría limitarse a realizar un análisis formal de la resolución impugnada<sup>11</sup> cuando lo que busca la motivación como garantía del debido proceso es que las sentencias, autos o resoluciones de los poderes públicos, a más de enunciar los hechos, las normas y confrontarlos entre sí, sean el resultado de la aplicación de la lógica y argumentación jurídica.

La motivación de las resoluciones de los poderes públicos ha sido no pocas veces materia de análisis de la Corte Constitucional. Es por ello que a través de sus pronunciamientos en sentencias anteriores se ha llegado a establecer que para verificar si una sentencia se encuentra debidamente motivada acorde a los parámetros constitucionales deben concurrir tres requisitos elementales, como son la razonabilidad, lógica y comprensibilidad. Criterio que se encuentra recogido en la sentencia 076-13-SEP-CC, que cita a su vez lo señalado por la Corte Constitucional, para el período de transición, en la sentencia N.º 227-12-SEP-CC:

“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

<sup>8</sup> Corte Constitucional, sentencia 131-13-SEP-CC, caso N.º 0125-13-EP.

<sup>9</sup> Corte Constitucional, para el período de transición, sentencia 002-09-SAN-CC, caso N.º 0005-08-AN.

<sup>10</sup> Jorge Luis Castillo Alva, Manuel Estuardo Luján Túpez y Roger E. Zavaleta Rodríguez, Razonamiento Judicial, Interpretación, Argumentación y motivación de la Resoluciones Judiciales, Lima 2º edición, ARA Editores E.I.R.L., 2006, p. 369-370.

<sup>11</sup> Corte Constitucional, sentencia 76-13-SEP-CC, caso N.º 1442-10-EP.

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>12</sup>. (El resaltado pertenece a esta Corte).

En el caso sub júdice, esta Corte considera necesario analizar si la sentencia impugnada ha sido adoptada cumpliendo con los parámetros de la lógica, y por consiguiente determinar si se encuentra debidamente motivada. Es preciso señalar que basta la ausencia de uno de los elementos antes mencionados para establecer la falta de motivación de una decisión judicial.

En función de determinar la coherencia lógica de la sentencia impugnada, se debe partir de la premisa menor que en el caso en análisis es la demanda de prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio de un lote terreno de 6,25 hectáreas, la cual consta en la parte expositiva de la sentencia, que señala:

“VISTOS: A fojas 7 de los autos comparece José Colón Camba Castro, quien expresa que desde el 17 de enero de 1970, se encuentra en legítima posesión de manera pública, pacífica e ininterrumpida, con ánimo de señor y dueño de un **lote de terreno rústico de 6,25 hectáreas**, denominado predio ‘Providencia’, ubicado en la parroquia y cantón Daule, provincia del Guayas, dentro de los linderos y medidas que se detallan en la demanda, (...) Con estos antecedentes, amparado en lo dispuesto en los Arts. 715, 2392, 2410, 2411, 2413 y demás pertinentes del Código Civil, **demand a los herederos presuntos y desconocidos de quien en vida fue Mercedes Ronquillo Ávila, con el objeto que se declara en sentencia que ha adquirido el lote de terreno antes descrito**, mediante prescripción extraordinaria de dominio. (...)” (El resaltado pertenece a esta Corte).

Partiendo de tal premisa, las consideraciones que debía realizar el juzgador en este caso debían referirse al lote de terreno de 6,25 hectáreas descrito en el párrafo anterior. Sin embargo, del estudio del proceso y específicamente de la sentencia impugnada, se desprende que la decisión del juez tiene como uno de sus fundamentos un certificado conferido por el registrador de la Propiedad, que hace alusión a la totalidad de los bienes inmuebles adjudicados a Mercedes Ronquillo Ávila mediante escritura pública inscrita en el año de 1954, dentro de las cuales consta el predio denominado “*la Providencia*” de la parroquia y cantón Daule, de una extensión aproximada de 80 hectáreas. Dicho certificado consiste en un historial de las enajenaciones, transferencias de dominio, arrendamientos, embargos, demandas, sentencias de posesión efectiva, etc., que sobre tales bienes se han realizado.

Es preciso destacar que dentro del certificado del Registrador de la Propiedad antes mencionado, en ningún acápite se hace mención expresa a un lote de terreno de la

superficie del bien inmueble demandado –esto es, el predio de 6,25 hectáreas–, así como tampoco lo hace respecto a delimitaciones y demás características que permitirían individualizar dicho lote de terreno. Es decir, existe una confusión por parte del juzgador el momento en que no diferencia entre el terreno de 80 hectáreas no subdividido, y el objeto de la controversia, conformado por un lote que en determinado momento formó parte del primero. Por ende, resulta un argumento carente de lógica considerar este documento para poder adoptar una conclusión coherente en base a la primera premisa, como en efecto lo hace el juez, en el epígrafe séptimo de la sentencia:

“(…) SEPTIMO: Consta de fojas 3 a fojas 6 de los autos el **certificado conferido por el señor Registrador de la Propiedad del cantón Daule, con lo que se justifica que los demandados son legítimos contradictores**.- Por su parte los demandados no han presentado prueba alguna a su favor, ni han comparecido a juicio, pese a estar legalmente citados.-” (El resaltado pertenece a esta Corte).

Es en este sentido que se identifica una incongruencia lógica entre las premisas planteadas, pues mientras en la primera se demanda la prescripción de un lote de terreno de 6,25 hectáreas, en la segunda, el juez se basa en un certificado que hace referencia a un predio cuya superficie es de 80 hectáreas, para llegar a establecer que ha existido legítimo contradictor y declarar con lugar a la demanda como lo concluye en su parte resolutive.

“Por estas consideraciones que anteceden, el suscrito Juez Décimo Quinto de lo Civil del Cantón Daule, ‘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 consecuentemente declara que José Colón Camba Castro, ha adquirido por prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio, el lote de terreno rústico ubicado en el sitio ‘Providencia’, a orillas del estero Providencia, de la Parroquia y cantón Daule**, provincia del Guayas, dentro de los siguientes linderos y medidas: Por el norte.- Con el estero Providencia con 488,40 metros; Por el sur.- Con el lote de terreno de William Sánchez con 153,24 metros, 174,93 metros y 146,32 metros; Por el este.- Con el lote de terreno de William Sánchez con 157,80 metros; y, Por el oeste.- Con el lote da terreno de William Sánchez con 78,39 metros y 39,00 metros.- Se declaran extinguidos los derechos que sobre este bien inmueble tenían los herederos presuntos y desconocidos de quien en vida fue Mercedes Ronquillo Ávila”. (El Resaltado pertenece a esta Corte).

Por los motivos señalados, esta Corte concluye que la decisión expresada en la sentencia del 24 de agosto de 2009, no guarda la correcta motivación en lo que al criterio de lógica corresponde, pues es claro que las premisas no permiten llegar a la conclusión establecida por el juzgador de instancia. Esta ausencia de criterio lógico dentro de la argumentación es suficiente para poder llegar a determinar la falta de motivación de la sentencia impugnada, pues como quedó advertido en párrafos anteriores, no se requiere la ausencia de los tres elementos –razonabilidad, lógica y

<sup>12</sup> Corte Constitucional, para el período de transición, sentencia 227-12-SEP-CC, caso N.º 1212-11-EP.

comprensibilidad– de forma concurrente, sino que basta con constatar que uno de ellos no ha sido aplicado correctamente.

Por las razones expuestas se determina que en el caso sub júdice existe una clara vulneración al derecho a la motivación de la resoluciones de los poderes públicos consagrada en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución.

### 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 a los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en las garantías del derecho a la defensa y la motivación de las resoluciones, contenidos en los artículos 75 y 76 numeral 7, literales a y I.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.
3. Como medida de reparación integral, esta Corte dispone:
  - a) Dejar sin efecto la sentencia dictada por el juez décimo quinto de lo civil del Guayas, el 24 de agosto de 2009, dentro del juicio ordinario por prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio N.º 428-06, y retrotraer los efectos al momento de la presentación de la demanda.
  - b) Disponer que el expediente sea devuelto a la oficina de sorteos del cantón Daule, con el fin de que previo sorteo, otro juez conozca y resuelva el caso.
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 a favor de las juezas y jueces: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, Wendy Molina Andrade, Alfredo Ruiz Guzmán, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de las juezas María del Carmen Maldonado Sánchez, Tatiana Ordeñana Sierra y Ruth Seni Pinoargote, en sesión extraordinaria del 06 de agosto del 2014. Lo certifico.

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

**CORTE CONSTITUCIONAL.-** Es fiel copia del original.- Revisado por: ... f.) Ilegible.- Quito, a 19 de septiembre del 2014.- f.) Ilegible, Secretaría General.

### CASO Nro. 0982-11-EP

**RAZON.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el juez Patricio Pazmiño Freire, presidente de la Corte Constitucional, el día viernes 05 de septiembre de dos mil catorce.- Lo certifico.

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

**CORTE CONSTITUCIONAL.-** Es fiel copia del original.- Revisado por: ... f.) Ilegible.- Quito, a 19 de septiembre de 2014.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 06 de agosto del 2014

### SENTENCIA N.º 119-14-SEP-CC

### CASO N.º 1550-11-EP

### CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

### I. ANTECEDENTES

#### Resumen de admisibilidad

El señor John Edison Vela Peña presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 10 de agosto de 2011 por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, dentro del proceso de apelación signado con el N.º 0032-2011.

El 08 de septiembre del 2011, la Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, de conformidad con lo establecido en el inciso segundo del artículo 17 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 entonces jueces constitucionales Roberto Bhrunis Lemarie, Ruth Seni Pinoargote y Hernando Morales Vinuesa, el 11 de enero del 2012 admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 1550-11-EP.

En virtud del sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, le correspondió a la jueza constitucional Ruth Seni Pinoargote actuar como jueza ponente de la causa. En tal virtud, el 29 de febrero del 2012 avocó conocimiento de la causa y dispuso que en el término de 5 días los jueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de

Justicia, presenten un informe debidamente motivado de descargo 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.

El secretario general de la Corte Constitucional remitió al juez constitucional Manuel Viteri Olvera, mediante memorando N.º 009-CCE-SG-SUS-2013 del 07 de enero de 2013, los casos sorteados por el Pleno de la Corte Constitucional, entre los cuales se encontraba el caso N.º 1550-11-EP.

Mediante auto del 22 de enero de 2013, el juez constitucional Manuel Viteri Olvera avocó conocimiento de la causa e inició su sustanciación.

En sesión extraordinaria del pleno del organismo del 21 de mayo de 2014, se conoció el proyecto de sentencia presentado por el juez ponente, el cual obtuvo 6 votos salvados y 1 voto a favor. Por consiguiente, en aplicación del artículo 27 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de la Corte Constitucional, la causa fue sorteada nuevamente entre los jueces que salvaron su voto, correspondiéndole actuar como juez ponente al Dr. Fabián Marcelo Jaramillo Villa.

Mediante memorando N.º 246-CCE-SG-SUS-2014 del 22 de mayo de 2014, el secretario general de la Corte Constitucional remitió al juez constitucional el expediente de la causa N.º 1550-11-EP.

Mediante auto del 24 de julio de 2014, el juez constitucional Fabián Marcelo Jaramillo Villa avocó conocimiento de la presente causa.

#### **Decisión judicial que se impugna**

La decisión judicial impugnada es la sentencia dictada el 10 de agosto de 2011 por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, la cual en su parte pertinente establece lo siguiente:

**“CORTE NACIONAL DE JUSTICIA. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.- (...)** DÉCIMO PRIMERO: (...) La sentencia no declara nulo el acto sino ilegal, cuyos efectos son diferentes; de haber declarado la nulidad, debía también, conforme lo dispone la norma citada, ordenar el pago de las remuneraciones dejadas de percibir durante el tiempo que ha permanecido cesante: de no haberlo ordenado, hubiese violado el Art. 42 inciso segundo por falta de aplicación. Ahora bien, la nulidad del acto administrativo pudo haber sido declarado, de haberse dado cualquiera de las causales determinadas en el Art. 59 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, norma que no ha sido mencionada como infringida por el actor en su recurso, y este Tribunal tiene limitados sus poderes, pues su actividad se restringe a revisar la sentencia impugnada, solamente por la causal que el recurrente invoca y sobre las denuncias y su respectiva fundamentación expuestas por

el recurrente, siendo éste quien pone los límites de actuación del Tribunal de Casación. Al no haberse invocado el Art. 59 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, que contiene las causales de nulidad de un acto administrativo, este Tribunal no tiene facultad para analizarlo y determinar si dicho acto es nulo y por tanto declarar y aceptar lo prescrito por el art. 42 inciso segundo de la LOSSCA. Por estas consideraciones ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, se rechazan los recursos de casación, tanto del actor como de la parte demandada”.

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

##### **Antecedentes**

El señor John Edison Vela Peña presenta demanda en contra del Consejo Nacional de Discapacidades, CONADIS, por considerar que el acto administrativo por el cual fue destituido de su cargo era ilegal.

La Primera Sala del Tribunal Distrital N.º 1 de lo Contencioso Administrativo de Quito, mediante sentencia del 29 de junio de 2009, aceptó la demanda propuesta y declaró la ilegalidad del acto administrativo contenido en la acción de personal N.º UDO-016 del 9 de abril de 2007 y ordenó su reintegro.

Tanto el accionante como el accionado presentaron recurso de casación frente a dicha sentencia, el cual fue conocido por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, la que mediante sentencia del 10 de agosto de 2011, rechazó los recursos presentados y no casó la sentencia impugnada.

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

El accionante, en lo principal, señala que se han vulnerado sus derechos constitucionales como ciudadano y como funcionario público, pues se le ha privado de su derecho a percibir las remuneraciones y beneficios dejados de percibir durante el tiempo de su ilegal destitución.

Que la sentencia impugnada negó su derecho a percibir dichas remuneraciones, aduciendo que el fallo recurrido declara la ilegalidad del acto y no la nulidad; pero que en la sentencia, antes de finalizar el considerando décimo primero, se manifiesta “...Ahora bien, la nulidad del acto administrativo PUDO HABER SIDO DECLARADO, de haberse dado cualquiera de las causales determinadas en el Art. 59 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, norma que no ha sido mencionada como infringida por el actor en su recurso”. Ante lo cual estima que se han violentado expresas normas constitucionales que protegen sus derechos como trabajador, servidor público y ciudadano.

Señala que la Sala de la Corte Nacional ha desconocido el principio constitucional del artículo 11 numeral 3, que establece que los derechos serán plenamente justiciables y que no podrá alegarse falta de norma jurídica para justificar su violación o desconocimiento para desechar la acción ni para negar su reconocimiento. Asimismo, estima vulnerado el

artículo 169 de la Constitución, por considerar que la Sala ha desconocido el principio de que no se sacrificará la justicia por la sola omisión de formalidades.

Sostiene que no invocar el artículo 59 de la Ley de lo Contencioso Administrativo constituye una formalidad que no puede sacrificar la justicia y que es una omisión que debe subsanarla el juzgador.

Por lo expuesto, señala que se han inobservado y violentado elementales principios constitucionales y de derechos fundamentales.

### **Pretensión**

No consta pretensión concreta en la demanda de acción extraordinaria de protección presentada por el Dr. John Edison Vela Peña.

### **Contestación a la demanda**

#### **Argumentos de la parte accionada**

Los doctores María Ximena Vintimilla Moscoso, Maritza Tatiana Pérez Valencia y Álvaro Ojeda Hidalgo, jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, presentan escrito ante la Corte Constitucional con fecha 12 de marzo de 2012, y manifiestan que la sentencia, objeto de la acción extraordinaria de protección, fue expedida por la Sala conformada por los doctores Freddy Ordóñez, Manuel Yépez y Clotario Salinas, quienes ejercían jurisdicción y competencia en aquel momento. En tal virtud, manifiestan que del texto de dicha sentencia constan claramente expuestos los fundamentos fácticos y jurídicos que la sustentaron, por lo que estiman que no es preciso que ellos realicen informe alguno.

#### **Terceros interesados en la causa**

El señor Julio César Hinojosa Raza, en calidad de tercero interesado en la presente causa, presentó escrito ante la Corte Constitucional, en el cual manifiesta lo siguiente:

Que los jueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, dentro del ámbito de su competencia, conocieron del recurso de casación interpuesto por el Dr. John Edison Vela Peña, en contra de la sentencia dictada el 29 de junio del 2009, por la Primera Sala del Tribunal Distrital N.º 1 de lo Contencioso Administrativo.

Que el accionante fundamentó su recurso en el artículo 46 segundo inciso de la Ley Orgánica del Servicio Civil y Carrera Administrativa y Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público, que establece que se debe condenar al demandado al pago de las remuneraciones desde la fecha de destitución hasta el reintegro a las funciones; recuso que fue rechazado por los jueces de la antedicha Sala de la Corte Nacional de Justicia, mediante la sentencia dictada el 10 de agosto del 2011.

Manifiesta que el recurso de casación es extraordinario, razón por la cual su fundamentación debe de ser clara, completa y debe determinarse con claridad las normas de

derecho que considera violadas, al igual que las causales del artículo 3 de la Ley de Casación.

Afirma que en el análisis los jueces nacionales, de manera clara, manifiestan:

«En cuanto al recurso interpuesto por el actor, la única norma censurada por falta de aplicación es el Art. 46 inciso segundo de la Ley Orgánica del Servicio Civil y Carrera Administrativa y Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público, razón por la cual funda el recurso en la causal primera del tantas veces mencionado Art. 3 de la ley de casación.

(...) Efectivamente la disposición señalada en su inciso segundo dispone “Si el fallo del tribunal o juez competente fuere favorable, declarándose nulo el acto, para el servidor destituido, será restituido en sus funciones en un término de cinco días, teniendo derecho a recibir los valores que dejó de percibir”».

Por lo que, a su parecer, los jueces acertadamente manifiestan que la sentencia recurrida no declaró nulo el acto, sino ilegal, lo cual genera efectos diferentes.

Ante ello considera que los jueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional han actuado con riguroso apego a la Constitución y a la Ley, pues fundamentalmente el tribunal ha considerado que el ámbito de competencia dentro del cual ha actuado ha sido establecido por el propio recurrente cuando presentó su recurso.

A su consideración, la Sala de la Corte Nacional se ha limitado a analizar la causal invocada por el recurrente como fundamento de su recurso, esto es, la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación y la norma considerada como infringida, es decir, el inciso segundo del artículo 46 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público, por lo que sostiene que la Sala mal podía determinar si el acto administrativo declarado como ilegal era o no nulo. De haberlo hecho, habría incurrido en una extralimitación de su poder y actividad, violentando el principio de legalidad, puesto que el recurrente nunca invocó el artículo 59 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

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

El Dr. Jorge Badillo Coronado, director nacional de Patrocinio, subrogante, y delegado del procurador general del Estado, comparece para señalar casillero constitucional 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 1550-11-EP.

#### 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 *ibidem*, 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 Norma Suprema, constituye 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. Por consiguiente, tiene como fin proteger, precautelar, tutelar y amparar los derechos de las personas que, por acción u omisión, sean violados o afectados 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.

##### Determinación y resolución del problema jurídico

La Corte Constitucional analizará el caso a partir de la formulación del siguiente problema jurídico:

##### La sentencia objeto de acción extraordinaria de protección ¿vulnera los derechos a la tutela judicial efectiva y seguridad jurídica, consagrados en los artículos 75 y 82 de la Constitución de la República?

Respecto del derecho a la tutela judicial efectiva, la Constitución de la República en el artículo 75 señala:

“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”.

La Corte constitucional, para el periodo de transición, sobre este derecho ha precisado que:

“La tutela judicial efectiva que consagra la Constitución es el derecho no solo a acudir a los órganos jurisdiccionales sino a que a través de los debidos cauces procesales y con mínimas garantías, obtenga una decisión fundada respecto de sus pretensiones”<sup>1</sup>.

Por su parte, el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador determina el derecho de seguridad jurídica, mismo que se halla articulado con el cumplimiento de las normas constitucionales, estableciéndose mediante aquel postulado una verdadera supremacía material del contenido de la Carta Fundamental del Estado ecuatoriano; para aquello y para tener certeza respecto a una aplicación normativa acorde con 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.

En el caso *sub júdice*, el accionante ha manifestado que estos derechos se han visto vulnerados debido a que los jueces de la Corte Nacional de Justicia, en su sentencia, no se han pronunciado respecto del artículo 59 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo, y a su parecer, el no haber invocado dicha disposición legal en su recurso constituye una formalidad que no puede sacrificar la justicia y por tanto los jueces debían subsanar su omisión.

De conformidad con el artículo 6 de la Ley de Casación, en el escrito de interposición del recurso deberán constar en forma obligatoria los siguientes elementos: Indicación de la sentencia o auto recurridos; las normas de derecho que se estiman infringidas o las solemnidades del procedimiento que se hayan omitido; las causales en las que se funda; y los fundamentos en que se apoya el recurso, con el fin de demarcar los límites dentro de los cuales los jueces de casación deben conocer y resolver el recurso de casación, pues por tratarse de un recurso extraordinario, dispositivo y excepcional, la competencia del Tribunal de casación está limitada exclusivamente por las causales invocadas por el recurrente y dentro de los parámetros planteados en el recurso.

Como ha señalado el tratadista ecuatoriano Santiago Andrade Ubidia, en referencia a la casación:

“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

<sup>1</sup> Corte Constitucional del Ecuador, para el periodo de transición, sentencia 034-12-SEP-CC, caso N.º 1362-10-EP.

concretos que se formulan contra la providencia casada, y no puede pasar de allí la labor del tribunal de casación”<sup>2</sup>. (Negrillas fuera del texto original).

Al respecto, la Corte Constitucional ha sido enfática y reiterativa al señalar en su jurisprudencia que, por su naturaleza y características, el recurso de casación es un recurso dispositivo que tiene límites muy marcados, razón por la cual la Corte Nacional debe siempre circunscribir su resolución a la sentencia recurrida, en función únicamente de lo que fue planteado en el recurso presentado. Así, en la sentencia N.º 017-14-SEP-CC esta Corte manifestó:

“(…) su universo de análisis se circunscribe a la sentencia objeto del recurso de casación en función de lo planteado por el recurrente y discutido por la contraparte”<sup>3</sup>.

A diferencia de lo que sucede en la justicia constitucional<sup>4</sup>, para los jueces casacionales, a excepción de la casación penal, nuestra legislación no prevé el principio procesal de *iura novit curia*, por medio del cual podrían aplicar una norma distinta a la invocada por las partes procesales dentro del proceso. Por consiguiente, los jueces no tienen facultad para analizar aspectos no argüidos por las partes o suplir o enmendar las faltas del recurrente. Como ya se ha dicho, la Corte de Casación debe actuar únicamente dentro de los límites marcados en la ley de casación y en lo solicitado en el recurso planteado.

En el caso objeto de estudio, el propio accionante, en su demanda, admite que omitió solicitar, en su recurso, que la Corte Nacional de Justicia analice el artículo 59 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa; sin embargo, considera que aquello constituye una formalidad que no puede sacrificar la justicia y que es una omisión que debe ser subsanada por el juzgador. No obstante, como ha quedado claramente establecido en los párrafos anteriores, por la naturaleza del recurso de casación, dicha omisión no es subsanable por parte de los jueces de casación ni constituye una mera formalidad que pueda ser ignorada. Al contrario, constituye un requisito sine qua non establecido, tanto en la normativa legal como en la doctrina y la jurisprudencia, que garantiza la efectividad y el cumplimiento de los objetivos de dicho recurso, y por tanto, debe ser observado en todo momento por los jueces casacionales para garantizar precisamente los derechos constitucionales de tutela judicial efectiva y seguridad jurídica de las partes procesales.

Dicho esto, se procederá a efectuar un análisis de las actuaciones de la Corte Nacional en la resolución del recurso de casación planteado por el Dr. John Edison Vela Peña para determinar si los jueces, al emitir su sentencia, actuaron en respeto de la seguridad jurídica y la tutela judicial efectiva de las partes procesales.

<sup>2</sup> Andrade Ubidia, Santiago. La Casación Civil en el Ecuador. Andrade & Asociados Fondo Editorial. Quito, 2005.

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N.º 017-14-SEP-CC caso N.º 0401-13-EP

<sup>4</sup> En la justicia constitucional, el principio faculta a la Corte Constitucional a pronunciarse y analizar sobre aspectos no argüidos por las partes y que podrían devenir en vulneraciones a derechos constitucionales.

En el auto de admisión emitido por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia (a fs. 6 del expediente de casación) se determina lo siguiente:

«En cuanto al recurso de casación interpuesto por el actor, Dr. John Edison Vela Peña que consta a fojas 351 a 353, la Sala observa que la parte recurrente apoya su recurso en la causal primera del Art. 3 de la Ley de Casación por la “falta de aplicación del Art. 46, inciso 2do de la LOSCCA”».

De manera que se observa que en todo momento los jueces de casación actuaron y se pronunciaron exclusivamente respecto de la norma y la causal invocada por el ahora accionante.

Del análisis de la sentencia se desprende que la Sala de la Corte Nacional, en el considerando décimo primero de su sentencia establece:

“En cuanto al recurso interpuesto por el actor, la única norma censurada por falta de aplicación es el Art. 46 inciso segundo de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público, razón por la cual funda el recurso en la causal primera del tantas veces mencionado Art. 3 de la Ley de Casación (...)”.

De modo que es sobre la base del recurso de casación propuesto por el ahora accionante que la Corte Nacional de Justicia emite su pronunciamiento y determina que al haber sido declarado ilegal el acto, y no nulo, sus efectos son diferentes, y que de conformidad con lo que establece la norma impugnada, solo de haberse declarado la nulidad debía ordenarse el pago de las remuneraciones dejadas de percibir durante el tiempo que ha permanecido cesante.

Para complementar la argumentación, la sentencia hace referencia al artículo 59 de la Ley de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el sentido de recalcar que la sentencia de instancia determinó solamente la ilegalidad del acto y que pese a que pudo haberse declarado la nulidad del mismo –si incurría en una de las causales determinadas en el mencionado artículo– aquello no fue planteado por el recurrente. En tal sentido, la Corte Nacional de Justicia manifiesta que al no haber sido invocado por el recurrente el artículo 59 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, no tiene facultad para analizarlo y determinar una falta de aplicación del mismo que le permita concluir que existe también la nulidad del acto, y que a consecuencia de ello sea posible determinar también la inaplicación del inciso segundo del artículo 46 de la LOSCCA.

Al respecto, la Sala señala:

“Ahora bien, la nulidad del acto administrativo pudo haber sido declarado, de haberse dado cualquiera de las causales determinadas en el Art. 59 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, norma que no ha sido mencionada como infringida por el actor en su recurso, y este Tribunal tiene limitados poderes, pues su actividad se restringe a revisar la sentencia impugnada,

solamente por la causal que el recurrente invoca y sobre las denuncias y su respectiva fundamentación expuestas por el recurrente, siendo éste quien pone los límites de actuación del Tribunal de Casación. Al no haberse invocado el Art. 59 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, que contiene las causales de nulidad de un acto administrativo, este Tribunal no tiene facultad para analizarlo y determinar si dicho acto es nulo y por tanto declarar y aceptar lo prescrito por el Art. 42 (sic) inciso segundo de la LOSCCA”.

De lo expuesto por la Corte Nacional de Justicia es evidente que el recurrente debió invocar el artículo 59 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa<sup>5</sup> para habilitar a los jueces casacionales a efectuar el análisis correspondiente y establecer la posible existencia de nulidad, y por consiguiente, la falta de aplicación de dicha norma y del artículo 46 segundo inciso de la LOSCCA<sup>6</sup>; ejercicio que no se hizo y que la Corte Nacional de Justicia no está en capacidad de realizar, puesto que no puede subsanar o enmendar los errores del recurrente.

Por consiguiente, del análisis efectuado a la sentencia impugnada se evidencia que la Corte Nacional de Justicia no ha vulnerado los derechos a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica; al contrario, los ha garantizado, puesto que en estricta observancia de la normativa aplicable al caso emitió una sentencia fundada en derecho y se pronunció únicamente sobre aquello que fue puesto a su conocimiento mediante el recurso de casación interpuesto.

En tal virtud, esta Corte encuentra que las partes procesales tuvieron acceso a una tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses con plena sujeción a las normas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades

<sup>5</sup> **Art. 59.-** Son causas de nulidad de una resolución o del procedimiento administrativo:

- a) La incompetencia de la autoridad, funcionario o empleado que haya dictado la resolución o providencia.
- b) La omisión o incumplimiento de las formalidades legales que se deben observar para dictar una resolución o iniciar un procedimiento, de acuerdo con la ley cuya violación se denuncia, siempre que la omisión o incumplimiento causen gravamen irreparable o influyan en la decisión.

<sup>6</sup> **Art. 46.-** Demanda ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo.- El servidor destituido o suspendido, podrá demandar o recurrir ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo o a los jueces o tribunales competentes, del lugar donde se origina el acto impugnado o donde ha producido sus efectos dicho acto, demandando el reconocimiento de sus derechos.

**Si el fallo del tribunal o juez competente fuere, favorable, declarándose nulo el acto, para el servidor destituido, será restituido en sus funciones en un término de cinco días, teniendo derecho a recibir los valores que dejó de percibir. El pago será efectuado en un plazo no mayor de treinta días a partir de la fecha de reincorporación.** En caso de fallo favorable para el servidor suspendido, y declarado nulo el acto, se le restituirán los valores no pagados. Si la sentencia determina que la suspensión o destitución fueron ilegales y nulos, la autoridad, funcionario o servidor causante será pecuniariamente responsable de los valores a erogar y, en consecuencia, el Estado ejercerá en su contra el derecho de repetición de los valores pagados, siempre que judicialmente se haya declarado que el funcionario haya causado el perjuicio por dolo o culpa grave.

competentes. Fue en respeto y aplicación de la Ley de Casación y del recurso interpuesto por el ahora accionante que la Corte Nacional de Justicia emitió su sentencia, por lo que actuó dentro de su competencia, apegada a derecho y en garantía de los derechos constitucionales de las partes. Lo contrario, el suplir o enmendar las omisiones del recurrente en un recurso dispositivo, como es la casación, sí habría constituido una vulneración a los derechos constitucionales de las partes procesales, puesto que habría sido una intervención extralimitada de la Corte Nacional de Justicia, por actuar más allá de las atribuciones otorgadas por la Constitución y la ley.

### 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 a favor, de las juezas y jueces: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, Wendy Molina Andrade, Alfredo Ruiz Guzmán, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de las juezas María del Carmen Maldonado Sánchez, Tatiana Ordeñana Sierra y Ruth Seni Pinoargote en sesión extraordinaria del 06 de agosto del 2014. Lo certifico.

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

**CORTE CONSTITUCIONAL.-** Es fiel copia del original.- Revisado por: ... f.) Ilegible.- Quito, a 19 de septiembre del 2014.- f.) Ilegible, Secretaría General.

#### CASO Nro. 1550-11-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 lunes primero de septiembre de dos mil catorce.- Lo certifico.

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

**CORTE CONSTITUCIONAL.-** Es fiel copia del original.- Revisado por: ... f.) Ilegible.- Quito, a 19 de septiembre de 2014.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 06 de agosto de 2014

**SENTENCIA N.º 120-14-SEP-CC**

**CASO N.º 1663-11-EP**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

El licenciado José Alejandro Quilambaqui Tenesaca, en calidad de director provincial de educación del Azuay, presenta acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 29 de julio del 2011 a las 10h49, por la Primera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, dentro de la acción de protección N.º 165-2011. El accionante señala que la mencionada decisión judicial vulnera los derechos constitucionales a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía de la motivación contenidos en los artículos 82 y 76 numeral 7 literal 1 de la Constitución de la República.

La Secretaría General, el 26 de septiembre de 2011, de conformidad con lo establecido en el segundo inciso del artículo 17 del Reglamento de Sustanciación de Proceso de Competencia de la Corte Constitucional, publicado en el suplemento del Registro Oficial N.º 127 del 10 de febrero de 2010, certificó que en referencia a la acción N.º 1663-11-EP 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 N.º 1487-11-JP.

El 17 de enero de 2012 a las 14h12, la Sala de Admisión, conformada por los jueces constitucionales Ruth Seni Pinoargote, Roberto Bhrunis Lemarie y Hernando Morales Vinuesa, 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 acción extraordinaria de protección N.º 1663-11-EP.

Mediante memorando N.º 040-CC-SA-SG del 01 de marzo de 2012, la Secretaría General de conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional, en sesión extraordinaria del 28 de febrero de 2012, remitió la causa al ex juez constitucional Roberto Bhrunis Lemarie, quien en su calidad de sustanciador, mediante providencia del 17 de mayo de 2012 a las 14h10, avocó conocimiento de la referida causa y dispuso las notificaciones respectivas.

Terminado el período de transición, 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.

Por lo que, de conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional, en sesión extraordinaria del 03 de enero de 2013, correspondió la sustanciación de la presente causa al juez constitucional Patricio Pazmiño Freire, quien avocó conocimiento de la causa el 20 de febrero de 2014 y dispuso las notificaciones respectivas.

**Sentencia o auto que se impugna**

Sentencia dictada el 29 de julio de 2011 a las 10h49, por la Primera Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, dentro de la acción de protección N.º 165-11:

«CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DEL AZUAY EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA. LA PRIMERA SALA ESPECIALIZADA DE LO PENAL Y TRÁNSITO. Juicio N: 165-11. Juez Ponente: José Ricardo González. Cuenca, 29 de julio de 2011. Las 10H49. VISTOS: (...)OCTAVO: RESOLUCIÓN.- Si bien la Dirección Provincial de Educación del Azuay, cumplió con su obligación de cubrir las remuneraciones, así como de la liquidación respectiva de DOCE MIL DOLARES a propósito de la jubilación de los accionantes, más lo hace de forma incompleta, pues no se sujeta a lo que establece el Artículo 8 del Mandato Constituyente No. 2. Por lo que en la especie cabe mandar a cumplir de manera completa la obligación correspondiente a la Dirección Provincial de Educación y/o Ministerio de Educación (...) Haciendo justicia constitucional la Sala, en mérito de lo expuesto y en aplicación al principio de la administración de justicia establecido en el artículo 169 de la Carta Fundamental, “ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA”, aceptando el recurso interpuesto revoca la sentencia recurrida y dispone que en el término de veinte días se proceda a la liquidación conforme establece el Mandato tantas veces invocado (...)».

**Antecedentes del caso en concreto**

El 09 de junio de 2011, el señor Arturo Ávila Lazo y la señora Lilia Yolanda Vázquez Gonzalez presentaron acción de protección en contra de la Dirección Provincial de Educación del Azuay.

Dicha acción correspondió conocer al juez vigésimo de lo civil de Cuenca, quien el 17 de junio de 2011: “declara sin lugar la Acción de Protección”.

El 22 de junio de 2011, el señor Arturo Ávila Lazo y la señora Lilia Yolanda Vázquez Gonzalez interponen recurso de apelación, el mismo que correspondió conocer a la Primera Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, la cual el 29 de julio de 2011, dictó sentencia en los siguientes términos: “aceptando el recurso interpuesto revoca la sentencia recurrida y dispone que en el término de 20 días se proceda a la liquidación conforme lo establece el Mandato tantas veces invocado”.

### **Argumentos planteados en la demanda**

El accionante en su demanda de acción extraordinaria de protección en lo principal, realiza las siguientes argumentaciones:

Señala que la sentencia dictada por la Primera Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay vulnera su derecho constitucional a la seguridad jurídica por cuanto, los jueces no consideraron lo determinado por la Corte Constitucional, como máximo órgano de control, interpretación constitucional y administración de justicia en esta materia en la sentencia N.º 001-10-SAN-CC, dentro del caso N.º 0040-09-AN, publicada en el Registro Oficial N.º 196 del 10 de mayo de 2010, mediante la cual se estableció el alcance del Mandato Constituyente N.º 2, en el sentido de que este se encuentra orientado a establecer los topes máximos para las liquidaciones por concepto de jubilación, sean estas por supresión de partidas, renuncia voluntaria o retiro voluntario de los funcionarios, servidores públicos y personal docente del sector público.

Esta decisión dictada por la Corte Constitucional, a criterio del accionante, tiene efectos *inter comunis*, que alcanzan y benefician a terceros que no habiendo sido parte del proceso, comparten circunstancias comunes con los peticionarios de la acción.

Señala que la acción de protección no puede intentarse contra actos de carácter normativo o contra el acto de autoridad en ejercicio de la función administrativa que producen efectos jurídicos individuales de forma directa, sino que debe recurrirse a lo establecido en el artículo 173 de la Constitución de la República, pues el carácter excepcional de las garantías jurisdiccionales solo opera cuando no existe otra vía para reparar las violaciones a derechos. En este sentido, manifiesta que es competencia del Tribunal Contencioso Administrativo conocer los actos u omisiones de las autoridades públicas que generen violaciones consagradas en la Ley de la Materia.

Argumenta que los jueces de la Primera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Azuay vulneraron su derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación, ya que la decisión es generalizada y no se encuentra debidamente fundamentada, razón por la cual carece de valor y eficacia jurídica provocando arbitrariedad e indefensión.

Agrega que los jueces de la Sala actuaron sin competencia ya que conocieron un asunto que era de mera legalidad, violentando las garantías constitucionales antes nombradas.

### **Fundamentos de derecho del accionante**

Sobre la base de los hechos citados, el accionante señala que la mencionada decisión judicial vulnera sus derechos constitucionales a la seguridad jurídica y debido proceso en la garantía de la motivación consagrados en los artículos 82 y 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República.

### **Pretensión**

La pretensión concreta del legitimado activo respecto a la reparación de los derechos constitucionales vulnerados es la siguiente:

“(…) SOLICITO que se admita LA ACCIÓN EXTRAORDINARIA DE PROTECCIÓN y que luego de la sustanciación correspondiente mediante la respectiva sentencia se deje sin efecto la sentencia dictada por el señor Juez Provincial y Conjuces Provinciales de la Primera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Azuay; y se confirme la resolución dada en primera instancia, esto es declarar sin lugar la Acción de protección presentada por, Ávila Lazo Arturo y Vázquez González Lilia Yolanda”.

### **Contestación a la demanda**

**Abogado Marcos Edison Arteaga Valenzuela, en calidad de director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado**, en escrito constante a fs. 21 del expediente constitucional, sin emitir un pronunciamiento de fondo señala el casillero constitucional N.º 18 para las notificaciones que le correspondan.

## **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.

En el presente caso de la acción presentada en contra de la sentencia dictada el 29 de julio del 2011 a las 10h49, por la Primera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, dentro de la acción de protección N.º 165-2011.

### **Legitimación activa**

El accionante se encuentra legitimado para presentar esta 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 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.

### **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 del 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 o auto definitivo resultado de un proceso judicial.

La acción extraordinaria de protección, procede exclusivamente en contra sentencias o autos definitivos en los que por acción u omisión se hayan 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 la referida 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 29 de julio del 2011 a las 10h49, por la Primera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, ¿vulneró el derecho constitucional a la seguridad jurídica?
2. La decisión judicial impugnada ¿vulneró el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación?

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

##### **1. La sentencia dictada el 29 de julio del 2011 a las 10:49, por la Primera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, ¿vulneró el derecho constitucional a la seguridad jurídica?**

El accionante en su demanda de acción extraordinaria de protección señala que la Primera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Azuay vulneró su derecho constitucional a la seguridad jurídica por cuanto se alejó de lo establecido por la Corte Constitucional en la sentencia N.º 001-10-SAN-CC que establecía el alcance del Mandato Constituyente N.º 2.

El derecho constitucional a la seguridad jurídica se encuentra consagrado en el artículo 82 de la Constitución de la República en el que se 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”.

Siendo así este derecho garantiza el respeto a la Constitución como la norma suprema que rige todo el ordenamiento jurídico y el deber de la aplicación normativa por parte de las autoridades competentes para ello. Puesto

que de esta forma se otorga confianza y certeza a la ciudadanía de que sus derechos serán plenamente respetados y tutelados mediante la consolidación de actuaciones públicas sujetas a la normativa vigente.

La Corte Constitucional, en la sentencia N.º 100-13-SEP-CC, determinó: “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>1</sup>.

Este derecho por lo tanto, permite que las personas sepan, con anterioridad a la realización de un hecho fáctico determinado, cual será el tratamiento jurídico que el sistema de justicia empleará para su resolución. De esta forma, la seguridad jurídica conforme lo dicho por la Corte Constitucional tiene íntima relación con los demás derechos constitucionales en tanto que garantiza su cumplimiento mediante el respeto a la Norma Constitucional que rige el Estado constitucional de derechos y justicia social.

Al respecto la Corte Constitucional del Ecuador estableció: “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>.

En la sustanciación de garantías jurisdiccionales, el derecho constitucional a la seguridad jurídica es de fundamental importancia, por cuanto su respeto garantiza la preservación de la esencia de las mismas, conforme lo dispuesto en la Constitución de la República y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Por esta razón, el presente análisis debe ser efectuado a la luz de la naturaleza de la acción de protección que conforme el artículo 88 de la Constitución de la República “tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución”.

Para ello, es fundamental determinar si en la decisión judicial impugnada existió falta de consideración por parte de los jueces de la Sala respecto de los criterios expedidos por la Corte Constitucional, para el período de transición, en cuanto al alcance del Mandato Constituyente N.º 2 que establecía un lineamiento a seguir por todos los operadores de justicia.

Siendo así, es preciso señalar que el Mandato Constituyente No. 2 es una norma dictada por la Asamblea Nacional, en aplicación de las atribuciones y competencias que la Constitución de la República le otorga, como el órgano que

<sup>1</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 100-13-SEP-CC, caso N.º 0642-12-EP.

<sup>2</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 016-13-SEP-CC, caso N.º 1000-12-EP.

ejerce la función legislativa en el país y consecuentemente representa la soberanía popular del pueblo ecuatoriano. Siendo así, este Mandato, conforme se desprende de la lectura de sus considerandos, fue establecido con el objetivo de erradicar los privilegios remunerativos y salariales en el sector público.

El señor Arturo Ávila Lazo y la señora Lilia Yolanda Vázquez Gonzalez, al interponer su acción de protección, alegaron la inobservancia del artículo 8 de dicho Mandato, que en lo principal establece las formas de cálculo de las liquidaciones e indemnizaciones por supresión de partidas o retiro voluntario para acogerse a la jubilación de los funcionarios. Expresamente dicho artículo 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, 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”.

La Corte Constitucional, para el período de transición, en la sentencia N.º 001-10-SAN-CC, estableció el alcance del Mandato Constituyente N.º 2<sup>3</sup>, señalando que:

“El alcance del Mandato Constituyente N.º 2 –con el carácter de generalidad– se orienta a establecer los topes máximos para las liquidaciones por jubilación, sean éstas por supresión de partidas, renuncia voluntaria o retiro voluntario de los funcionarios, servidores públicos y personal docente del sector público. A través de aquello se tiende a corregir ciertas desigualdades o “abusos” cometidos por instituciones estatales (...) **Resulta trascendente ponderar que el Mandato Constituyente No. 2 y en particular 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 (...)”.

(Lo subrayado fuera del texto).

Consecuentemente, el Mandato Constituyente N.º 2 tiene la calidad 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. En otras palabras, el Mandato no reconoce derechos subjetivos ni de naturaleza colectiva.

La Corte Constitucional del Ecuador en la sentencia N.º 061-13-SEP-CC estableció que: “(...) el Mandato Constituyente N.º 2 goza de un carácter de ley orgánica, con naturaleza abstracta, que forma parte de la estructura normativa legal del Ecuador. Dado su carácter abstracto, esta norma no establece valores fijos a ser cancelados en los procesos de supresión de partidas, renuncia voluntaria o retiro voluntario para acogerse a la jubilación, solo enuncia valores referenciales que constituyen un límite máximo de pago, los cuales deben ser observados por las autoridades competentes”.<sup>4</sup>

Del análisis del proceso, se desprende que la pretensión central de la acción de protección era la aplicación de una disposición normativa –Mandato Constituyente N.º 2–, que a criterio de sus accionantes había sido inobservada por el director provincial de educación del Azuay al momento de establecer el valor de la jubilación.

Los jueces de la Primera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, para revocar la sentencia del inferior y aceptar la acción de protección establecen como fundamento que: “Si bien la Dirección Provincial de Educación del Azuay, cumplió con su obligación de cubrir las remuneraciones, así como de la liquidación respectiva de DOCE MIL DOLARES a propósito de la jubilación de los accionantes, **más lo hace de forma incompleta, pues no se sujeta a lo que establece el Artículo 8 del Mandato Constituyente No. 2.** Por lo que en la especie cabe mandar a cumplir de manera completa la obligación correspondiente a la Dirección Provincial de Educación y/o Ministerio de Educación a fin de garantizar los derechos constitucionales de la accionante”. (Lo resaltado fuera del texto).

En conclusión, se evidencia que los jueces establecen como fundamento principal para determinar la vulneración de derechos “la no sujeción al Mandato”; es decir la no aplicación de un cuerpo jurídico. Siendo así, la Corte Constitucional evidencia que los jueces no consideraron lo dicho por la Corte Constitucional en la sentencia N.º 001-10-SAN-CC en la que se determinaba que el Mandato Constituyente N.º 2, conforme lo enunciado, tiene la calidad de ley orgánica y su aplicabilidad e interpretación corresponde a un conflicto de índole infraconstitucional ajeno al objetivo que persigue la acción de protección que es la de constituirse en la garantía idónea para proteger eficazmente los derechos reconocidos en la Constitución de la República.

De tal forma que los conflictos generados por la aplicación errónea o mala interpretación de normativa infraconstitucional, cuentan con otros canales para ser solventados, en tanto que a la garantía de acción de protección le corresponde la tutela y protección de los derechos constitucionales mediante la verificación de su vulneración por parte de acciones u omisiones de autoridades públicas no judiciales o personas particulares.

<sup>3</sup> Corte Constitucional, para el período de transición, sentencia N.º 001-10-SAN-CC, caso N.º 0040-09-AN del 13 de abril de 2010, publicada en el Registro Oficial N.º 196 del 19 de mayo de 2010.

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 061-13-SEP-CC, caso N.º 0862-11-EP.

Consecuentemente, considerando que el derecho constitucional a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras y públicas aplicadas por las autoridades competentes, se evidencia que los jueces de la Primera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Azuay al desconocer las decisiones de la Corte Constitucional que establecían un precedente respecto de la naturaleza y objeto del Mandato Constituyente N.º 2, aceptaron la acción de protección inobservando el objeto que esta garantía persigue; lo cual se constituye en una vulneración al derecho mencionado.

## 2. La decisión judicial impugnada ¿vulneró el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación?

El accionante en su demanda de acción extraordinaria de protección señala que se vulneró su derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación, por cuanto los jueces de la Sala, al realizar una fundamentación generalizada, provocaron que la decisión carezca de valor y eficacia jurídica.

La garantía de la motivación como parte del derecho constitucional al debido proceso se encuentra consagrado en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República de la siguiente forma: “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 públicos serán sancionados”.

El derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación exige por parte de las autoridades públicas la exteriorización de las justificaciones, explicaciones, razones y motivaciones por las cuales se expidió una resolución determinada. En este sentido, la motivación abandona la tradicional idea de ser concebida como un ejercicio meramente descriptivo en el cual se transcribían hechos fácticos y normas jurídicas de forma aislada y por el contrario, establece la exigencia de que las autoridades públicas realicen una justificación de las razones por las cuales optaron por una postura, correlacionando todos los elementos que les permitieron formar su criterio respecto de un caso concreto.

En el ámbito de justicia, la motivación se torna en un condicionante esencial de las decisiones jurisdiccionales que debe ser aplicado por todas las juezas y jueces dentro del ejercicio de sus funciones; por cuanto, a través de una debida motivación, las partes procesales y la ciudadanía en general pueden fiscalizar las actuaciones judiciales. La consecuencia final de expedir una decisión inmotivada es un nulidad conforme lo establecido en la Constitución de la República.

La Corte Constitucional del Ecuador ha señalado que: “En este sentido, se considera a la motivación como un condicionamiento de todas las resoluciones de los poderes públicos, con el objeto de que las personas puedan conocer de forma efectiva y veraz las razones que motivaron la

emisión de una determinada decisión. La motivación no implica la enunciación dispersa de normas jurídicas o de antecedentes de hechos, sino por el contrario exige un mayor ejercicio argumentativo en el cual se fundamente la aplicación de una determinada norma jurídica a un antecedente de hecho y las conclusiones establecidas a partir de ello”.<sup>5</sup>

La Corte Constitucional, para el período de transición, y la Corte Constitucional del Ecuador, en sus decisiones, han establecido que la motivación deberá contener al menos tres requisitos, a saber: razonabilidad; lógica y comprensibilidad.<sup>6</sup>

A efectos de analizar el requisito de razonabilidad, es menester señalar que este supone que la decisión judicial se encuentra fundada en disposiciones constitucionales y en la normativa legal pertinente, sin que de su contenido se evidencie una contradicción con dichas disposiciones. Del análisis de la decisión judicial impugnada, se desprende que en la decisión se toma como fundamento normativo las disposiciones contenidas en los artículos 86, 88 y 426 de la Constitución de la República atinentes a la acción de protección, así como también lo dispuesto en el artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantía Jurisdiccionales y Control Constitucional. Sin embargo, se establecen criterios que contradicen lo dispuesto en el precedente constitucional establecido en la Sentencia N.º 001-10-SAN-CC, lo cual generó que se efectuó una desnaturalización de la garantía, incumplándose el requisito analizado.

El requisito de lógica, por su parte, establece la obligación de que la decisión judicial guarde coherencia, para lo cual es primordial que las premisas que la conforman se encuentren estructuradas de tal forma que permitan un entendimiento de la decisión. Para el efecto, la correlación de premisas fácticas y jurídicas debe guardar relación con las valoraciones a las que llega el juez y estas con las justificaciones que de tal valoración se desprendan.

En la decisión judicial impugnada, se evidencia que en el considerando sexto se realiza un análisis acerca de la naturaleza de la acción de protección, determinándose que: “Por tanto, esta acción procede: a) cuando existe vulneración de derechos reconocidos en la Constitución; y, b) cuando estos derechos se hayan violado por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial”. Mientras que, en el considerando séptimo se analiza el Mandato Constituyente N.º 2, estableciéndose que: “El espíritu del Mandato Constituyente pretende eliminar todas esas inequidades y desigualdades que se daban anteriormente entre las instituciones públicas en donde se unos salían con indemnizaciones de oro (...)”. Finalmente en la resolución, los jueces establecen que la Dirección

<sup>5</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 028-13-SEP-CC, caso N.º 1520-10-EP.

<sup>6</sup> Corte Constitucional, para el período de transición, sentencia N.º 227-012-SEP-CC, caso N.º 1212-11-EP citada por la Corte Constitucional del Ecuador en las sentencias N.º 20-13-SEP-CC, caso N.º 563-12-EP, sentencia N.º 092-13-SEP-CC, caso N.º 0538-13-EP, sentencia N.º 097-13-SEP-CC, caso N.º 1614-11-EP.

Provincial de Educación del Azuay si bien cumplió con su obligación de cubrir las remuneraciones lo hace de forma incompleta, por lo cual manifiesta: “en la especie cabe mandar a cumplir de manera completa la obligación correspondiente a la Dirección Provincial de Educación y/o Ministerio de Educación a fin de garantizar los derechos constitucionales de la accionante”.

A partir de estas premisas los jueces resuelven aceptar el recurso interpuesto y revocar la sentencia recurrida. Al respecto, la Corte Constitucional evidencia que los jueces no justifican las razones por las cuales se verifica una vulneración de derechos constitucionales en el presente caso, ya que únicamente se limitan a señalar que la liquidación entregada es incompleta. En este sentido, no se efectúa un análisis adecuado acerca de la vulneración de derechos, ya que más bien su ámbito de estudio se centra en determinar la falta de aplicación de normativa infraconstitucional –Mandato Constituyente N.º 2– desnaturalizando la esencia de la garantía de acción de protección y desconociendo el precedente constitucional dictado por la Corte Constitucional, para el período de transición, en la sentencia N.º 001-10-SAN-CC.

En tal sentido, se desprende que la decisión judicial impugnada adolece de criterios errados en su estructura lógica, lo cual provoca que la misma carezca de una argumentación jurídica fundamentada en hechos, normativa pertinente, jurisprudencia aplicable y justificaciones adecuadas a la naturaleza del proceso. Ante ello, la Corte Constitucional concluye que el requisito de lógica fue incumplido en la sentencia analizada.

Finalmente, el requisito de comprensibilidad se sustenta en la claridad del lenguaje que se establezca en la sentencia, a fin de que la misma pueda ser entendida y fiscalizada por las partes y por la ciudadanía en general.

En tal sentido, del análisis de la decisión judicial impugnada, se desprende que la misma se sustenta en un lenguaje claro ya que si bien, se fundamenta en la normativa tanto constitucional como legal, establece conclusiones con estructuras gramaticales que permiten su entendimiento. Siendo así, la Corte Constitucional evidencia el cumplimiento del presente requisito en la decisión analizada.

Por lo expuesto, la decisión, al no cumplir los requisitos de razonabilidad y lógica, carece de una debida motivación, en tanto no se adecua a lo dispuesto en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República.

Finalmente, esta Corte debe señalar que en virtud de que en la decisión judicial analizada se efectúa una desnaturalización de la acción de protección, en tanto que se acepta una acción que conforme lo expuesto en esta sentencia se refería a la aplicación de la normativa infraconstitucional y no a una vulneración de derechos constitucionales incurriendo en una lesión a los derechos constitucionales a la seguridad jurídica y debido proceso en la garantía de la motivación; es menester, a fin de garantizar el respeto a la naturaleza de la acción de protección, dejar en firme la sentencia del 17 de junio de 2011, emitida por el juez vigésimo de lo civil de Cuenca, ya que en esta se niega la acción de protección tomando como fundamento lo

dispuesto en la Constitución de la República, Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y el precedente dictado por la Corte Constitucional en lo referente al Mandato Constituyente N.º 2.

### 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 seguridad jurídica y debido proceso en la garantía de 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 29 de julio del 2011 a las 10h49, por la Primera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, dentro de la acción de protección N.º 165-2011.
  - 3.2 Dejar en firme la sentencia del 17 de junio de 2011, emitida por el juez vigésimo de lo civil de Cuenca.

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 a favor de las juezas y jueces: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, Wendy Molina Andrade, Alfredo Ruiz Guzmán, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de las juezas María del Carmen Maldonado Sánchez, Tatiana Ordeñana Sierra y Ruth Seni Pinoargote, en sesión extraordinaria del 06 de agosto del 2014. Lo certifico.

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

**CORTE CONSTITUCIONAL.-** Es fiel copia del original.- Revisado por: ... f.) Ilegible.- Quito, a 19 de septiembre del 2014.- f.) Ilegible, Secretaría General.

#### CASO Nro. 1663-11-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 lunes primero de septiembre de dos mil catorce.- Lo certifico.

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

**CORTE CONSTITUCIONAL.-** Es fiel copia del original.- Revisado por: ... f.) Ilegible.- Quito, a 19 de septiembre de 2014.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 06 de agosto del 2014

**SENTENCIA N.º 121-14-SEP-CC**

**CASO N.º 0523-12-EP**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

El licenciado José Alejandro Quilambaqui Tenesaca, en calidad de director provincial de Educación del Azuay, presenta acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia del 27 de febrero de 2012 a las 09:20, dictada por los jueces de la Segunda Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, dentro de la acción de protección N.º 026-12. El accionante señala que la mencionada decisión judicial vulnera los derechos constitucionales a la seguridad jurídica y debido proceso en la garantía de la motivación, contenidos en los artículos 82 y 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, el 27 de marzo de 2012, 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, publicado en el suplemento del Registro Oficial N.º 587 del 30 de noviembre del 2011, certificó que en referencia a la acción N.º 0523-12-EP no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

El 22 de mayo de 2012 a las 13:06, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, conformada por los entonces jueces constitucionales Ruth Seni Pinoargote, Edgar Zárate Zárate y Hernando Morales Vinueza, de conformidad con las normas de la Constitución de la República, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, admitió a trámite la acción.

Mediante oficio N.º 098-CC-SA-SG de fecha 19 de junio de 2012, la Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, remite la causa al ex juez constitucional Roberto Bhrunis Lemarie.

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 la sustanciación de la presente causa al juez constitucional Patricio Pazmiño Freire, quien avocó conocimiento de la misma el 20 de febrero de 2014 y dispuso las notificaciones respectivas.

**Sentencia o auto que se impugna**

Sentencia dictada el 27 de febrero de 2012 a las 09:20, por la Segunda Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, dentro de la acción de protección N.º 26-2012:

“SEGUNDA SALA ESPECIALIZADA DE LO PENAL Y TRÁNSITO DE LA CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DEL AZUAY. EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA. LA SEGUNDA SALA ESPECIALIZADA DE LO PENAL DE LA CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE CUENCA. Ponente: Dr. Ariosto Reinoso Hermida. JUICIO No. 26-2012. Cuenca, Febrero 27 de 2012. Las 09h20. Vistos: (...) NOVENO. MANDATOS CONSTITUYENTES: (...) En conclusión, se han vulnerado los Mandatos Constituyentes 1 y 2 expedidos por la Asamblea Constituyente, legítima representante de la voluntad soberana del pueblo (...) La acción de protección es un proceso de naturaleza cautelar, más no un proceso de conocimiento o declarativo, ya que tiene como objeto tutelar derechos subjetivos constitucionales, siendo por lo tanto, una garantía de protección de derechos fundamentales (...) esta Sala “ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, resuelve desestimar el recurso deducido por la parte accionada y declarar procedente el recurso de apelación interpuesto por la parte actora y, consecuentemente CONFIRMAR la sentencia impugnada, REFORMÁNDOLA parcialmente en el sentido de que le corresponde al Juzgado de primer nivel disponer la ejecución de la sentencia conforme lo preceptuado en el Art. 86.3 (...) En efecto la parte accionada proceda a realizar la liquidación y el pago de los valores a favor de la accionante de conformidad con lo dispuesto en el Art. 8, inciso primero del Mandato Constituyente No. 2 (...)”.

**Antecedentes del caso en concreto**

El 08 de diciembre de 2011 las señoras Hilda Genoveva Bernal Campoverde y Zoila Victoria Llivipuma presentaron acción de protección en contra de la Dirección Provincial de Educación del Azuay.

El día 18 de enero de 2012, el juez segundo de garantías penales dictó sentencia en la que resolvió: “(...) se acepta la acción de protección propuesta por Hilda Genoveva Bernal

Campoverde en contra de la Dirección Provincial de Educación y, se dispone que se reconozca a la accionante la bonificación completa de acuerdo al Art. 8 inciso primero del Mandato Constituyente No. 2 (...); decisión que fue apelada por parte del accionado y de Hilda Genoveva Bernal Campoverde, recurso que correspondió conocer a la Segunda Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Cuenca, la cual, con fecha 27 de febrero de 2012 dictó sentencia en los siguientes términos: “(...) resuelve desestimar el recurso deducido por la parte accionada y declarar procedente el recurso de apelación interpuesto por la parte actora y, consecuentemente CONFIRMAR la sentencia impugnada, reformándola parcialmente (...)”.

#### **Argumentos planteados en la demanda**

El accionante, en su demanda de acción extraordinaria de protección, en lo principal realiza las siguientes argumentaciones:

Señala que la decisión judicial impugnada vulneró su derecho constitucional a la seguridad jurídica, por cuanto los jueces provinciales de la Segunda Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay no consideraron lo dicho por la Corte Constitucional, máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia, en la sentencia N.º 001-10-SAN-CC dictada dentro del caso N.º 0040-09-AN de fecha 13 de abril de 2010 y en la Sentencia N.º 004-10-SAN-CC emitida dentro del caso N.º 0069-09-AN, en las cuales se determinó el alcance del Mandato Constituyente N.º 2, en el sentido que este se encuentra orientado a establecer los topes máximos para las liquidaciones por concepto de jubilación, sean estas por supresión de partidas, renuncia voluntaria o retiro voluntario de los funcionarios, servidores públicos y personal docente del sector público.

Establece que la acción de protección no puede intentarse contra actos de carácter normativo, o contra el acto de autoridad en ejercicio de la función administrativa que producen efectos jurídicos individuales de forma directa, sino que debe recurrirse a lo establecido en el artículo 173 de la Constitución de la República, pues el carácter excepcional de las garantías jurisdiccionales solo opera cuando no existe otra vía para reparar las violaciones a derechos. En este sentido, manifiesta que es competencia del Tribunal Contencioso Administrativo conocer los actos u omisiones de las autoridades públicas que generen violaciones consagradas en la Ley de la materia.

Argumenta que los jueces de la Segunda Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Cuenca vulneraron su derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación, en cuanto la decisión no se encuentra debidamente fundamentada, ya que es generalizada, razón por la que carece de valor y eficacia jurídica, provocando arbitrariedad e indefensión.

Agrega que los jueces de la Sala actuaron sin competencia, ya que conocieron un asunto de mera legalidad, violentado las garantías constitucionales antes nombradas. En este sentido, concluye que los jueces actuaron inobservando el principio de que todos los poderes públicos deben sujetar

sus actos a las normas, valores y principios constitucionales, debiendo someterse a las reglas procesales que son de orden público para que su aplicación no quede al arbitrio de los litigantes o jueces.

#### **Fundamentos de derecho del accionante**

Sobre la base de los hechos citados, el accionante señala que la mencionada decisión judicial vulnera sus derechos constitucionales a la seguridad jurídica y debido proceso en la garantía de la motivación, consagrados en los artículos 82 y 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República.

#### **Pretensión**

La pretensión concreta del legitimado activo respecto de la reparación de los derechos constitucionales vulnerados es la siguiente:

“(…) SOLICITO que se admita LA ACCIÓN EXTRAORDINARIA DE PROTECCIÓN y que luego de la sustanciación correspondiente mediante la respectiva sentencia se deje sin efecto la sentencia dictada por los señores Jueces Provinciales de la Segunda Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, así como la resolución del Juez Constitucional de primera instancia: esto implica declarar sin lugar la Acción de Protección propuesta por HILDA GENOVEVA BERNAL CAMPOVERDE”.

#### **Contestación a la demanda**

El abogado Marcos Edison Arteaga Valenzuela, en calidad de director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, en escrito constante a fs. 26 del expediente constitucional, sin emitir un pronunciamiento de fondo, señala la 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 los artículos del 60 al 64 y 191 numeral 2 literal d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en el presente caso, de la acción presentada en contra de la sentencia del 27 de febrero de 2012 a las 09:20, dictada por los jueces de la Segunda Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, dentro de la acción de protección N.º 026-12.

#### **Legitimación activa**

El accionante se encuentra legitimado para presentar esta 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 del 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 o auto definitivo resultado de un proceso judicial.

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.

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 del 27 de febrero de 2012 a las 09:20, dictada por la Segunda Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, ¿vulnera el derecho constitucional a la seguridad jurídica?
2. La decisión judicial impugnada ¿vulnera el derecho constitucional al debido proceso, en la garantía de la motivación?

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

##### **1. La sentencia del 27 de febrero de 2012 a las 09:20, dictada por la Segunda Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, ¿vulnera el derecho constitucional a la seguridad jurídica?**

El derecho constitucional a la seguridad jurídica se encuentra consagrado en el artículo 82 de la Constitución de la República, en el que se 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”.

El accionante alega que se vulneró su derecho constitucional a la seguridad jurídica, por cuanto la Segunda Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay no consideró los precedentes dictados por la Corte Constitucional en las sentencias N.º 001-10-SAN-CC y 004-10-SAN-CC que establecían el alcance del Mandato Constituyente N.º 2.

La seguridad jurídica es un derecho constitucional de fundamental importancia, en tanto garantiza el respeto a la Constitución como la norma suprema que rige el ordenamiento jurídico, así como también la aplicación de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por parte de las autoridades competentes para ello.

De esta forma, este derecho otorga confianza y certeza a la ciudadanía de que sus derechos serán plenamente respetados, mediante la sujeción a las disposiciones que conforman el sistema jurídico. Así, las personas podrán conocer con anticipación cuál será el tratamiento que la normativa empleará para la solución de un hecho determinado.

La Corte Constitucional del Ecuador, en la sentencia N.º 035-13-SEP-CC, señaló: “El artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador determina el principio a la seguridad jurídica, mismo que tiene relación con la observancia y respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras públicas y aplicadas por autoridades competentes; 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>1</sup>.

El derecho constitucional a la seguridad jurídica, dentro de las garantías jurisdiccionales, es de fundamental importancia, por cuanto prevé el respeto a los parámetros que la normativa ha instaurado para que estas cumplan su objetivo de proteger eficaz e inmediatamente los derechos reconocidos en la Constitución de la República.

En este sentido, la acción de protección como garantía jurisdiccional, conforme lo dispuesto en el artículo 88 de la Constitución de la República “*tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución*”.

El caso *sub examine* proviene de una acción de protección presentada por las señoras Hilda Genoveva Bernal Campoverde y Zoila Victoria Llivipuma, en la cual alegaban la vulneración de sus derechos constitucionales por la inaplicación del artículo 8 del Mandato Constituyente No. 2 para el cálculo de los valores correspondiente por concepto de jubilación patronal. El juez Segundo de Garantías Penales con fecha 18 de enero de 2012, dicta

<sup>1</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 035-13-SEP-CC, caso N.º 0909-10-EP.

sentencia en la que resuelve aceptar la acción de protección y dispone que se reconozca a la accionante la bonificación completa de acuerdo al artículo 8 inciso primero del Mandato Constituyente No. 2, y que para el efecto, se esté a lo dispuesto en los artículos 18 y 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Por su parte, la Segunda Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay el día 27 de febrero de 2012, dicta sentencia en la que resuelve confirmar la sentencia subida en grado, reformándola parcialmente en el sentido de que la determinación del monto de la reliquidación deberá efectuarse conforme lo preceptuado en el artículo 86 numeral 3 de la Constitución de la República.

Al respecto, el accionante en su demanda de acción extraordinaria de protección señala que el análisis efectuado por ambas judicaturas vulneró su derecho a la seguridad jurídica, en tanto los jueces no consideraron los precedentes dictados por la Corte Constitucional que establecen el alcance del Mandato Constituyente No. 2. Siendo así, para determinar si existió dicha vulneración corresponde a la Corte Constitucional referirse al Mandato señalado en relación con los precedentes constitucionales.

La Asamblea Nacional, en uso de las competencias que la norma constitucional determina, expidió el Mandato Constituyente No. 2, con el objetivo de erradicar los privilegios remunerativos y salariales del sector público.

En tal sentido, la Corte Constitucional, para el período de transición, en la Sentencia No. 001-10-SAN-CC estableció el alcance del Mandato Constituyente No. 2, manifestando:

*“El alcance del Mandato Constituyente N.º 2 –con el carácter de generalidad– se orienta a establecer los topes máximos para las liquidaciones por jubilación, sean éstas por supresión de partidas, renuncia voluntaria o retiro voluntario de los funcionarios, servidores públicos y personal docente del sector público. A través de aquello se tiende a corregir ciertas desigualdades o “abusos” cometidos por instituciones estatales (...) **Resulta trascendente ponderar que el Mandato Constituyente No. 2 y en particular 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 (...)**”.* Lo subrayado fuera del texto.

En el mismo sentido, la Corte Constitucional, para el período de transición, en la Sentencia No. 004-10-SAN-CC agregó:

*“El Objetivo del referido Mandato se encuentra enunciado en las dos consideraciones siguientes: a) Que la Asamblea Nacional Constituyente debe contribuir a erradicar los privilegios remunerativos y salariales, eliminando las distorsiones generadas por la existencia de remuneraciones diferenciadas que se pagan en algunas entidades públicas, y b) Que algunas entidades del Estado o que se financian con recursos del sector público, a pretexto de su autonomía, han fijado remuneraciones mensuales y salarios que violentan el principio básico de: “a igual trabajo, igual remuneración”. Consecuentemente, el Mandato*

*Constitucional tuvo como objetivo sentar las bases que permitieran superar desviaciones injustificadas en el sistema remunerativo en el sector público por la existencia de grandes diferencias de salarios y remuneraciones, determinantes de situaciones privilegiadas, atentatorias del derecho a la igualdad”.*<sup>2</sup>

En este sentido, el Mandato Constituyente No. 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 éste cuerpo jurídico no reconoce derechos subjetivos.

La Corte Constitucional del Ecuador, en la sentencia N.º 096-13-SEP-CC, determinó: “Una vez establecida la naturaleza jurídica del mandato en cuestión y en atención a un análisis integral del expediente se establece que el problema central del caso sub examine se resume a un aspecto de interpretación normativa de una disposición contenida en el Mandato Constituyente No. 2 y que al tener dicho Mandato la categoría de ley orgánica, debe ser interpretado como tal por parte de las diferentes autoridades jurisdiccionales que lleguen a tener conocimiento de una causa en donde sea aplicable esta norma (...)”<sup>3</sup>

Conforme lo enunciado, este cuerpo jurídico debe ser entendido como aquel que establece valores que servirán como parámetros del sector público para efectuar las liquidaciones e indemnización por jubilación y desvinculación de sus servidores.

Del análisis del proceso se desprende que la pretensión central de la acción de protección era la aplicación de una disposición normativa –Mandato Constituyente N.º 2–, que a criterio de sus accionantes había sido inobservada por el director provincial de Educación del Azuay al momento de establecer el valor de la jubilación.

El juez de primera instancia y la Segunda Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Azuay establecen como fundamento para aceptar la acción de protección la falta de aplicación del mandato constituyente N.º 2. Así, la Sala determina la vulneración a este Mandato, señalando: “En conclusión, se han vulnerado los Mandatos Constituyentes 1 y 2 expedidos por la Asamblea Constituyente legítima representante de la voluntad soberana del pueblo por mandato popular (...)”.

Al respecto, la Corte Constitucional advierte que los jueces no consideraron lo establecido por este organismo en las sentencias N.º 001-10-SAN-CC y 004-10-SAN-CC, en las que se determinaba que el Mandato Constituyente N.º 2 tiene la calidad de ley orgánica; por lo tanto, su aplicabilidad e interpretación corresponde a un conflicto de

<sup>2</sup> Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, Sentencia No. 004-10-SAN-CC, caso No. 0069-09-EP.

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 096-13-SEP-CC, caso N.º 0318-11-EP.

índole infraconstitucional, sin adecuarse a la naturaleza de la acción de protección, que es proteger directa y eficazmente los derechos constitucionales.

La Corte Constitucional del Ecuador, en la sentencia N.º 044-14-SEP-CC señaló que: “En consecuencia, la Corte Constitucional, al haber señalado en pronunciamientos anteriores la naturaleza y el alcance de las disposiciones contenidas en el Mandato Constituyente N.º 2, ha establecido lineamientos para los operadores de justicia constitucional de primera y segunda instancia, quienes están en la obligación de observar los precedentes jurisdiccionales emitidos por este órgano de justicia. Así, las sentencias antes invocadas, al generar efectos *inter pares* (es decir aplicables para casos análogos) deben ser observadas y respetadas por todos los operadores jurídicos, pues no observar estos precedentes violenta el principio de seguridad jurídica consagrado en la Constitución”<sup>4</sup>.

Consecuentemente, considerando que el derecho constitucional a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras y públicas aplicadas por las autoridades competentes, se desprende que en la sentencia de fecha 18 de enero del 2012, dictada por el juez segundo de garantías penales, y en la sentencia del 27 de febrero de 2012, emitida por la Segunda Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, al desconocerse las decisiones dictadas por la Corte Constitucional, para el período de transición, que establecían un precedente respecto de la naturaleza y objeto del Mandato Constituyente N.º 2, con efectos *inter comunis*, se aceptó una acción de protección, inobservando el objeto que esta garantía persigue, lo cual constituye una vulneración al derecho mencionado.

## 2. La decisión judicial impugnada ¿vulnera el derecho constitucional al debido proceso, en la garantía de la motivación?

El accionante establece que los jueces, en la decisión judicial impugnada, realizaron una fundamentación generalizada, lo cual provocó que la decisión carezca de valor y eficacia jurídica.

El derecho constitucional al debido proceso, en la garantía de la motivación, se encuentra consagrado en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República de la siguiente forma: “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. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores públicos serán sancionados”.

Siendo así, el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación garantiza que los operadores de justicia realicen un ejercicio de justificación de las razones por las cuales fallan de una manera determinada; con ello se

logra que las personas conozcan cuáles fueron los hechos, normas y valoraciones que llevaron al operador a emitir su decisión.

Siendo así, la motivación no plantea una exigencia encaminada a que los jueces realicen una descripción aislada de los hechos y una transcripción de normas jurídicas, sino que, por el contrario, plantea la obligación de correlacionar los elementos que conforman una decisión, estableciendo la pertinencia o no de una norma jurídica respecto de un elemento fáctico determinado, acompañado de un ejercicio de profunda razonabilidad mediante el cual el juez emita las conclusiones de dicha correlación, y finalmente en base a todas estas valoraciones, resuelva el caso que se encuentra bajo su conocimiento.

Al respecto, el artículo 4 numeral 9 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional 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”.

La Corte Constitucional del Ecuador, en la sentencia N.º 021-13-SEP-CC señaló: “Esto quiere decir que corresponde a los jueces realizar un análisis preciso, claro y articulado entre los fundamentos fácticos y los derechos vulnerados, pues no es suficiente mencionar los principios o derechos violentados, sino que es necesario determinar cómo y de qué forma se vinculan los hechos con las normas aplicables al caso concreto. Por tanto, la motivación no es solo un elemento formal, como requisito obligatorio de toda manifestación de autoridad pública, sino que constituye un elemento sustancial que expresa la garantía del derecho al debido proceso, pues permite a las partes conocer el razonamiento lógico del juez y por tanto comprender las razones jurídicas por las que se ha llegado a un fallo determinado”<sup>5</sup>.

En este sentido, la Corte Constitucional, para el período de transición, así como la Corte Constitucional del Ecuador han establecido que para que una decisión se encuentre debidamente motivada es necesario que concurren tres requisitos: a) razonabilidad, b) lógica, y c) comprensibilidad<sup>6</sup>; 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,

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 044-14-SEP-CC, caso N.º 0592-11-EP.

<sup>5</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 021-13-SEP-CC, caso No. 960-10-EP.

<sup>6</sup> Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, Sentencia No. 227-12-SEP-CC, caso No. 1212-11-EP citada por la Corte Constitucional del Ecuador en las sentencias No. 20-13-SEP-CC, caso N.º 0563-12-EP, sentencia N.º 092-13-SEP-CC caso N.º 0538-13-EP, sentencia N.º 097-13-SEP-CC caso N.º 1614-11-EP.

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.

A efectos de analizar el requisito de razonabilidad, es necesario precisar que de la decisión demandada se desprende que los jueces fundamentan su decisión a partir de los artículos 86 y 88 de la Constitución de la República, que regulan lo referente a las garantías constitucionales, y específicamente lo atinente a la acción de protección. Sin embargo, se establecen criterios que contradicen lo dispuesto en el precedente constitucional establecido en la sentencia N.º 001-10-SAN-CC, lo cual generó que se efectúe una desnaturalización de la garantía, incumpléndose el requisito analizado.

En lo que respecta al requisito de lógica, efectuando un análisis de la decisión judicial impugnada, se desprende que la Segunda Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, en la sentencia, realiza el siguiente análisis: a partir del considerando quinto, se efectúa una descripción de los antecedentes del caso concreto; en el considerando sexto, la Sala se refiere a la audiencia pública celebrada en la sustanciación del proceso; en el considerando séptimo se mencionan las pruebas presentadas; en el considerando octavo analiza lo referente a la acción de protección como garantía constitucional, determinando: “Por tanto, esta acción procede: a) cuando existe vulneración derechos reconocidos en la Constitución; y, b) cuando estos derechos se hayan violado por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial (...)”; en el noveno considerando analiza lo relacionado con los Mandatos Constituyentes, citando la disposición contenida en el artículo 8 del Mandato Constituyente N.º 2, sin realizar ninguna valoración de la misma. En el mismo sentido, la Sala se refiere al artículo 11 de la Constitución de la República, cita los numerales 1, 2, 3, 4 y 5, a partir de lo cual determina: “En conclusión se han vulnerado los Mandatos Constituyentes 1 y 2 (...) también se han violado los principios fundamentales previstos en la siguiente normativa constitucional: Art. 11 numerales 1, 3, 4 y 5, 82, 424, 425 y 426 (...)”. Esta conclusión a la que llega la Sala no se sustenta en ningún análisis relacionado con los hechos del caso concreto, ni mucho menos se fundamenta en ninguna valoración o justificación que permita evidenciar la vulneración de estos derechos.

Más adelante, la Sala señala: “La acción de protección es un proceso de naturaleza cautelar, mas no un proceso de conocimiento o declarativo, ya que tiene como objeto tutelar derechos subjetivos constitucionales (...)”. El criterio al que llega la Sala es errado; la acción de protección es una garantía que tiene como fin último la protección de derechos constitucionales; no es cautelar, sino que constituye un proceso de conocimiento respecto a una supuesta vulneración de derechos.

Bajo estos fundamentos, la Sala resuelve desestimar el recurso de apelación interpuesto por la accionada y aceptar el recurso presentado por la accionante, confirmando y reformando la sentencia respecto a lo siguiente: “le corresponde al Juzgado de primer nivel disponer la

ejecución de la sentencia conforme lo preceptuado en el Art. 86.3 de la Constitución y no como indica que esté a lo resuelto en la parte final del Art. 18 y 19 de la L.O.G.J.C.C.(...)”.

Del análisis de la decisión judicial impugnada se desprende que la Sala utiliza el mismo fundamento que sustentó el juez segundo de garantías penales para aceptar la acción de protección, esto es, la errónea aplicación del Mandato Constituyente N.º 2.

Se desprende de esto que en las decisiones analizadas los jueces no observaron lo dispuesto por la Corte Constitucional, para el período de transición, en la Sentencia 001-10-SAN-CC, en la cual se determinó que el Mandato Constituyente N.º 2 tiene la calidad de ley orgánica. Bajo estas circunstancias, no se encontraban frente a una acción u omisión por parte de autoridades públicas no judiciales o particulares que vulneraban derechos –objeto de la acción de protección–, sino frente a un conflicto de aplicación de normativa infraconstitucional que conforme lo dicho en el primer problema jurídico era ajeno a la naturaleza de la acción de protección.

Adicionalmente, la Sala no estructura la decisión de forma adecuada, ya que comienza relatando los hechos del caso concreto, posteriormente se refiere a la naturaleza del Mandato Constituyente N.º 2, sin emitir ninguna valoración al respecto, a partir de lo cual señala la vulneración de derechos constitucionales, sin previo exponer las razones por las que llega a esta conclusión. En tal sentido, no se desprende que haya existido una correlación entre las premisas fácticas y premisas jurídicas, muchos menos que se haya formulado una justificación de los motivos por los cuales se determina que se vulneraron derechos constitucionales, lo cual sumado a la desnaturalización de la acción de protección, permite a esta Corte Constitucional concluir que la decisión incumple el presente requisito.

Respecto, al requisito de comprensibilidad, se colige que la sentencia se encuentra integrada por estructuras gramaticales expuestas con un lenguaje claro, sencillo y entendible, que permite su comprensibilidad. En tal sentido, se cumple el requisito analizado.

La Corte Constitucional concluye que la decisión judicial, al no sujetarse al marco jurídico vigente y a la jurisprudencia dictada por la Corte Constitucional, vulnera el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación.

### **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 a la seguridad jurídica y debido proceso, en la garantía de la motivación.

2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.

Quito, D. M., 12 de agosto de 2014

3. Como medidas de reparación integral se dispone:

**SENTENCIA N.º 123-14-SEP-CC**

3.1 Dejar sin efecto la sentencia del 27 de febrero de 2012 a las 09:20, dictada por los jueces de la Segunda Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, dentro de la acción de protección N.º 026-12

**CASO N.º 1739-12-EP**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

3.2 Dejar sin efecto la sentencia de fecha 18 de enero de 2012, dictada por el juez segundo de garantías penales de Cuenca.

**I. ANTECEDENTES**

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

**Resumen de admisibilidad**

La demanda fue presentada por el señor Leonardo Reyes Pesantez, por sus propios derechos, el 15 de octubre de 2012.

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

El 01 de noviembre de 2012, la Secretaría General certificó que en referencia a la acción constitucional N.º 1739-12-EP, no se presentó previamente otra demanda con identidad de objeto y acción.

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

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por las juezas constitucionales Tatiana Ordeñana Sierra, María del Carmen Maldonado Sánchez y el juez constitucional Fabián Marcelo Jaramillo Villa, a través del auto dictado el 27 de marzo de 2013, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 1739-12-EP.

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con seis votos a favor, de las juezas y jueces: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, Wendy Molina Andrade, Alfredo Ruiz Guzmán, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de las juezas María del Carmen Maldonado Sánchez, Tatiana Ordeñana Sierra y Ruth Seni Pinoargote en sesión extraordinaria del 06 de agosto del 2014. Lo certifico.

Mediante memorando N.º 194-CCE-SG-SUS-2013 del 24 de abril de 2013, el secretario general, Jaime Pozo Chamorro, manifestó que conforme al sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión extraordinaria del 23 de abril de 2013, remitió el caso N.º 1739-12-EP a la jueza ponente Tatiana Ordeñana Sierra.

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

**CORTE CONSTITUCIONAL.-** Es fiel copia del original.- Revisado por: ... f.) Ilegible.- Quito, a 19 de septiembre del 2014.- f.) Ilegible, Secretaría General.

La jueza ponente, el 29 de enero de 2014, avocó conocimiento de la causa y dispuso que se notifique con el contenido de la demanda a los jueces de la Primera Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, en calidad de legitimados pasivos, con la finalidad de que se sirvan presentar, en el término de cinco días, el informe de descargo debidamente motivado; al señor Leonardo Reyes Pesantez, en calidad de legitimado activo; al señor Diego Rodríguez Muñoz, en calidad de tercero interesado y, a la Procuraduría General del Estado.

**CASO Nro. 0523-12-EP**

**RAZON.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el juez Patricio Pazmiño Freire, presidente de la Corte Constitucional, el día lunes primero de septiembre de dos mil catorce.- Lo certifico.

**Detalle de la demanda**

El señor Leonardo Reyes Pesantez, en calidad de legitimado activo, en lo principal argumenta lo siguiente:

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

**CORTE CONSTITUCIONAL.-** Es fiel copia del original.- Revisado por: ... f.) Ilegible.- Quito, a 19 de septiembre de 2014.- f.) Ilegible, Secretaría General.

“En este caso en particular, la Primera Sala de lo Penal y Tránsito de la H. Corte Provincial de Azuay mediante providencia notificada el 12 de septiembre de 2012 obrando sin competencia alguna decidió que: «...esta Sala por improcedente no acepta el recurso de hecho interpuesto...» cuando lo correcto era que una vez interpuesto el Recurso de Hecho, la Sala cumpliera con lo establecido en el Art. 9 de la Ley de Casación (...).

Claramente queda demostrada por la simple lectura de lo que determina la ley, que la Sala en el momento que recibió el Recurso de Hecho debió enviar el expediente a la Corte Suprema de Justicia para que sea ésta la que resuelva al respecto, por lo que presenté un escrito el 17 de septiembre en el que solicité la revocatoria de la providencia antes mencionada consumándose de esta manera la lesión a mis derechos fundamentales a través del auto resolutorio notificado el 20 de septiembre...”.

#### **Antecedentes fácticos del caso concreto**

El señor Leonardo Reyes Pesantez, por sus propios derechos, presentó una denuncia por el delito de falso testimonio y perjurio en contra del señor Diego Rodríguez Muñoz, la misma que se fundamentó en el artículo 354 del Código Penal vigente (a la fecha de presentación de la demanda). El 01 de marzo de 2011, el Juzgado Tercero de Garantías Penales de Cuenca declaró el sobreseimiento definitivo del acusado y calificó la denuncia de temeraria. En base a dicha calificación, el señor Diego Rodríguez Muñoz inició un juicio de daños y perjuicios en contra del señor Leonardo Reyes Pesantez. El 07 de mayo de 2012, el Juzgado Primero de Garantías Penales de Cuenca declaró con lugar la demanda propuesta y ordenó al señor Leonardo Reyes Pesantez cancelar la suma de \$6.000,00 (seis mil dólares de los Estados Unidos de América), por concepto de daños y perjuicios.

Luego, en la providencia dictada el 29 de mayo de 2012, dicho órgano judicial negó por improcedente el recurso de apelación interpuesto por el legitimado activo y, el 5 de julio de 2012, negó el pedido de revocatoria de la providencia anterior. Posteriormente, el 09 de agosto de 2012, la Primera Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, por improcedente, no aceptó el recurso de casación propuesto por el legitimado activo ante lo cual formuló recurso de hecho, el mismo que no fue aceptado en auto dictado el 12 de septiembre de 2012.

Así las cosas, mediante auto dictado el 20 de septiembre de 2012, la Primera Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay no aceptó por improcedente el pedido de revocatoria formulado por el legitimado activo. Contra esta decisión judicial, el legitimado activo interpone la presente acción extraordinaria de protección.

#### **Decisión judicial que se impugna**

Como se ha indicado, la decisión judicial que se impugna fue dictada el 20 de septiembre de 2012, por la Primera Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay en la causa N.º 0143-2012, que en su parte fundamental señala textualmente:

“VISTOS: En virtud del escrito presentado por Leonardo Reyes Pesantez se niega la revocatoria solicitada, por los argumentos expuestos en auto anterior de fecha 12 de septiembre de 2012, a las 08h03, debiendo destacar que incluso se tiene amplia Jurisprudencia, como la Resolución N° 0003-2009-2SP juicio N° 0043-2009 Procedencia: Ex Segunda Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia (2008) Fecha

de resolución: 14 de Enero de 2009, la que en su parte fundamental niega el recurso de casación en este tipo de trámites.- Por lo expuesto, esta Sala por improcedente no acepta la revocatoria solicitada y ordena nuevamente la devolución del expediente al Juzgado de origen, a fin de que proceda la ejecución de la sentencia dictada (...).”.

#### **Contestación a la demanda y argumentos**

##### **Jueces de la Primera Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay**

A pesar de haber sido debidamente notificados con el contenido de la providencia de avoco conocimiento de la causa, los jueces de la Primera Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay no presentaron el informe de descargo respectivo.

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

A foja 24 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.

## **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, 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 pongan fin al proceso; en esencia, la Corte Constitucional, por medio de esta acción excepcional, se pronunciará respecto a dos cuestiones principales: la vulneración de derechos constitucionales sustantivos o la vulneración de normas del debido proceso.

La Corte Constitucional, respecto a esta acción ha establecido 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 la Sala cuya resolución se impugna, quien en ejercicio de la potestad jurisdiccional, conferida constitucional y legalmente, administra justicia y por ende 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, como máximo órgano de control, interpretación y administración de justicia en materia constitucional, en virtud de lo prescrito en el artículo 429 de la Constitución de la República, durante 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 hayan vulnerado por acción u omisión el 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. En virtud de ello, la Corte Constitucional no puede entrar a analizar, menos aún resolver, cuestiones eminentemente legales. El objeto de su análisis debe estar dirigido directamente a la presunta violación de derechos constitucionales y normas del debido proceso en el curso de la decisión impugnada.

#### **Determinación del problema jurídico para la resolución del caso concreto**

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 impugnada, ¿vulnera el derecho constitucional al debido proceso con relación a la garantía consagrada en el artículo 76 numeral 1 de la Constitución de la República y el derecho a la tutela judicial efectiva establecido en el artículo 75 de la Constitución de la República?**

Para dar solución al problema jurídico planteado, corresponde a esta Corte Constitucional efectuar el siguiente análisis constitucional:

En el caso *sub judice*, el legitimado activo, en su demanda, manifestó que los operadores de justicia que rechazaron el recurso de hecho vulneraron su derecho constitucional a la

tutela judicial efectiva y a la garantía constitucional del debido proceso, puesto que: “La Primera Sala de lo Penal y Tránsito de la H. Corte Provincial de Azuay mediante providencia notificada el 12 de septiembre del 2012 obrando sin competencia alguna decidió que «esta Sala por improcedente no acepta el recurso de hecho interpuesto» cuando lo correcto era que una vez interpuesto el recurso de hecho, la Sala cumpliera con lo establecido en el Art. 9 de la Ley de Casación”.

Es necesario, en este marco, que este máximo órgano de interpretación constitucional realice un análisis sobre los derechos constitucionales en discusión, con el objetivo de determinar si estos fueron vulnerados en la sentencia impugnada.

La Constitución de la República, en su artículo 75, reconoce el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva, imparcial y expedita, en los siguientes términos:

“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”.

Al respecto, esta Corte Constitucional ha señalado que:

“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. Por lo tanto, la existencia de recursos en vía ordinaria también constituye una medida de garantía del derecho a la tutela judicial efectiva”<sup>2</sup>.

En concordancia con este derecho constitucional, se ha reiterado 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, en virtud del cual su numeral 1 establece que:

“En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas:

1. Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes (...).”

En el presente caso, el legitimado activo argumenta que se vulneró su derecho constitucional a la tutela judicial efectiva por cuanto en la resolución judicial impugnada, que deniega su recurso de hecho, se incumplió el artículo 9 de la Ley de Casación.

<sup>1</sup> Sentencia de la Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, N.º 067-10-SEP-CC, caso N.º 0945-09-EP, publicado en el Registro Oficial Suplemento N.º 364 de 17 de enero de 2011.

<sup>2</sup> Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 041-12-SEP-CC, caso N.º 0860-09-EP.

Previo a analizar el argumento esgrimido por parte del legitimado activo, se debe recordar que el presente caso se origina en el juicio de daños y perjuicios N.º 0143-2012, presentado por el señor Diego Rodríguez Muñoz, el mismo que se fundamentó en la calificación jurídica de temeraria de la denuncia presentada por el señor Leonardo Reyes Pesantez en contra de este. En la resolución judicial de dicho proceso, el Juzgado Primero de Garantías Penales de Cuenca declaró con lugar la demanda y ordenó al señor Leonardo Reyes Pesantez a cancelar la suma de seis mil dólares de los Estados Unidos de América, por concepto de daños y perjuicios.

El 29 de mayo de 2012, el Juzgado Primero de Garantías Penales de Cuenca, rechazó el recurso de apelación propuesto por el legitimado activo, al exponer las siguientes razones judiciales: “De acuerdo con el Art. 343 del Código de Procedimiento Penal reformado el recurso de apelación procede: número 2 “de la sentencia dictada en proceso simplificado, proceso abreviado y las que declaren la culpabilidad o confirmen la inocencia del acusado, esta disposición no contempla la apelación de la sentencia en juicio verbal sumario por daños y perjuicios, hay que tener presente también lo que dispone el Art. 845 del Código de Procedimiento Civil que también fue reformado”.

Sobre la controversia original, esta Corte Constitucional, para el período de transición, ha venido señalando en casos similares, que la indemnización de daños y perjuicios que se deriva de una declaratoria de denuncia temeraria corresponde a un proceso de naturaleza civil; en tal sentido, las normas aplicables son las establecidas en el Código de Procedimiento Civil:

“(…) Para esclarecer la situación, el Código de Procedimiento Penal ubica en dos hipótesis diversas: la primera prevé el caso de indemnización de daños y perjuicios derivados de la infracción; la segunda prevé el caso de daños y perjuicios derivados de la temeridad de la denuncia, o de las acusaciones, particular o privada. Asimismo, la malicia tiene como efecto la pena; la temeridad tiene como efecto la indemnización. La consecuencia de la malicia es penal; la consecuencia de la temeridad es civil, de resarcimiento para obtener la compensación por el daño causado, presentando la demanda de indemnización...”<sup>3</sup>.

Con respecto a si procede el recurso de apelación en los juicios de daños y perjuicios, nuestra jurisprudencia ha venido afirmando que no procede el recurso de apelación, en virtud de la disposición contenida en el artículo 845 del Código de Procedimiento Civil, aplicable a estas causas:

“Si bien es cierto que por mandato del artículo 31, numeral 2, literal a) del Código de Procedimiento Penal, el juez de garantías penales asume la competencia para conocer y resolver la demanda de indemnizaciones civiles derivada de una pretensión temeraria, tal situación no convierte al juicio verbal sumario de

indemnización de daños y perjuicios en un proceso penal, puesto que la tramitación de los procesos en materia civil se efectúa de conformidad con las disposiciones establecidas y copiladas en el Código de Procedimiento Civil... En razón de los fundamentos expuestos en párrafos anteriores, no cabe duda que tratándose del juicio verbal sumario de indemnización de daños y perjuicios, una vez identificada la naturaleza de las cosas que se debate, en el caso la legislación procesal civil regula el procedimiento”<sup>4</sup>.

“(…) Para determinar el particular al que se alude en la consideración anterior, conviene remitirse, fundamentalmente, a la Sección 22 que contiene las reglas de las que trata del juicio verbal sumario; de la Sección 7 que se refiere a la prueba, y la Sección 10 que se refiere a los recursos, todas del Código de Procedimiento Civil. En efecto, el artículo 845 de este Cuerpo de Ley dice que: “en el juicio verbal sumario que se efectúe para liquidar intereses, frutos, daños y perjuicios ordenados en sentencia ejecutoriada, el fallo no será susceptible de recurso alguno”<sup>5</sup>.

En tal sentido, una vez descritos los criterios que ha esgrimido anteriormente la Corte Constitucional, nos remitiremos a los actos procesales realizados durante la sustanciación del juicio de daños y perjuicios N.º 0143-2012, luego de que el Juzgado Primero de Garantías Penales de Cuenca rechazó el recurso de apelación presentado.

El 05 de julio del 2012, el Juzgado Primero de Garantías Penales de Cuenca negó por improcedente la revocatoria de la providencia dictada el 29 de mayo de 2012. Por medio del auto dictado el 09 de agosto del 2012, la Primera Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, no aceptó el recurso de casación presentado, por improcedente.

Luego, mediante auto dictado el 12 de septiembre del 2012, la Primera Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay no aceptó el recurso de hecho, bajo la exposición de las siguientes razones judiciales: “La Sala se ha pronunciado varias veces sobre la vigencia, legalidad y constitucionalidad del Art. 845 del Código de Procedimiento Civil; es decir, no ha emitido pronunciamiento alguno sobre los aspectos de fondo de la sentencia dictada en la presente causa por el señor Juez de Primer Nivel; en este contexto, al haberse considerado que dicha sentencia no es susceptible de recurso alguno, no procede ningún tipo de recurso ni el de casación ni el de hecho que interpone el señor Leonardo Reyes Pesantez”.

Finalmente, el 20 de septiembre del 2012, la Primera Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay negó la revocatoria de la providencia anterior. En contra de dicha providencia se interpone la presente acción extraordinaria de protección.

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 226-12-SEP-CC, caso N.º 1772-10-EP, Registro Oficial Suplemento N.º 783 de 6 de septiembre de 2012.

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 226-12-SEP-CC, caso N.º 1772-10-EP, Registro Oficial Suplemento N.º 783 de 6 de septiembre de 2012.

<sup>5</sup> Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 0037-09-SEP-CC, caso N.º 0024-08-EP, Registro Oficial Suplemento N.º 485 de 6 de julio del 2011.

Como se puede evidenciar, el legitimado activo formuló varios recursos judiciales; no obstante, todos los recursos le fueron negados al considerar que en los juicios de daños y perjuicios derivados de la calificación de temeridad de una denuncia, no procede el recurso de apelación ya que así lo dispone de forma expresa el artículo 845 del Código de Procedimiento Civil.

Ahora bien, el legitimado activo alega en la argumentación expuesta en su demanda de acción extraordinaria de protección, que la decisión judicial del 12 de septiembre de 2012, la cual negó el recurso de hecho propuesto por él, a su criterio, no dio cumplimiento a lo establecido en el artículo 9 de la Ley de Casación por cuanto, la Primera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial del Azuay debía, sin calificar el recurso, elevar el expediente a la Corte Nacional de Justicia.

Al respecto, es necesario considerar que la Corte Constitucional se ha pronunciado en reiteradas ocasiones señalando que “el recurso extraordinario de casación y el recurso de hecho son exclusivamente contra las sentencias y autos que pongan fin a los procesos de conocimiento dictados por las Cortes Superiores, por los Tribunales Distritales de lo Fiscal y de lo Contencioso Administrativo, y no contra las decisiones emitidas dentro de otros juicios y no cabe su admisión cuando la ley expresamente los niegue”<sup>6</sup>.

En el caso concreto, este máximo órgano de interpretación constitucional observa que la Primera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial del Azuay al denegar los recursos interpuestos, consideró y aplicó la normativa preceptuada en el Código de Procedimiento Civil, inherente al juicio verbal sumario de daños y perjuicios ordenado en sentencia ejecutoriada (artículo 845), la misma que señala que en este tipo de casos “el fallo no será susceptible de recurso alguno”; es decir, no se restringió de forma injustificada su derecho de acceso a los recursos judiciales establecidos en el ordenamiento jurídico, sino la aplicación de la norma expresa pertinente al caso concreto.

Por todo lo anterior, se concluye que la decisión judicial del 20 de septiembre de 2012, dictada por la Primera Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, no vulneró el derecho constitucional al debido proceso con relación a la garantía consagrada en el artículo 76 numeral 1 de la Constitución de la República, ni el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva establecido en el artículo 75 de la Constitución de la República; resultando necesario reiterar que la simple insatisfacción subjetiva a la pretensión del accionante no se puede entender como vulneración a sus derechos constitucionales.

### III. DECISIÓN

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

<sup>6</sup> Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, caso N.º 1169-10-EP, sentencia N.º 083-12-SEP-CC, Registro Oficial Suplemento N.º 724 de 14 de junio de 2012.

### 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.) Paúl Emilio Prado Chiriboga, **SECRETARIO GENERAL (E)**.

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con siete votos a favor de las juezas y jueces: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote y Wendy Molina Andrade, sin contar con la presencia de los jueces Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, en sesión extraordinaria del 12 de agosto del 2014. Lo certifico.

f.) Paúl Emilio Prado Chiriboga, **SECRETARIO GENERAL (e)**.

**CORTE CONSTITUCIONAL.-** Es fiel copia del original.- Revisado por: ... f.) Ilegible.- Quito, a 19 de septiembre del 2014.- f.) Ilegible, Secretaría General.

### CASO Nro. 1739-12-EP

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la jueza Wendy Molina Andrade, suscribió la presente sentencia el viernes 12 de agosto del 2014, en calidad de presidenta (e) de la Corte Constitucional, al momento de expedirse la misma.- Lo certifico.

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

**CORTE CONSTITUCIONAL.-** Es fiel copia del original.- Revisado por: ... f.) Ilegible.- Quito, a 19 de septiembre de 2014.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 14 de agosto de 2014

### SENTENCIA N.º 124-14-SEP-CC

### CASO N.º 0017-11-EP

### CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

### I. ANTECEDENTES

#### Resumen de admisibilidad

La presente acción extraordinaria de protección fue presentada por el señor Cicerón Raúl Bernal Espinoza, en calidad de director provincial de Educación del Azuay (e),

en contra de la sentencia del 24 de noviembre de 2010 a las 10h47, dentro de la acción de protección N.º 221-2010, emitida por la Primera Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, certificó el 04 de enero de 2011, que en referencia a la acción N.º 0017-11-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, admitió a trámite la presente acción extraordinaria de protección el 30 de marzo de 2011.

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 Primera Corte Constitucional del Ecuador.

Una vez posesionada la Primera Corte Constitucional, 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 27 de mayo de 2014, avocó conocimiento.

#### **Breve descripción del caso**

La señora Aida Judith Calle Rodríguez interpuso acción de protección, afirmando que existió omisión ilegítima de parte de la Dirección Provincial de Educación del Azuay al no habersele reconocido su indemnización por jubilación en los términos que disponía el Mandato Constituyente N.º 2; razón por la cual, requería que en respeto a sus derechos constitucionales se dispusieran los correctivos del caso y consecuentemente la reliquidación y pago a su favor de los valores reconocidos de conformidad con el artículo 8 del cuerpo legal antes señalado.

En primera instancia, el Juzgado Vigésimo de lo Civil de Cuenca, mediante sentencia del 23 de julio de 2010, a las 09h00, resolvió declarar sin lugar la acción de protección, argumentando que no existía omisión ilegítima por parte de la entidad pública demandada en perjuicio de la accionante que haya vulnerado derechos constitucionales o atentado contra la seguridad jurídica, toda vez que el presidente de la República, teniendo como antecedente el Mandato Constitucional N.º 2, expide el decreto ejecutivo N.º 1127 el 05 de junio de 2008, por medio del cual estableció la regulación de la bonificación económica a favor de los profesionales de la educación que se acojan a la jubilación en función de los años de servicio en el magisterio y dentro de ese contexto y aplicación de aquellas normas se le reconoció a la accionante el beneficio de bonificación económica como estímulo a la jubilación para el año dos mil nueve.

En segunda instancia, la Primera Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, mediante sentencia del 24 de noviembre de 2010, a las 10h47, aceptó el recurso interpuesto por la señora Aida

Judith Calle Rodríguez, revocó la sentencia subida en grado y dispuso que la parte accionada –Dirección Provincial de Educación del Azuay– proceda a realizar la reliquidación y el pago de los valores a favor de la accionante de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8 inciso primero del Mandato Constituyente N.º 2.

Posteriormente, el licenciado Cicerón Raúl Bernal Espinoza, en calidad de director provincial de Educación del Azuay (e), presentó acción extraordinaria de protección ante la Primera Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, mediante la cual impugna la sentencia dictada el 24 de noviembre de 2010 a las 10h47, dictada por la Sala Especializada señalada *ut supra*.

#### **Decisión judicial impugnada**

La decisión judicial que se impugna, mediante la presente acción extraordinaria de protección, es la sentencia dictada el 24 de noviembre de 2010 a las 10h47, por la Primera Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, dentro de la acción de protección N.º 221-2010, la misma que en su parte pertinente, señala:

**“(…) ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA,** aceptando el recurso interpuesto por la demandante, revoca la sentencia subida en grado y dispone que la parte accionada proceda a realizar la reliquidación y el pago de los valores a favor de la accionante de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8 inciso primero del Mandato Constituyente No 8 [sic], publicado en el Registro Oficial No. 261 del 28 de enero de 2008; tomando en consideración para la reliquidación: A) un valor (7) salarios mínimos básicos unificados del trabajador privado por cada año de servicio, esto en razón de que la Sala considera de que hay que tomar lo más favorable para el accionante de conformidad con el Art. 11 numeral dos y con ello evitar su discriminación; B) Se descontará la cantidad de doce mil dólares que ya han [sic] recibido la accionante; y, C) Para ello se le concede al accionado el termino [sic] de veinte días (…).”

#### **Argumentos planteados en la demanda**

El legitimado activo señaló que presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia del 24 de noviembre de 2010, a las 10h47, dictada por la Primera Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial del Azuay, dentro de la acción de protección N.º 221-2010, argumentando lo siguiente:

La Sala Especializada antes señalada, vulneró el derecho a la seguridad jurídica previsto en el artículo 82 de la Constitución del Ecuador, toda vez que en el considerando noveno de la sentencia impugnada afirmó:

“Si bien la Directora Provincial de Educación, cumplió con la obligación de cubrir las remuneraciones, así como, de la liquidación respectiva de DOCE MIL DOLARES a propósito de la jubilación de la

accionante, mas [sic] lo hace de forma incompleta, pues no se sujeta a lo que establece el Artículo 8 del Mandato Constituyente No.2. Por lo que en la especie cabe mandar a cumplir de manera completa la obligación correspondiente a la Dirección Provincial de Educación y/o Ministerio de Educación (...)

De igual forma, el accionante consideró que los jueces de la Primera Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, no apreciaron lo expuesto por la Corte Constitucional en la sentencia N.º 001-10-SAN-CC, caso 0040-09-AN, del 13 de abril de 2010, en referencia al pronunciamiento sobre el alcance del Mandato Constituyente N.º 2, que dispuso: «(...) se orienta a establecer los topes máximos para las liquidaciones por jubilación, sean estas por supresión de partidas, renuncia voluntaria o retiro voluntario de los funcionarios, servidores públicos y personal docente del sector público. A través de aquello se tiende a corregir ciertas desigualdades o “abusos” cometidos por instituciones estatales en este sentido, cuya incidencia negativa recaía en perjuicio del erario nacional».

Arguye que los jueces de la Sala Especializada al dictar la sentencia omitieron analizar lo prescrito en el artículo 173 de la Constitución que manda: “Los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la función judicial”, incumpléndose de esta manera el Mandato Constitucional; toda vez que la acción de protección no puede intentarse contra actos de carácter normativo o contra actos de autoridad en ejercicio de la función administrativa que producen efectos jurídicos individuales de forma directa, sino debe recurrirse a lo establecido en el artículo 173 de la Constitución, pues el carácter excepcional de las garantías constitucionales, opera solo cuando no exista otra vía para reparar las violaciones a los derechos, demostrándose que en el presente caso, los jueces provocaron una violación a la seguridad jurídica y el debido proceso.

Indicó el accionante que se evidenció una violación al debido proceso en la garantía de la motivación de conformidad con lo establecido en el artículo 76 literal I de la Constitución; pues, la sentencia no se encuentra fundamentada, es generalizada, por lo que carece de valor y eficacia jurídica provocando arbitrariedad e indefensión.

El accionante advirtió que los jueces de instancia apartaron del razonamiento jurídico, lo dispuesto en el artículo 424 de la Constitución, mismo que hace alusión a la jerarquía de la Constitución dentro del ordenamiento jurídico; además de que los actos del poder público deben guardar conformidad con las disposiciones constitucionales, caso contrario carecerán de eficacia jurídica. Añadió que los jueces actuaron sin la competencia debida, pues, no pueden conocer asuntos de mera legalidad, amén de que el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Función Judicial señala el principio de impugnabilidad en sede judicial de actos administrativos; es decir, los operadores de justicia se pronunciaron investidos de constitucionalidad respecto de asuntos de mera legalidad en franco irrespeto a la reserva legal del Estado garantizado en el artículo 226 de la Constitución de la República.

Adicionalmente, el licenciado José Alejandro Quilambaqui Tenesaca, director provincial de Educación del Azuay titular, mediante escrito presentado el 17 de mayo de 2011, manifestó que el fallo de los Magistrados de la Primera Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, inobservó las garantías constitucionales del debido proceso y la seguridad jurídica, establecidos en los artículos 76 y 82 de la Constitución de la República.

Sostuvo que la acción de protección no era la vía procedente para conocer la controversia, sino que la accionante debía someterse a la vía ordinaria y a lo dispuesto en los artículos 97 de la LOSCCA, 217 numeral 4 del Código Orgánico de la Función Judicial y 38 de la Ley de Modernización del Estado por medio de los cuales se confiere al Tribunal de lo Contencioso Administrativo la competencia para conocer los actos u omisiones de las autoridades públicas que generen violaciones consagradas en la leyes de la materia, esto es, la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa.

Añadió que la señora Aída Judith Calle Rodríguez renunció voluntariamente a su puesto de trabajo para acogerse a los beneficios de la jubilación de acuerdo al Decreto Ejecutivo N.º 1127 suscrito por el presidente de la República de tal manera que recibió la parte proporcional del beneficio económico que le correspondía de acuerdo a los años de servicio prestados y a la edad debidamente registrada, en la base de datos que conllevó la planificación de egresos presupuestarios para la provincia del Azuay, y para lo cual se emitió la correspondiente Resolución por parte de la Comisión de Defensa Profesional del Azuay, cuyo acto administrativo debió impugnar atento a lo dispuesto en el artículo 173 de la Constitución de la República que indica que los actos administrativos podrán ser impugnados en la vía administrativa y en la vía judicial.

Finalmente, solicitó que se acepte la acción extraordinaria de protección planteada en contra de los jueces de la Primera Sala Especializada de la Corte Provincial de Justicia del Azuay.

#### **Derechos presuntamente transgredidos**

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 la motivación contenido en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República además, el derecho a la seguridad jurídica, consagrado en el artículo 82 ibidem.

#### **Pretensión concreta**

Por existir una flagrante vulneración de los derechos constitucionales antes esgrimidos, solicita “(...) que se admita la ACCIÓN EXTRAORDINARIA DE PROTECCIÓN y que luego de la sustanciación correspondiente mediante la respectiva sentencia se deje sin efecto la sentencia dictada por los Ministros Jueces Provinciales y Conjuez Provincial de la Primera Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial del Azuay y se respete la resolución emitida por los jueces constitucionales de primera instancia; esto implica declarar sin lugar la Acción de Protección propuesta por AIDA JUDITH CALLE RODRIGUEZ”.

### **Contestación a la demanda**

**Los doctores José Serrano González, Arturo Coronel Díaz y Paúl Maldonado Jerves, jueces provinciales y conjuces de la Primera Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, mediante escrito presentado el 26 de mayo de 2011 a las 16h30, manifiestan lo siguiente:**

A través de la sentencia de segunda instancia emitida el 24 de noviembre de 2010 a las 10h47, dentro de la acción de protección propuesta por la señora Aída Judith Calle Rodríguez, se concedió su petición en el sentido de que se le pague como docente jubilada, el monto establecido en el primer inciso del artículo 8 del Mandato Constituyente N.º 2 “en razón de que esta Sala considera de que hay que tomar en cuenta lo más favorable para la accionante de conformidad con el Art.11 numeral dos [sic] –Constitución– y con ello evitar su discriminación”, disponiendo, además, que se descuente la cantidad de doce mil dólares que ya había recibido.

Indican que la sentencia de la Corte Constitucional, para el período de transición, N.º 001-10-SAN-CC, emitida en el caso N.º 0040-09-IA, se dictó en una acción por incumplimiento del Mandato Constituyente N.º 2, teniendo por actora a una maestra jubilada que reclamó la falta de pago de los valores que este último ordena, al producirse la supresión de su puesto. La mencionada sentencia produjo efectos inter partes y no efecto erga omnes para que pudiera ser vinculante para la Sala.

Afirman que la sentencia expuso un claro razonamiento acerca de la aplicación del Mandato Constituyente N.º 2, destacando que precisamente con ello se corrige la discriminación que afectó a la actora, poniéndola, ante la administración, en un plano de igualdad con los demás servidores a quienes se les reconoció una justa compensación económica, ordenada por el Mandato Constituyente N.º 2.

Respecto a la incorrecta aplicación del artículo 173 de la Carta Magna manifestaron que “(...) los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados tanto en la vía administrativa como ante los órganos de la función judicial, y no limita su examen a la intervención del juez contencioso administrativo, como parece haberlo entendido el accionante”.

Consideran que no existe violación del derecho a la motivación; al contrario, lo que se hace es garantizar el derecho ciudadano a la tutela judicial efectiva e imparcial de derechos.

### **Comparecencia de terceros interesados**

La señora Aida Judith Calle Rodríguez, en su calidad de tercera con interés en la causa, mediante escrito presentado el 02 de mayo de 2011, expresó lo siguiente:

La acción presentada por la Dirección Provincial de Educación del Azuay en contra de la sentencia emitida por la Primera Sala Especializada de lo Penal y de Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, carece de asidero jurídico puesto que incumple los requisitos previstos en el artículo 437 de la Constitución de la República.

Señaló que la presente acción extraordinaria de protección presentada por la institución, no indica cuál es el principio constitucional vulnerado, el mismo que tuvo que ser violentado, durante el proceso de juzgamiento.

Por todo lo expuesto, solicitó que se digne declarar la inadmisión de la presente acción.

### **Audiencia pública**

El 11 de mayo de 2011, siendo las dieciséis horas con treinta minutos, se llevó a cabo la audiencia pública, a la misma que concurrió solamente el legitimado activo, sin haber comparecido los legitimados pasivos, ni los terceros con interés en la causa, no obstante de encontrarse legalmente notificados.

El legitimado activo, licenciado José Alejandro Quilambaqui Tenesaca, director provincial de Educación del Azuay, por intermedio de su abogado defensor Williams Cuesta Lucas, expuso lo siguiente:

La resolución de los jueces de la Primera Sala Especializada de lo Penal y de Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, violó el derecho al debido proceso consagrado en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República, en relación a la garantía de la motivación y el artículo 82 ibídem, referente a la seguridad jurídica.

La señora Aida Judith Calle Rodríguez fue liquidada conforme lo establece el Decreto Ejecutivo N.º 1127, suscrito por el presidente de la República, es decir, por jubilación voluntaria y se ratifica en los motivos de hecho y derecho planteados en la demanda.

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

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

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 a 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 y resoluciones firmes y ejecutoriados 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. La sentencia del 24 de noviembre de 2010 a las 10h47, dictada por la Primera Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, que revoca la sentencia subida en grado y acepta la acción de protección interpuesta por la accionante, disponiendo la reliquidación del pago de los valores por concepto de jubilación, ¿vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación contenido en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República del Ecuador?
2. La sentencia del 24 de noviembre de 2010 a las 10h47, dictada por la Primera Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, que revoca la sentencia subida en grado y acepta la acción de protección interpuesta por el accionante, disponiendo la reliquidación del pago de los valores por concepto de jubilación, ¿vulnera el derecho a la seguridad jurídica contenido en el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador?

#### Resolución de los problemas jurídicos

1. **La sentencia del 24 de noviembre de 2010 a las 10h47, dictada por la Primera Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, que revoca la sentencia subida en grado y acepta la acción de protección interpuesta por el accionante, disponiendo la reliquidación del pago de los valores por concepto de jubilación, ¿vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación contenido en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República del Ecuador?**

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 podrían derivar en la nulidad de todo lo actuado, es decir, se considerarían nulos los actos administrativos, resoluciones o fallos que se hayan expedido sin la observación de este derecho señalado *supra*.

La motivación no solamente es un elemento formal que obligatoriamente la autoridad pública debe pronunciar cuando tome una decisión, sino que se constituye también, un elemento sustancial para expresar la garantía del derecho

al debido proceso, toda vez que lo esencial se traduce en conocer el razonamiento lógico del juez para entender los argumentos que se usaron para sustentar un fallo.

Al respecto, el artículo 4 numeral 9 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional describe a la motivación en los siguientes términos:

“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”.

De lo expuesto, se desprende que tanto los hechos fácticos como 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, para el período de transición<sup>1</sup>, se ha pronunciado respecto a la motivación como garantía del debido proceso y ha precisado que:

“Como garantía del derecho al debido proceso, el artículo 76, numeral 7, literal I de la Constitución demanda que las resoluciones de los poderes públicos deban estar motivadas. La necesidad de motivación de las sentencias no solamente radica en el hecho de que ésta se encuentre conforme con la ley, sino que en la motivación se hace presente la dimensión social del proceso y la repercusión que tiene en la sociedad cualquier sentencia judicial (...) Corresponde al Juez argumentar los contenidos de su pronunciamiento con razones suficientes para que las partes tengan el convencimiento de que la decisión es justa.

El texto de la norma constitucional considera que no existe motivación si en la resolución no se enuncian las normas en que se funda y la necesaria explicación de su aplicación a los antecedentes de hecho, y en ello radica, precisamente, la racionalidad de la decisión”.

Ahora bien, es necesario referirnos a los criterios que ha usado tanto la Corte Constitucional, para el período de transición, así como 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, la Corte Constitucional, para el período de transición<sup>2</sup>, propuso el análisis de los siguientes parámetros:

“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

<sup>1</sup> Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición. Sentencia N.º 018-10-SEP-CC del 11 de mayo de 2010.

<sup>2</sup> Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición. Sentencia N.º 227-12-SEP-CC del 21 de junio de 2012.

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”.

Con el objetivo de analizar la aplicación del test de motivación en el requisito de la razonabilidad por parte del tribunal *ad quem* al caso *sub examine*, es necesario subrayar que los jueces no consideraron en su razonamiento los precedentes expedidos por la Corte Constitucional respecto del alcance y la naturaleza del Mandato Constituyente N.º 2 prescrito en la sentencia N.º 001-10-SAN-CC<sup>3</sup> que otorga la calidad de Ley Orgánica al Mandato, no obstante, ser de obligatorio cumplimiento para los operadores de justicia ordinaria que conozcan de materia constitucional, remitirse a las decisiones de la Corte Constitucional, de conformidad con el artículo 436 numeral 1 *in fine* de la Constitución de la República. Así, la antedicha sentencia establece:

“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 alcance del Mandato Constituyente N.º 2 –con el carácter de generalidad– se orienta a establecer los toques máximos para las liquidaciones por jubilación, sean éstas por supresión de partidas, renuncia voluntaria o retiro voluntario de los funcionarios, servidores públicos y personal docente del sector público”.

En este sentido, los jueces de la Sala Especializada lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay aceptaron una acción de protección por “no sujeción” al Mandato Constituyente N.º 2; es decir, fundamentaron su fallo en una disposición infraconstitucional lo cual, desnaturalizó el objeto de la garantía jurisdiccional de la acción de protección, tal como se puede observar de la sentencia en análisis que en el considerando noveno que contiene la *decisum*, señala:

“(…) Si bien la Directora Provincial de Educación, cumplió con su obligación de cubrir las remuneraciones, así como, de la liquidación respectiva de DOCE MIL DOLARES a propósito de la jubilación de la accionante, mas [sic] lo hace de forma incompleta, pues **no se sujeta a lo que establece el Artículo 8 del Mandato Constituyente No.2 (...)**”. (La negrilla y cursiva es nuestra).

En virtud de lo expuesto, se incumple el requisito de la razonabilidad, toda vez que la motivación del fallo en estudio no guarda armonía con la normativa constitucional en el sentido de que los jueces deformaron el objeto de la garantía constitucional, confundiendo su aplicación y apartándose de lo prescrito en la Constitución para este tipo de acción constitucional.

Por otra parte, el requisito de la lógica deviene de una debida correlación entre las premisas fácticas y las normas legales que se aplican al caso concreto para obtener una conclusión razonada, la misma que conlleva al juez a tomar una decisión coherente; es decir, la concatenación entre las premisas que conforman el fallo con la resolución final del caso. En el presente caso, los jueces de la renombrada Sala Especializada de lo Penal y Tránsito del Azuay, usaron como premisa principal una norma infraconstitucional – Mandato Constituyente N.º 2– para declarar la presunta vulneración de derechos constitucionales y concluir con la aceptación de la acción de protección. De suerte que, no es coherente activar una garantía jurisdiccional por una supuesta inobservancia de una norma de jerarquía legal, puesto que la naturaleza de la acción de protección es el amparo directo y eficaz de derechos reconocidos en la Constitución y no la resolución de asuntos de mera legalidad.

Por lo tanto, esta Corte Constitucional concluye que el requisito de la lógica fue incumplido en la antedicha sentencia, pues se encuentra revestida de yerros dentro de su organización lógica, lo cual acarrea que la misma adolezca de una argumentación jurídica sustentada en la naturaleza del proceso.

Como se ha evidenciado, los requisitos de la razonabilidad y la lógica fueron incumplidos por la prenombrada Sala Especializada y en virtud de la trascendencia de estos dos elementos, sin que en este caso sea necesario referirse a la comprensibilidad, este Organismo concluye que la sentencia dictada por la Primera Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, contenido en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República.

**2. La sentencia del 24 de noviembre de 2010 a las 10h47, dictada por la Primera Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, que revoca la sentencia subida en grado y acepta la acción de protección interpuesta por el accionante, disponiendo la reliquidación del pago de los valores por concepto de jubilación, ¿vulnera el derecho a la seguridad jurídica contenido en el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador?**

El principal argumento que expone el accionante es que se vulneró su derecho a la seguridad jurídica, puesto que los jueces de la Primera Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay se distanciaron de lo prescrito por la Corte Constitucional en la ya citada sentencia N.º 001-10-SAN-CC, respecto a la naturaleza y alcance del Mandato Constituyente N.º 2.

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador, para el periodo de transición, sentencia N.º 001-10-SAN-CC del 13 de abril de 2010.

*Prima facie*, conviene realizar una aproximación al concepto de seguridad jurídica. Así, el artículo 82 de la Constitución establece que: “El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”; es decir, que a través de este derecho las personas tienen la posibilidad de conocer con anticipación la existencia de normas sobre las cuales se asientan las reglas básicas de convivencia en una sociedad y que deben ser estrictamente respetadas y aplicadas por quienes se encuentran revestidos de autoridad por mandato expreso de la Constitución y la ley.

La Corte Constitucional, mediante sentencia N.º 023-13-SEP-CC del 04 de junio de 2013, se ha pronunciado respecto a la seguridad jurídica en el siguiente sentido:

“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”.

De esta forma, se deduce que este derecho permite al auditorio social conocer con anterioridad cuales son las normas que serán aplicadas para la resolución de un caso por parte de los operadores de justicia; es decir, que del problema jurídico que surge de una controversia sometida a la justicia ordinaria, el juez debe clarificar el tratamiento legal que empleará para la decisión final del mismo.

El derecho a la seguridad jurídica desempeña un rol fundamental dentro de las garantías jurisdiccionales, toda vez que preserva la naturaleza y orientación de las mismas, a través del respeto a los límites y garantías que el constituyente instauró para que estas cumplan su función primordial, proteger y garantizar los derechos previstos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos.

El caso *sub júdice* deviene de una acción de protección propuesta por la señora Aida Judith Calle Rodríguez, en contra de la Dirección Provincial de Educación del Azuay, en la cual se alega la vulneración de sus derechos constitucionales por la inaplicación del artículo 8 del Mandato Constituyente N.º 2 para el cálculo de los valores correspondientes por concepto de jubilación patronal. La Primera Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, mediante sentencia del 24 de noviembre de 2010 a las 10h47, resolvió aceptar la acción de protección y revocar la sentencia subida en grado, argumentando vulneración de derechos constitucionales por la no sujeción al Mandato antes señalado.

Por otra parte, el accionante, en la demanda de la acción extraordinaria de protección, señaló que se vulneró su derecho constitucional a la seguridad jurídica; toda vez que la Sala Especializada no consideró dentro de su razonamiento jurídico el precedente emitido por la Corte Constitucional en la mencionada sentencia N.º 001-10-SAN-CC, respecto al alcance y naturaleza del Mandato

Constituyente N.º 2. Por las razones expuestas, corresponde a esta Corte Constitucional referirse a la existencia o no de la vulneración del derecho constitucional a la seguridad jurídica dentro del presente caso.

El Mandato Constituyente N.º 2 fue expedido por la Asamblea Constituyente el 24 de enero de 2008 y publicado en el suplemento del Registro Oficial N.º 261 del 28 de enero de 2008. De la simple lectura del mandato en comento, se puede evidenciar que el espíritu que impulsó su expedición fue que: “(...) la Asamblea Constituyente debe contribuir a erradicar los privilegios remunerativos y salariales, eliminando las distorsiones generadas por la existencia de remuneraciones diferenciadas que se pagan en algunas entidades públicas”<sup>4</sup>; además, «(...) algunas entidades del Estado o que se financian con recursos del sector público, a pretexto de su autonomía, han fijado remuneraciones mensuales y salarios que violentan el principio básico de: “a igual trabajo, igual remuneración”»<sup>5</sup>

La Corte Constitucional ha realizado una interpretación por demás clara y concisa respecto de la naturaleza jurídica y alcance del Mandato Constituyente N.º 2 en la ya citada sentencia 001-10-SAN-CC; por lo tanto, se colige que los operadores de justicia deben observar que el mandato en referencia, tiene el carácter de “ley orgánica”, la misma que se encuentra revestida de generalidad y naturaleza abstracta.

El artículo 8 del Mandato Constituyente N.º 2, no establece valores fijos para ser cancelados en los procesos de supresión de partidas, renuncia voluntaria o retiro voluntario, la cual señala en su parte pertinente lo siguiente: “(...) El monto de la indemnización, por supresión de partidas, renuncia voluntaria o retiro voluntario para acogerse a la jubilación de los (...) personal docente del sector público (...) 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 (...)” ; sino que, enuncia toques máximos como límite de pago cuando las personas que se encuentren inmersos dentro de los casos antes señalados demanden su liquidación.

Del análisis del caso y tal como se ha manifestado dentro del test de motivación en el requisito de razonabilidad desarrollado en el primer problema jurídico, a criterio de esta Corte Constitucional, la Primera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, para revocar la sentencia del juez *a quo* y aceptar la acción de protección, estableció como fundamento de su decisión la “no sujeción al Mandato Constituyente No.2”, respecto del cual fijaron que tiene rango de norma constitucional. Así, se puede examinar de la sentencia del tribunal *ad quem*, dictada el 24 de noviembre de 2010 a las 10h47, respecto a la liquidación por jubilación de la accionante, lo siguiente: “(...) pues no se sujeta a lo que establece el Artículo 8 del Mandato Constituyente No.2. Por lo que en la especie cabe mandar a cumplir de manera completa la obligación correspondiente a la Dirección Provincial de Educación

<sup>4</sup> Mandato Constituyente N.º 2, publicado en el suplemento del Registro Oficial N.º 261 del 28 de enero de 2008.

<sup>5</sup> *Ibidem*.

(...); además, “(...) pues no cabe duda que los mandatos constituyentes tienen rango de norma constitucional”.

La Corte Constitucional además, advierte que la Sala Especializada no consideró el precedente constitucional establecido en la citada sentencia N.º 001-10-SAN-CC, que le otorga –como se ha dicho en reiteradas ocasiones a lo largo de la presente sentencia– el rango de ley orgánica y que su interpretación y aplicación debe atenerse a los conflictos de índole infraconstitucional, los cuales son ajenos al objeto principal de la acción de protección, que como acción constitucional es una garantía idónea para el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y no actúa frente a supuestas omisiones en la aplicación del ordenamiento jurídico general.

El *leitmotiv* del presente caso se traduce en una errónea interpretación normativa contenida en el artículo 8 del Mandato Constituyente N.º 2, el mismo que no ha sido interpretado por las autoridades competentes como ley orgánica, que incluye el conocimiento de un caso de mera legalidad, sino como un asunto constitucional. De suerte que omiten del análisis que el Mandato indicado no reconoce expresamente derechos constitucionales, al contrario, reconoce y determina techos máximos a ser considerados para el pago de la liquidación por jubilación de los funcionarios, servidores públicos y personal docente del sector público que se acogen a este beneficio. Así, se ha vulnerado el derecho a la seguridad jurídica, toda vez que el juez desconoce las normas que regulan la acción de protección, tales como el artículo 88 de la Constitución de la República que establece: “La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución (...)” en concordancia con el artículo 39 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; declarando con lugar la acción de protección por una inobservancia infraconstitucional.

De este modo, la Corte Constitucional del Ecuador<sup>6</sup>, se ha referido en distintas ocasiones en el sentido de que: “(...) la acción de protección no es la vía apropiada para demandar los actos cumplidos por autoridad pública competente relacionados con la aplicación de normas infraconstitucionales de carácter general (...)”; de suerte que, los conflictos que se generen por la aplicación errónea o mala interpretación de normativa abstracta, cuenta con otros caminos adecuados para ser resueltos.

Por lo expuesto, considerando que la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes, se concluye que la sentencia expedida por la Primera Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, vulnera el derecho constitucional a la seguridad jurídica, toda vez que desconoció los precedentes emitidos por la Corte Constitucional, que determinan el alcance y naturaleza del Mandato Constituyente N.º 2 y aceptaron una acción de protección inobservando el objeto constitucional de la acción de protección desnaturalizando su aplicación.

<sup>6</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 061-13-SEP-CC del 14 de agosto 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. Declarar la vulneración del derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación, consagrado en el artículo 76 numeral 7 literal I y del derecho a la seguridad jurídica, contenido en el artículo 82 de la Constitución de la República.
  2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.
  3. Como medidas de reparación integral se dispone:
    - 3.1 Dejar sin efecto la sentencia del 24 de noviembre de 2010 a las 10h47, dictada por la Primera Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, dentro de la acción de protección N.º 221-2010.
    - 3.2 Dejar en firme la sentencia del 23 de julio de 2010 a las 09h00, dictada por el Juzgado Vigésimo de lo Civil de Cuenca
  4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.
- f.) Wendy Molina Andrade, **PRESIDENTA (e)**.
- f.) Paúl Prado Chiriboga, **SECRETARIO GENERAL (E)**.

**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 Wendy Molina Andrade, sin contar con la presencia del juez Patricio Pazmiño Freire, en sesión extraordinaria de 14 de agosto de 2014. Lo certifico.

f.) Paúl Prado Chiriboga, **SECRETARIO GENERAL (E)**.

**CORTE CONSTITUCIONAL.-** Es fiel copia del original.- Revisado por: ... f.) Ilegible.- Quito, a 19 de septiembre del 2014.- f.) Ilegible, Secretaría General.

#### CASO Nro. 0017-11-EP

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la jueza Wendy Molina Andrade, suscribió la presente sentencia el viernes 12 de agosto del 2014, en calidad de presidenta (e) de la Corte Constitucional, al momento de expedirse la misma.- Lo certifico.

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

**CORTE CONSTITUCIONAL.-** Es fiel copia del original.- Revisado por: ... f.) Ilegible.- Quito, a 19 de septiembre de 2014.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 14 de agosto de 2014

**SENTENCIA N.º 126-14-SEP-CC**

**CASOS N.º 0971-11-EP v 0972-11-EP ACUMULADOS**

**CORTE CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

Las demandas de acciones extraordinarias de protección fueron presentadas ante la Primera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas los días 19 y 28 de abril de 2011, respectivamente. Por medio del oficio N.º 333-PSPCT-CSG-11, suscrito el 1 de junio de 2011, recibido el 8 de junio del mismo año, el presidente de la Sala remitió el expediente a la Corte Constitucional.

La secretaria general de la Corte Constitucional, para el período de transición, el 8 de junio de 2011, certificó que el caso N.º 0971-11-EP tiene relación con el caso N.º 0972-11-EP.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, mediante sendos autos del 31 de agosto y 13 de septiembre de 2011, avocó conocimiento de las causas y por considerar que las demandas de acción extraordinarias de protección reúnen los requisitos formales exigidos para su presentación, establecidos en la Constitución de la República y determinados en los artículos 61 y 62 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional<sup>1</sup>, las admitió a trámite y dispuso su acumulación.

De conformidad con el sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional el 12 de octubre de 2011, el caso fue remitido al juez constitucional Manuel Viteri Olvera para que proceda a la sustanciación de la misma. El juez constitucional sustanciador, por medio de la providencia emitida el 28 de marzo de 2012, avocó conocimiento de la causa y dispuso la notificación con el contenido de la demanda a los legitimados pasivos, con el objeto de que presenten un informe de descargo sobre los argumentos de la demanda; así como, a los terceros interesados en la causa.

El 6 de noviembre de 2012 fueron posesionados los jueces y juezas de la Primera Corte Constitucional de conformidad a los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República. En tal virtud, el Pleno del Organismo procedió al sorteo de la causa el 3 de enero de 2013. De conformidad con dicho sorteo, el secretario general remitió el expediente a la jueza constitucional Wendy Molina Andrade, como sustanciadora.

Con fecha 02 de enero de 2014, mediante providencia, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la presente causa, misma que fue debidamente notificada a las partes intervinientes y terceros interesados en el proceso; posteriormente, mediante providencia de 08 de enero de 2014, la Jueza Sustanciadora, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 19 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional convocó a audiencia pública para el día 23 de enero de 2014.

El 21 de enero de 2014, ingresó a la Corte Constitucional el escrito presentado por Jacqueline Morla Paredes, en su calidad de representante legal de la Compañía, Información de Sistema Ecuasistema S.A., tercera interesada dentro de la acción, en el que manifestó: **1.-** que no fue notificada hasta la presente fecha con la providencia de 08 de enero de 2014; **2.-** que se encontraban en ese momento en conversaciones con el Instituto Nacional de Preinversión, con miras a resolver los inconvenientes que trajeron como consecuencia la iniciación de la Acción de Medidas Cautelares; y **3.-** que por imposibilidad física de concurrir a la audiencia señalada para el día 23 de enero de 2014, por lo que solicitó que se difiera la diligencia. En relación con el escrito antes mencionado, la jueza sustanciadora, mediante providencia de 21 de enero de 2014 a las 17h00, manifestó lo siguiente:

*“...**Primero.-** de la revisión del expediente se desprende que la notificación de la providencia de 8 de enero de 2014, a la compañía Ecuasistemas S.A., fue realizada en la casilla N.º 406 ubicada en los bajos de la Corte Constitucional y en el casillero judicial de la Corte Provincial de Guayaquil N.- 2157, los días 09 y 10 de enero de 2014, respectivamente. **Segundo.-** la sustanciación del proceso ante la Corte Constitucional debe continuar su curso, sin perjuicio de lo que dispone el Art. 15 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, referente a las distintas formas de terminación del proceso. **Tercero.-** En cuanto a la imposibilidad física de asistir a la audiencia en las instalaciones de la Corte Constitucional, se pone a disposición, de así considerarlo, la oficina de la regional de la Corte Constitucional, ubicada en la ciudad de Guayaquil..., desde la cual podrán asistir a la realización de la audiencia...Por lo antes mencionado se niega la solicitud presentada por Jacqueline Morla Paredes, en su calidad de representante legal de la Compañía Información de Sistema Ecuasistemas S.A...”*

La providencia antes mencionada, fue debidamente notificada tanto a las partes como a los terceros interesados; en específico la señora Jacqueline Morla Paredes, quien solicitó el diferimiento, fue notificada el día 22 de noviembre de 2014 a las 11h21, al correo electrónico fijado

<sup>1</sup> Segundo Suplemento del Registro Oficial N° 52, 22 de octubre de 2009.

para estos efectos. Ante dicha situación, el día 23 de enero de 2014, fecha fijada para la audiencia pública, comparecieron como legitimado activo de la causa N.º 0971-11-EP, la Ab. Greta Ponce, en representación del señor Santiago Medida Palacios, Director Ejecutivo del Instituto Nacional de Preinversión; como legitimado activo de la causa N.º 0972-11-EP, la Ab. Daniela Sotomayor en representación del Director Regional de la Procuraduría General del Estado; como tercero interesado el Presidente de la Compañía Ecuasistemas S.A., señor Julio Morla y su Ab. Javier Flores.

Previo al inicio de la audiencia, los presentes solicitaron a la jueza sustanciadora la suspensión de la diligencia, toda vez que existiría la posibilidad de mantener conversaciones para buscar solucionar el conflicto, lo cual a su vez fue manifestado en el escrito ingresado el mismo día 23 de enero de 2014 a esta Corte Constitucional, suscrito por el Ec. Santiago Medina Palacios, Director Ejecutivo del Instituto Nacional de Preinversión y la Sra. Jaqueline Morla Paredes, Representante Legal de la Compañía Ecuasistemas S.A.; ante dicha situación, la jueza sustanciadora, en uso de sus facultades, resolvió no celebrar la audiencia pública convocada, aclarando a los asistentes que las únicas formas de concluir con el proceso son la sentencia, el desistimiento o allanamiento, tal como lo dispone el Art. 15 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y que en calidad de jueza sustanciadora continuará la sustanciación de la causa de acuerdo con la normativa, a menos de que sean presentados los escritos que de acuerdo con la Ley consideren.

De la revisión del expediente no se observa la presentación de ningún escrito que manifieste la intención de las partes de desistir o allanarse al proceso, por lo que la Jueza Sustanciadora continúa con la sustanciación de la Causa.

#### **Sentencias, autos o resoluciones con fuerza de sentencias impugnadas**

#### **Parte pertinente del auto resolutorio del 7 de octubre de 2010 a las 14h49, emitido por el juez duodécimo de lo civil del Guayas**

“**VISTOS:** De fs. 46 a 49 consta la comparecencia de Julio Alberto Morla Paredes, en representación de la compañía INFORMACIÓN DE SISTEMAS S. A. ECUASISTEMAS (...), para solicitar que se le concedan medidas cautelares contra los efectos de la Resolución No. INP-DE-060 (...). La aludida demanda, complementada con su posterior memorial al que se han acompañado gran cantidad de anexos que se ordenan que formen parte de este expediente, reúne los requisitos exigidos en el Art. 10 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y permiten su admisión al trámite pertinente, por lo que siendo su estado el resolver (...) se considera: (...). **CUARTO:** El procedimiento para declarar la terminación unilateral de un contrato público es de aquellos que se encuentran garantizados por el Art. 76 de nuestra Constitución y (...), una de las garantías que debe reconocerse, según su numeral 1, es el respeto a la legalidad del procedimiento (...). Al respecto estima necesario destacar que tanto la Ley (...), como su Reglamento (...), exigen de una liquidación del contrato

que establezca el avance físico de la obra o servicio y su liquidación financiera y contable. Este requisito procedimental es esencial en este caso si se considera que la relación contractual (...) se mantuvo por aproximadamente diez meses, y durante ese tiempo se entregó una serie de productos y se realizaron avances en los servicios que acreditan trabajos efectivamente realizados (...) [E]n el presente caso se terminó el contrato, pero no se realizó una liquidación motivada y proporcional de aquél, que contemple los trabajos que constan en las entregas que constan en autos. Si la Ley del Sistema Nacional de Contratación Pública y su Reglamento exigen que dentro del procedimiento de terminación unilateral se realice una liquidación económica y financiera del contrato, se está vulnerando el derecho de la aquí reclamante al debido procedimiento administrativo.- **QUINTO:** En esta misma línea de ideas, merece la pena recordar que las multas son sanciones administrativas y que su imposición requiere también de un debido procedimiento sancionador que, por un lado, formule cuáles son los cargos imputados y, por otro, luego de otorgar el derecho a la defensa, resuelva sobre la cuestión por escrito y con la debida motivación, lo que no obra cumplido en la resolución impugnada. Consecuentemente, la orden de pago (...) vulneran (sic) el derecho a la propiedad de Ecuasistemas S.A., máxime si se dispone que la compañía de seguros, en su calidad de garante, debe cancelar el valor total de las pólizas, pues (...), debe considerarse que el derecho a la propiedad garantiza la indemnidad patrimonial y, en virtud de ésta, las personas tienen protección o inmunidad frente a cualquier cobro arbitrario o indebido que pretenda mermar su patrimonio (...). **SEXTO:** La amenaza a los derechos de la contratista es inminente si se considera que el acto administrativo que se impugna puede ejecutarse en cualquier momento, Además, se la considera grave por la intensidad de la violación conforme al Art. 27 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.- **SÉPTIMO:** En este caso las medidas cautelares a dictarse no pueden ser autosatisfactivas, es decir, que mediante ellas no se resuelve el fondo del asunto, únicamente se pretende evitar la lesión de los derechos constitucionalmente protegidos y que se ha requerido precautelar, pues el acto administrativo puede ser sometido al conocimiento de los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo (...). Ahora bien, cuando la ley permite solicitar y obtener la medida cautelar con antelación al proceso principal, la demanda de este último se convierte en una condición de subsistencia de la medida, de manera que se ella no es presentada en un plazo determinado, queda sin efecto e implica la imposición de costas e implica la indemnización de daños y perjuicios (...). **OCTAVO:** (...) [E]sta medida cautelar se la dicta verificado (sic) por la sola descripción de los hechos que reúne los requisitos de la ley, y se lo hace inaudita parte o, como dice la Ley, sin notificación formal a las personas o instituciones involucradas (...).- **OCTAVO:** Por último, llama muchísimo la atención de este juez que la autoridad contratante haya devuelto los originales de la (sic) pólizas entregadas por el accionante (...).- Por las consideraciones expuestas, el suscrito Juez Duodécimo de lo Civil y Mercantil de Guayaquil, resuelve: 1)

Disponer la suspensión provisional de los efectos de la Resolución (...); 2) La medida cautelar que se ordena es provisional y se mantendrá hasta que el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo resuelva en sentencia final y definitiva la demanda de impugnación que se deberá presentar en las condiciones y con los requisitos que exige la ley; 3) El Instituto Nacional de Preinversión deberá abstenerse e inhibirse de: a) ejecutar las pólizas de buen uso de anticipo y fiel cumplimiento de contrato (...); b) iniciar procesos coactivos que pretendan el cobro forzoso de los valores de las antedichas pólizas; c) cobrar por cualquier medio las multas impuestas sin haber seguido y observado las reglas del debido procedimiento administrativo (...); y, 4) Por este concepto no podrá inscribirse a la Compañía (...) en el registro de contratistas incumplidos que administra el INCOP; si dicho registro ya se lo realizó, debe levantárselo inmediatamente (...).- Cúmplase”.

**Parte pertinente del auto resolutorio del 29 de noviembre de 2010 a las 17h32, emitido por el juez duodécimo de lo civil del Guayas**

“VISTOS.- Las medidas cautelares establecidas en el artículo 87 de la Constitución (...) no fueron creadas para resolver el fondo de una controversia (...). Por esta razón, la medida cautelar concedida es muy clara en que no se está resolviendo el fondo y en que sus efectos son provisionales y condicionados a los resultados de un proceso principal. La medida cautelar (...) no cuestiona en ningún momento la potestad que tiene la parte recurrida para terminar un contrato público (...) [sino] los efectos derivados de esa terminación, cuáles son, cómo deben hacerse, cuáles son los medios, cuáles los límites, etcétera. (...) Por las consideraciones expuestas, el suscrito Juez Duodécimo de lo Civil y Mercantil RESUELVE: Negar los pedidos de revocatoria formulados por la Procuraduría General del Estado y por el Instituto Nacional de Preinversión. Confirmar en todas sus partes la medida cautelar dictada en favor de la parte accionante.- Notifíquese”.

**Parte pertinente del auto resolutorio de 18 de enero de 2011 a las 11h58, emitido por la Primera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas**

“VISTOS: Por efecto del recurso de apelación legalmente interpuesto, por **SANTIAGO MEDINA PALACIOS**, Director ejecutivo del Instituto Nacional de Preinversión, como tal su representante legal, acorde al Art. 35 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, llega a conocimiento de esta Sala, la medida cautelar independiente y la providencia que niega la petición de revocatoria dictada por el Juez Decimosegundo de lo Civil de Guayaquil, en contra de la entidad pública apelante (...). Cumplidas las condiciones señaladas por la ley, y siendo el estado de resolver, para hacerlo se considera: (...) **QUINTO:** La Compañía Ecuasistemas S.A. y el Instituto Nacional de Preinversión suscribieron el 12 de noviembre del 2009 el contrato de licitación para la Prestación de Servicios para la biblioteca virtual técnica, banco digital con datos técnicos y documentos de consulta, estudios y proyectos de Preinversión para

el Ecuador (...). Dice el accionante que durante la vigencia del contrato (...), su representada cumplió con todas sus obligaciones y entregó una serie de trabajos que eran parte del objeto del contrato (...). El Instituto Nacional de Preinversión recibió nueve (9) planillas de parte de la Compañía Ecuasistemas, no obstante la autoridad contratante terminó unilateralmente el contrato y consideró que los trabajos entregados por la Compañía Ecuasistemas S.A., no tienen ninguna valoración económica (...) [P]or otro lado, dice el actor: ‘el 23 de septiembre del presente año, (...) el Director Administrativo Financiero del Instituto Nacional de Preinversión (...), comunicó al Director Ejecutivo que durante la vigencia del contrato con Ecosistemas (sic) se generaron unas multas como consecuencia de un disque ‘retraso’. La resolución de terminación unilateral cita este memorando e impone las multas señaladas (...) [P]ara dictar estas sanciones administrativas, la autoridad contratante no siguió ningún procedimiento, no notificó a mi representada con su intención de sancionarla, no otorgó un plazo razonable para que ejerza su derecho a la defensa y (...), no dictó una resolución motivada que las imponga’. Esta segunda relación de hechos no ha sido cuestionada por la autoridad pública recurrente que es a quien de conformidad con el Art. 86 numeral 3 de la Constitución, le corresponde la carga de desvirtuar todo lo que la parte actora afirma (...). **SEXTO:** Para la primera cuestión la premisa que sirve de apoyo fundamental de la resolución del juez a-quo es: ‘uno de los efectos derivados de la resolución anticipada de un contrato impuesta unilateralmente por la administración es la extinción del contrato y su entrada en la fase de liquidación, de manera que, el cobro o ejecución de las pólizas debe considerar los trabajos realizados y ser proporcional al alcance del incumplimiento, y para modular o dosificar este efecto, hay que valorar si el incumplimiento es doloso o responde a una simple negligencia del adjudicatario. Ahora bien, es evidente que la liquidación del contrato no está debidamente motivada y no contempla ninguno de los aspectos que exige la Constitución, la Ley del Sistema Nacional de Contratación Pública (Art. 95) y su Reglamento General (Art. 146), no se los valora, nada de esto dice la liquidación y evidentemente contraria a la Constitución un actuar así. (...); el INP, en evidente violación del derecho al debido procedimiento administrativo, se limita a afirmar sencillamente que el contratista no ha devengado y amortizado. Las meras afirmaciones no constituyen motivación y la simple cita de normas, tampoco, máxime si estamos hablando de todo el patrimonio de una persona. Por este motivo existe una amenaza grave eminente (...) del derecho a la propiedad, porque el derecho de propiedad garantiza conservación de la integridad del patrimonio de las personas y por consiguiente, prohíbe la indebida detracción del mismo; por esto, desde la perspectiva constitucional todo cobro indebido a una persona, proceda del estado o de los (sic), constituye una afección del derecho de propiedad. **SÉPTIMO:** La segunda premisa o conclusión del juez a-quo, es que las multas son sanciones administrativas y para imponerlas la Administración debe seguir un procedimiento administrativo, tiene que garantizar el derecho a la defensa y el debido proceso, tiene que notificarlas en

una resolución debidamente motivada que especifique como la Constitución manda, qué acto se está sancionando, a que infracción se adecúa, por qué se adecúa, por qué los argumentos de la defensa no son aceptables, nada de esto ha hecho el Instituto Nacional de Preinversión, lo que pone en evidencia la violación del derecho al debido procedimiento administrativo que garantiza el artículo 76 de la Constitución (...)

**NOVENO:** Como todos conocemos, el proceso Contencioso Administrativo no admite la posibilidad de solicitar medidas cautelares que eviten daños que se pretenden evitar o paliar con el proceso que se inicia, para esta ley, los actos se ejecutan así el administrado demuestre la apariencia de buen derecho y el peligro en la demora, precisamente para esto la Constitución estableció las medidas cautelares: para evitar o hacer cesar la violación de los derechos, incluso cuando la violación o el daño se vayan a concretar por efecto del proceso ordinario que haya que iniciar. **DÉCIMO:** El Art. 26 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, admite de manera expresa la posibilidad de disponer la suspensión provisional del acto, y para este caso dicha suspensión, como lo dice el segundo inciso de la misma disposición, es la medida más adecuada para evitar la violación del derecho ala (sic) propiedad que se concretaría si la Administración solicita la devolución de la totalidad de un valor que, como consta acreditados (sic) de autor, ya fue en parte amortizado. **UNDÉCIMO:** En todo caso, no es atinente a los suscritos juzgadores hacer un prejuzgamiento sobre el fondo del caso, que le corresponde al Tribunal Contencioso Administrativo (...). La decisión se toma sobre la base de un juicio de verosimilitud o cognición sumaria que solamente tiene como propósito evitar la lesión de un derecho cuando existe la apariencia de buen derecho. **DUODÉCIMO:** La Ley no puede limitar la Constitución, los derechos y las Garantías, y con mucha menos razón si se trata de una Ley Pre Constitucional, este es el caso de la Ley de Sistema Nacional de Contratación Pública que es anterior a la Constitución de Montecristi y que debe interpretarse conforme a ella. Por las consideraciones expuestas, esta Primera Sala de Garantías Penales, rechaza el recurso de apelación interpuesto y confirma en todos (sic) sus partes la medida cautelar concedida por el Juez Duodécimo de lo Civil de Guayaquil.- **Cúmplase y Notifíquese.-"**

#### Argumentos de los accionantes

##### El representante del Instituto Nacional de Preinversión

El economista Santiago Medina Palacios, director ejecutivo, y por tanto, representante legal del Instituto Nacional de Preinversión, presenta demanda de acción extraordinaria de protección en contra del auto resolutorio del 7 de octubre de 2010, emitido por juez duodécimo de lo civil del Guayas, contra el auto del 29 de noviembre de 2010 así como del auto resolutorio del 18 de enero de 2011, emitido por la Primera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas.

##### Hechos relatados y derechos presuntamente vulnerados

El accionante identifica como violados los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, el debido proceso y la seguridad jurídica; recogidos en los artículos 75, 76 y 82 de la Constitución de la República del Ecuador.

Presenta como argumentos para sostener su pretensión, que los jueces de la Sala habrían "ordinarizado" la justicia constitucional, el momento en que trataron un caso que en su criterio, debería ser conocido y resuelto por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo. Argumenta que los jueces no llamaron a audiencia pública "de conciliación" ni ordenaron la práctica de elementos probatorios como, estima, estaban obligados.

Señala que la resolución del juez de primera instancia no se notificó con el contenido de la "demanda" a la institución, sino una vez concedidas las medidas; ni, una vez solicitada la revocatoria, llamó a audiencia u ordenó se practiquen pruebas. Considera que por medio de las medidas cautelares, "... concede un blindaje indefinido..." al establecer como condición para su extinción la sentencia del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, creando como efecto, la extinción de la cláusula exorbitante establecida *ex legem* en los contratos administrativos. Por otro lado, argumenta que la legitimación activa para la presentación garantías jurisdiccionales de los derechos constitucionales como las medidas cautelares está limitada a "... las personas naturales y grupos de personas...".

Además, acusa a la sentencia de carecer de la adecuada motivación, pues en su criterio "...no se expresan los argumentos que apoyen su fallo", ni "existe una ligazón, un vínculo lógico o de silogismo entre las consideraciones del juzgador y su motivación para dictar su fallo". Adicionalmente, aduce falta de motivación por no haber sido utilizada la "frase sacramental" ordenada por el artículo 138 del Código Orgánico de la Función Judicial, para las sentencias.

Relata los hechos que considera relevantes para la decisión de los jueces en la solicitud de medidas cautelares presentada con el objeto de demostrar que la institución a la que representa no habría violado los derechos al debido proceso o a la propiedad, y así llegar a la conclusión de que las resoluciones impugnadas violan el derecho a la seguridad jurídica.

Argumenta sobre la presunta improcedencia de la concesión de medidas cautelares, debido a que "se origina en un contrato administrativo", cuya terminación está reglada por la Ley de la materia y es en su opinión, de conocimiento de la jurisdicción contencioso administrativa. Cita, para apoyar su argumento, el criterio expuesto por la Corte Constitucional, para el período de transición, en la sentencia N.º 032-09-SEP-CC en el caso N.º 0415-09-EP.

Adjunta como pruebas a ser consideradas los documentos que se encuentran incorporados al expediente de medidas cautelares, así como varios documentos que hacen referencia al asunto discutido por las judicaturas de instancia.

### Pretensión concreta

En razón de los argumentos expuestos, solicita que la Corte Constitucional:

“... determine la violación de los derechos constitucionales, establecidos en los artículos 75, 76 y 82 de la Constitución de la República del Ecuador, y se declare la violación de estos derechos producidos (sic) por la resolución dictada por la Primera Sala de lo Penal de la Corte Provincial del Guayas (...), y su auto aclaratorio (...); y, por el fallo dictado por el Juez Duodécimo de lo Civil del (sic) Guayaquil (...) y su auto confirmatorio (...); y ordene la reparación integral al Instituto Nacional de Preinversión, comenzando por la inmediata aplicación de la Resolución No. INP-DE-60, de 28 de septiembre de 2010, con todos sus efectos legales, esto es, la ejecución de las garantías contractuales, reinscripción de la contratista incumplida (...), en el registro del INCOP, y más acciones legales del caso”.

### El representante de la Procuraduría General del Estado

El doctor Antonio Pazmiño Ycaza, director regional 1 de la Procuraduría General del Estado, presentó demanda de acción extraordinaria de protección en contra del auto resolutorio del 7 de octubre de 2010, emitido por juez duodécimo de lo civil del Guayas contra el auto del 29 de noviembre de 2010 así como del auto resolutorio del 18 de enero de 2011, emitido por la Primera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas.

### Hechos relatados y derechos presuntamente vulnerados

El accionante inicia por justificar su legitimación activa por medio de la descripción de las “funciones” asignadas por el ordenamiento jurídico a la institución a la que representa.

En su criterio, la resolución de segunda instancia parte de una “premisa falsa” de la existencia de una antinomia entre la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y la Constitución de la República. Considera desacertado estimar que la preconstitucionalidad de dicha norma es un argumento para inaplicarla, pues asume que dicha norma tiene un “mayor grado de legitimidad que otras leyes”, por haber sido dictada por la Asamblea Constituyente.

Recuerda también que el control de constitucionalidad de las normas del ordenamiento jurídico es atribución exclusiva de la Corte Constitucional y en todo caso, la obligación de los legitimados pasivos, si hubieren identificado dicha antinomia, era suspender la causa y elevarla a consulta del Organismo. Esta actuación, en su criterio, constituyó una violación del derecho al debido proceso en la obligación de motivar las resoluciones del poder público, por impertinencia de las normas aplicadas.

Considera también como inadecuado el que los jueces nunca hayan establecido el tiempo de duración de las medidas, por la propia naturaleza provisional.

### Pretensión concreta

Con fundamento en los argumentos expuestos, solicita lo siguiente:

“a) Aceptar la demanda de acción extraordinaria de protección declarando la violación en mi contra de (...), la obligatoriedad de motivar adecuadamente las decisiones de los poderes públicos.

b) Dejar sin efecto la resolución constitucional (...) emitida por el Juez Duodécimo de lo Civil y Mercantil de Guayaquil en la que concede las medidas cautelares a la compañía ECUASISTEMAS S.A. así como también la providencia (...) en la que el referido juez niega (...) los pedidos de revocatoria de medidas cautelares.

c) Dejar sin efecto la resolución constitucional emitida por la Primera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas (...) que se ejecutorió luego de que (...) se negara la aclaración (...).

d) Declarar la validez del procedimiento de terminación unilateral de contrato y consiguiente ejecución de las garantías (...) toda vez que, esa decisión administrativa no ha vulnerado los derechos de la compañía ECUASISTEMAS S. A.”.

### Argumentos de los legitimados pasivos

A fs. 66 del expediente de acción extraordinaria de protección comparecen los doctores Fernando Grau Arostegui, Carlos Luis Ortega Sánchez y el abogado Faustino Castro Tobar, juez y ex jueces de la Primera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, quienes presentaron un informe de contestación sobre los argumentos presentados por el accionante, en los siguientes términos:

Señalan que como medida cautelar en el caso, la Sala dispuso la suspensión provisional del acto, lo cual consideran lo más adecuado para evitar la violación del derecho a la propiedad que se generaría por ordenar la devolución de la totalidad de un valor que señalan, ya habría sido amortizado. Aseguran, además, que no han efectuado un prejuzgamiento sobre la cuestión de fondo el que asumen, corresponde al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo.

### Intervenciones de terceros interesados en el proceso

#### Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo

De fs. 32 a 44 del expediente de acción extraordinaria de protección, el señor Fander Falconí Benítez, secretario nacional de planificación y desarrollo al momento, comparece dentro de la acción presentada en calidad de tercero interesado, conforme a lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y expone los siguientes argumentos:

En su criterio, las medidas cautelares otorgadas son inconstitucionales, rebasan el límite de la competencia de los legitimados pasivos y disposiciones legales que

considera aplicables a la causa. Concuera en que las decisiones judiciales impugnadas violan los derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso, concretamente en la obligación de motivar las decisiones del poder público.

Respecto de la seguridad jurídica, señala que los jueces se pronunciaron sobre asuntos de estricta legalidad, que no habrían sido presentados por el solicitante en su demanda de medidas cautelares, como es la “validez legal” de la resolución de terminación unilateral del contrato administrativo violando, en su criterio, el principio dispositivo.

En relación a la obligación de motivar, después de efectuar el desarrollo de las implicaciones de los conceptos “auto” y “sentencia”, concluye que la resolución impugnada corresponde a la segunda categoría. Utiliza, entonces, criterios expuestos por Couture y De la Rúa, para determinar los elementos que debería tener una sentencia, los que considera ausentes en el presente caso. En su criterio, los jueces no habrían decidido todas las cuestiones puestas a su conocimiento y en cambio, habrían cuestionado asuntos ajenos a la *litis*.

Concuera con las apreciaciones expresadas por el accionante, respecto a que sería improcedente la interposición de medidas cautelares en el caso, debido a que considera que el Instituto actuó conforme a la Constitución y la Ley; las alegadas violaciones se derivan de la aplicación de un contrato administrativo. Además, se ratifican en la existencia de violaciones al debido proceso porque no se llamó a audiencia ni se permitió la práctica de pruebas, además de que se dictaron las medidas cautelares una vez que ya se había resuelto la terminación unilateral del contrato.

#### **Intervención del representante de ECUASISTEMAS S. A.**

A fs. 64 del expediente de acción extraordinaria de protección, el señor Julio Albero Morales Paredes, representante legal de la compañía ECUSISTEMAS S. A., compareció ante la Corte Constitucional y señaló casilla constitucional 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, artículo 3 numeral 8 literal **b** y tercer inciso del artículo 35 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional<sup>2</sup>. Asimismo, tiene competencia para corregir la inobservancia

de precedentes establecidos por ella en casos anteriores, conforme al artículo 62 numeral 8 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Adicionalmente, es competente para la declaratoria de inconstitucionalidad de normas conexas en los casos en los que se pronuncie y declarar la existencia de omisiones inconstitucionales, conforme a lo señalado en los numerales 3 y 10 del artículo 436 de la Constitución de la República del Ecuador.

### **Legitimación activa**

El accionante se encuentra legitimado para interponer la presente acción extraordinaria de protección, en virtud de cumplir con los requerimientos establecidos en el artículo 437 de la Constitución de la República y de conformidad con el artículo 439 *ibidem*, el cual 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 y objeto de la acción extraordinaria de protección**

La naturaleza y objeto de la acción extraordinaria de protección han sido objeto de diversos pronunciamientos por parte de la Corte. El Pleno del Organismo ha señalado que dicha garantía jurisdiccional de los derechos busca lograr la reparación integral de las lesiones causadas por violaciones a estos derechos, ocasionadas por la acción de las autoridades jurisdiccionales<sup>3</sup>. Por dicha razón, la acción extraordinaria de protección constituye un juicio de la actuación judicial a lo largo del proceso que se la analiza, confrontándola con el contenido de la Constitución de la República.

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

A continuación, la Corte Constitucional procederá a formular los problemas jurídicos a ser resueltos en la presente acción, los cuales son:

1. Los autos resolutorios emitidos por el juez duodécimo de lo civil del Guayas y por la Primera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas ¿vulneraron el derecho a la seguridad jurídica?
2. Los autos resolutorios emitidos por el juez duodécimo de lo civil del Guayas y por la Primera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas ¿vulneraron el derecho al debido proceso en la garantía del derecho a la defensa relacionada con su continuidad y permanencia; la de ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones y, la de presentar argumentos y pruebas, replicar los primeros y contradecir las segundas?

<sup>2</sup> Suplemento del Registro Oficial N° 127, 10 de febrero de 2010.

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N° 001-13-SEP-CC, caso N° 1647-11-EP; y sentencia N° 020-13-SEP-CC, caso N° 0563-12-EP.

3. Los autos resolutorios emitidos por el juez duodécimo de lo civil del Guayas y por la Primera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas ¿vulneraron el derecho al debido proceso, en la garantía de la motivación?

#### Desarrollo de los problemas jurídicos

##### 1. Los autos resolutorios emitidos por el juez duodécimo de lo civil del Guayas y por la Primera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas ¿vulneraron el derecho a la seguridad jurídica?

Por parte del representante del Instituto Nacional de Preinversiones y el tercero interesado en el proceso, se ha señalado que los autos impugnados violan, entre otros derechos, la seguridad jurídica. Afirman que dicha violación se da debido a una alegada falta de aplicación de normas infraconstitucionales como la Ley del Sistema Nacional de Contratación Pública y su Reglamento. También consideran que dicha violación se ha dado respecto de elementos relevantes relacionados con las medidas cautelares, en tanto garantías jurisdiccionales de los derechos constitucionales: la legitimación activa y su procedencia respecto de determinados actos, como en este caso, los derivados de un contrato administrativo. Por último, cuestionan que se haya emitido medidas condicionadas a la resolución de un recurso contencioso-administrativo. Así las cosas, esta Corte considera oportuno efectuar el análisis de los tres puntos detallados a la luz del contenido del derecho involucrado.

La seguridad jurídica, pilar fundamental del Estado constitucional de derechos y justicia, se encuentra reconocido expresamente por la Constitución de la República en su artículo 82 que señala lo siguiente:

“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”.

La Corte Constitucional ha efectuado diversos pronunciamientos respecto de la seguridad jurídica, definiéndola y resaltando sus características distintivas que la definen como una condición mínima de predictibilidad respecto de la situación jurídica de los sujetos en razón de la preexistencia de normas sustantivas y procesales aplicables al caso<sup>4</sup>. En la sentencia N.º 016-13-SEP-CC del 16 de mayo del 2013, sostuvo lo siguiente en relación al derecho en cuestión:

“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>5</sup>.

Siguiendo el razonamiento expresado, se puede concluir que la propia existencia de los procesos ordinarios y de los órganos encargados de conducirlos, y resolver las pretensiones expresadas en ellos, puede ser considerada una prestación encaminada a la garantía del derecho a la seguridad jurídica. Al respecto, la Corte Constitucional, para el período de transición, ha sido clara:

“Dado que la seguridad jurídica implica la preexistencia de cualquier norma, constituye en sí misma la reivindicación de las normas y los mecanismos judiciales establecidos como formas de garantía de la tutela judicial efectiva de los derechos, tanto si nacen de una norma contenida en la Carta Suprema, como en la legislación secundaria”<sup>6</sup>.

Dicho esto, si se concluye que la existencia de normas sustantivas infraconstitucionales y de procesos judiciales ordinarios también es una garantía del derecho constitucional, se explica de forma satisfactoria la siguiente afirmación de la Corte:

“Así, el principio puede ser protegido a través de su aplicación tanto en sede constitucional, como ordinaria, **dependiendo de la fuente del derecho que se vea vulnerada**”<sup>7</sup>.

Ahora bien, es necesario trazar una línea divisoria que permita identificar al juzgador si corresponde la protección de la seguridad jurídica en sede ordinaria o constitucional. La lectura atenta del artículo 82 del texto constitucional permite ver cuál es el contenido de la seguridad jurídica, protegido a través de las garantías jurisdiccionales como la acción extraordinaria de protección. Como bien ha establecido la Corte, el ámbito de cobertura de la seguridad jurídica alcanza el control de la aplicación jurídica en respeto a las normas constitucionales; así como, el control de la preexistencia de normas de todo tipo que regulen determinada situación jurídicamente relevante o en su defecto, que establezcan mecanismos adjetivos de carácter institucional o funcional que permitan llenar vacíos y solucionar antinomias. Se infiere, entonces, que el control de la aplicación e interpretación de normas infraconstitucionales no es parte de la esfera del control por medio de la acción extraordinaria de protección. Por oposición, mecanismos de justicia ordinaria, como el recurso de casación, son idóneos para efectuar este control

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N° 010-14-SEP-CC, caso N° 1250-11-EP.

<sup>5</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 016-13-SEP-CC, caso N.º 1000-12-EP.

<sup>6</sup> Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 227-12-EP, caso N.º 1212-11-EP.

<sup>7</sup> *Ibíd.*

de legalidad en la aplicación e interpretación del derecho en las sentencias. En conclusión, la alegada falta de aplicación de la Ley del Sistema Nacional de Contratación Pública y su Reglamento, no constituyen *per se* una vulneración del derecho a la seguridad jurídica.

En segundo lugar, respecto de la presunta vulneración al mencionado derecho constitucional por la alegada falta de legitimación activa del representante de una persona jurídica para solicitar medidas cautelares autónomas, se debe primero desentrañar una posible confusión en la que se incurre, entre los conceptos “legitimación activa” y “titularidad del derecho”. Esta distinción es necesaria, pues puede configurar escenarios de comparecencia para reclamar la tutela judicial efectiva de los derechos propios o de un tercero y consiste, en suma, en la separación entre el derecho de acción y el derecho sustantivo, objeto de la pretensión.

Respecto de la legitimación activa –concebida como la aptitud para iniciar un proceso judicial–, cabe considerar lo señalado en la presente sentencia en el apartado de legitimación activa. Por una parte, está el artículo 439 de la Constitución, el que señala que las acciones constitucionales “... podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano, individual o colectivamente...”. Más aún, en el caso particular de las garantías jurisdiccionales de los derechos constitucionales como las medidas cautelares autónomas, la posibilidad de activación de las mismas es más amplia. El artículo 86 numeral 1 *ibídem*, establece dicha legitimación a “[c]ualquier persona, grupo de personas, comunidad, pueblo o nacionalidad...”. Por lo tanto, la Constitución de la República establece como uno de los supuestos para la presentación de una garantía jurisdiccional de los derechos constitucionales, el ser “persona”. Como consta en los antecedentes de la presente sentencia, quien solicitó las medidas cautelares fue el señor Julio Alberto Morla Paredes, quien ostenta tal calidad. Por ende, no existe falta de legitimación activa para proponer la solicitud de medidas cautelares autónomas en el presente caso.

Ahora, en lo relacionado a la titularidad de los derechos cuya supuesta violación se habría ocasionado, el artículo 10 de la Norma Suprema es claro respecto del principio rector de la misma:

“Art. 10.- Las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos son titulares y gozarán de los derechos garantizados en la Constitución y en los instrumentos internacionales”.

Se puede evidenciar sin mayor esfuerzo hermenéutico, que la Constitución no establece distinción alguna entre el tipo de personas que son titulares de derechos constitucionales. Así, no está restringida la titularidad de derechos constitucionales a personas naturales, como señala el ahora accionante.

Por otro lado, el consentir en lo señalado en el libelo de acción extraordinaria de protección implicaría un contrasentido. Si se considerase fundado el argumento del accionante, él habría estado vedado de presentar la acción extraordinaria de protección en representación del Instituto

Nacional de Preinversión; el cual tampoco es una persona natural. Así, tampoco se verifica una vulneración del derecho a la seguridad jurídica respecto de este argumento.

Por último, está la alegada vulneración al derecho, debido a que la solicitud de medidas cautelares no podría haberse encaminado a cuestionar actos derivados de un contrato administrativo. En este sentido, cabe hacer referencia a la norma constitucional que consagra la garantía:

“Art. 87.- 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**”.

El contexto constitucional actual, que debe ser respetado en aplicación del derecho a la seguridad jurídica, establece como supuesto de concesión de las medidas cautelares el que exista una violación o amenaza de violación de un derecho. Es así que, a diferencia de las garantías a la luz del marco que regía con la Constitución Política de la República del Ecuador de 1998 –con la acción de amparo constitucional a la cabeza–, el acto u omisión que genera la amenaza o violación de derechos constitucionales, pasa a segundo plano, siendo trascendente para la concesión de las medidas las consecuencias que este provoca, o es razonable pensar que provocaría en caso de verificarse. Por ende, el que tal acto u omisión provenga de un contrato administrativo no es un elemento a considerar el momento en que se concedan las medidas cautelares.

En este punto, cabe considerar la alegación presentada por el representante del Instituto Nacional de Preinversiones, respecto de un criterio vertido por la Corte Constitucional, para el período de transición. La Corte, respecto del caso que conoció, argumentó lo siguiente:

«... los jueces de la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, en su sentencia, creyeron necesario desentrañar la naturaleza jurídica de las declaraciones de terminación unilateral de los contratos de ejecución de obra y estimaron necesario revisar si dichas declaratorias reunían los requisitos establecidos por nuestro ordenamiento jurídico, de modo tal que puedan considerarlas como actos administrativos, o si son actos de naturaleza contractual o bilateral, concluyendo que se trata de “actos administrativos”. Siendo así, los referidos jueces omitieron en su sentencia, que los actos de naturaleza contractual o bilateral surgen, precisamente, de disposiciones contractuales. Al respecto, cabe recordar que la Constitución Política de 1998, reservaba el amparo para actos u omisiones de autoridad pública, que no es otra cosa que aquel que emana del ejercicio de la potestad pública, la que expresa la voluntad unilateral de la administración en relación de subordinación respecto de los particulares; en otras palabras, la autoridad pública se encuentra revestida de imperium, que se manifiesta en el desequilibrio entre administración y administrado, pues su expedición no requiere de consentimiento ni de la voluntad de este último; mientras que los actos de naturaleza contractual en los que interviene la administración, como lo expresa Cassagne, son “todo acuerdo de voluntades generador

de obligaciones, celebrado por un órgano estatal en ejercicio de la función administrativa, caracterizado por un régimen exorbitante, susceptible de producir efectos con relación a terceros”. No debe olvidarse que el régimen exorbitante -potestades unilaterales- de la administración pública en un contrato administrativo con un administrado no pueden ser jamás arbitrarias, sino regladas o, en todo caso, discrecionales. Este plano de igualdad se evidencia de manera clara en los contratos administrativos, donde las relaciones no son de subordinación, sino de coordinación, por lo que para el caso de controversia deben necesariamente regirse por la Ley de Contratación Pública, tal como se ha referido el Tribunal Constitucional a través de reiterados fallos.

(...) Ciertamente que en ocasión de la vigencia de la Constitución de la República, la “acción de protección” reemplazó a la figura del ex amparo, acción que si bien ha sido desarrollada, su naturaleza y esencia se mantiene, tanto es así, que mediante esta acción no se puede revisar asuntos de legalidad que en esencia constituyen los actos de naturaleza bilateral o contractual»<sup>8</sup>.

Respecto de tal alegación, cabe considerar un elemento importante que se desprende de la argumentación de la Corte Constitucional, para el período de transición: Como bien señala la Corte, escapa de las competencias del juez constitucional la calificación de determinado acto como administrativo o contractual. Esta es una competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa, propia del control de legalidad de la actuación de la administración pública. Así, el juez que conoce una garantía jurisdiccional de los derechos constitucionales –sea esta una acción de protección, como en la sentencia citada, o una solicitud de medidas cautelares, como en el caso *sub judice*–, está vedado de calificar determinada relación jurídica como contractual o no. Sin embargo, el criterio de la Corte no se refiere al eventual escenario de una vulneración –o en el caso de las medidas cautelares, *mutatis mutandi*, una amenaza– a derechos constitucionales ocasionada por dicho acto. En este caso, los hechos pueden y deben ser analizados desde la esfera competencial del juez constitucional. La misma Corte Constitucional, para el período de transición, razonó en este sentido:

“Ahora bien, respecto de las alegaciones que efectúan los jueces sobre asuntos de legalidad para rechazar una acción de protección, esta Corte ya ha señalado que si bien es claro que no es competencia de la justicia constitucional conocer asuntos de mera legalidad, es decir, el análisis de aspectos que son propios de la justicia ordinaria, sí le compete a la justicia constitucional conocer los aspectos de los casos cuando ocurran vulneraciones a derechos constitucionales. En el caso concreto, lo afirmado en la demanda respecto que durante la fase de ejecución del contrato, no existió ninguna resolución o acto mediante el cual Petroindustrial haya impuesto multas al accionante y estas superen el 5% del valor total del contrato, y sean

el motivo para la terminación unilateral del contrato, aparentemente denota un tema de constitucionalidad, en razón que es una supuesta inobservancia a las garantías del debido proceso, como es el derecho a la defensa.

Por lo tanto, esta Corte advierte que la sentencia no puede dejar de pronunciarse respecto de la supuesta vulneración del derecho al debido proceso en la imposición de las multas, y que fueron el fundamento para la terminación unilateral del contrato, pues de la lectura sucinta de las sentencias, los jueces dejan de lado el análisis de este aspecto de raigambre constitucional, y nada mencionan sobre las supuestas vulneraciones al debido proceso del accionante y la presunta falta de notificación sobre la imposición de las multas y sanciones, hecho que debía ser dilucidado, pues dichas alegaciones pueden encerrar una violación a su derecho a la defensa y devenir en otras vulneraciones constitucionales”<sup>9</sup>.

En suma, dado a que no todo conflicto que se origine en el contexto de una terminación unilateral de un contrato administrativo es *ad initio* uno que se enmarque en ámbito competencial de la jurisdicción contencioso administrativa, no se observa que exista una vulneración del derecho a la seguridad jurídica respecto de este último argumento.

Ahora bien, existe un elemento que ha sido presentado por ambos accionantes, que tiene que ver con la duración de las medidas y su condicionamiento a la resolución de un recurso contencioso-administrativo. Más allá de los problemas que entraña dicha decisión en términos de motivación –lo cual, por cierto, será objeto de análisis de un problema jurídico posterior de la presente sentencia–, este argumento tiene directa relación con el contenido constitucional del derecho a la seguridad jurídica. Como se ha discurrido en párrafos anteriores, este derecho tiene como componente trascendente la garantía de predictibilidad respecto de la situación jurídica de los sujetos de derechos. En el contexto de un proceso judicial, dicha predictibilidad está determinada por las normas que regulan su situación en calidad de partes intervinientes en el mismo. Lo señalado se identifica con el contenido constitucional de la seguridad jurídica, en tanto las normas que gobiernan los procesos constitucionales como las garantías jurisdiccionales de los derechos, son las establecidas en la propia Norma Suprema. Es así que puede concluirse que una actuación jurisdiccional, traducida en una transgresión a la naturaleza y objeto de una garantía jurisdiccional, como la solicitud de medidas cautelares autónomas, constituye una vulneración del derecho a la seguridad jurídica.

En el caso concreto se evidencia que, tanto en la resolución de primera instancia, como aquella que resolvió el recurso de apelación sobre la negativa a conceder la revocatoria de las medidas, se condicionó la duración de las medidas únicamente a la resolución de un recurso contencioso-administrativo; sin establecer plazo para la presentación del mismo o mecanismo alguno para efectuar un control posterior de un posible cambio de la presunta situación

<sup>8</sup> Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 032-09-SEP-CC, caso N.º 0415-09-EP.

<sup>9</sup> Corte Constitucional, para el período de transición, sentencia N.º 153-12-SEP-CC, caso N.º 1574-10-EP.

vulneración o amenaza. Este hecho traslada la decisión respecto de la duración de las medidas del juez o jueza, a la parte solicitante. Dado que esta última se beneficia directamente de la emisión de las medidas, es poco probable que exista para ella un sentido de urgencia para coadyuvar en el cumplimiento de la condición de extinción. Es así que, por medio de este hecho, se favorece –o por lo menos, se incentiva– la utilización de prácticas dilatorias, tendientes a perennizar la situación precaria, obtenida a través de la concesión de las medidas. Esta acción, por tanto, subvierte en los hechos el carácter provisional de las medidas cautelares, que como ya ha sido indicado en líneas anteriores, forma parte fundamental de su naturaleza vulnerando, de este modo, el derecho a la seguridad jurídica.

**2. Los autos resolutorios emitidos por el juez duodécimo de lo civil del Guayas y por la Primera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas ¿vulneraron el derecho al debido proceso en la garantía del derecho a la defensa relacionada con su continuidad y permanencia; la de ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones y, la de presentar argumentos y pruebas, replicar los primeros y contradecir las segundas?**

En la demanda presentada por el representante del Instituto Nacional de Preinversiones, se indica que han existido vulneraciones al debido proceso, concretamente en relación a las garantías del derecho a la defensa. Es su criterio, que la primera actuación de la judicatura que conoció la solicitud de medidas cautelares debió haber sido el citarlo para comparecer como demandado en el proceso. Asimismo, estima que era obligación de la jueza o juez que conoció la causa el llamar a una audiencia pública, antes de dictar la resolución que concedió las medidas. También señala que debió haberse actuado pruebas en el caso. Es así que esta Corte efectuará el análisis de las garantías señaladas en atención al contenido constitucional del derecho a la defensa.

La Corte Constitucional, en su sentencia N.º 008-13-SCN-CC, citando a su vez la sentencia N.º 024-10-SCN-CC en el caso N.º 0022-2009-CN, señaló que un pilar fundamental del debido proceso se encuentra configurado por el derecho a la defensa, entendido como la oportunidad reconocida a toda persona, en el ámbito de cualquier proceso o actuación judicial o administrativa, de ser oída, de hacer valer las propias razones y argumentos, de controvertir, contradecir y objetar las pruebas en contra y de solicitar la práctica y evaluación de las que se estiman favorables, así como de ejercitar los recursos que la ley otorga<sup>10</sup>. Este derecho despliega en un abanico de garantías diversas, entre las cuales se hallan las siguientes:

“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.  
(...)

c) Ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones.  
(...)

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”.

Las garantías señaladas configuran un complejo de carácter multidimensional de gran amplitud, el que se expresa de diversos modos dependiendo del contexto procesal particular al que se aplique. Es así que los componentes del derecho a la defensa se deben adecuar siempre a las circunstancias del proceso, atendiendo a su objeto y naturaleza. En el caso de las medidas cautelares, estas están encaminadas a evitar o cesar la amenaza o violación de los derechos reconocidos en la Constitución o en instrumentos internacionales sobre derechos humanos, como lo prescriben, tanto el artículo 87 de la Constitución de la República del Ecuador, como el artículo 26 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Sin duda, la existencia de medidas cautelares como proceso autónomo constituye un objeto *sui generis* para la aplicación de las garantías del derecho a la defensa, pues a diferencia de las garantías jurisdiccionales de conocimiento, no está en juego la declaración de la real existencia de una vulneración a derechos constitucionales. En las medidas cautelares, en cambio, se busca brindar una protección inmediata a situaciones que están causando una lesión actual o que constituyen una amenaza de lesión futura. De ahí que sus características principales sean la provisionalidad y la revocabilidad<sup>11</sup>. Por tanto, las garantías del debido proceso deben adaptarse a las necesidades particulares de protección urgente que es particular en este tipo de garantía. He ahí que esta Corte Constitucional ha reconocido que sus presupuestos de concesión difieren respecto de aquellos establecidos para las demás garantías. La Corte ha señalado, como regla jurisprudencial vinculante:

“e) Adicionalmente a la inexistencia de medidas cautelares en vías administrativas u ordinarias, y a la prohibición de presentarlas contra la ejecución de órdenes judiciales, los presupuestos para la concesión de las medidas cautelares son:

- i. Peligro en la demora (...).
- ii. Verosimilitud fundada de la pretensión...”<sup>12</sup>.

Hecha esta puntualización, corresponde efectuar un examen de cada uno de los hechos presentados, las garantías que el accionante considera comprometidas y su aplicación en un proceso de medidas cautelares autónomas como el llevado a cabo en el caso *sub júdice*.

<sup>10</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 008-13-SCN-CC, casos 003-09-CN, 0012-10-CN, 0026-10-CN, 0029-10-CN, 0033-11-CN, 0040-11-CN, 0043-11-CN, 0052-11-CN, 0016-12-CN-, 0344-12-CN, 0579-12-CN, 0598-12-CN, 0622-12-CN, 0623-12-CN Y 0624-12-CN acumulados.

<sup>11</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 034-13-SCN-CC, caso N.º 0561-12-CN.

<sup>12</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 034-13-SCN-CC, caso N.º 0561-12-CN.

Primero está la alegada falta de citación con la demanda. En este caso, se considera que no se ha respetado del derecho a la defensa de la institución a la que representa el accionante, pues el mismo debe garantizarse en toda "... etapa o grado el procedimiento" de medidas cautelares. Esto, *prima facie*, aparece como correcto; sin embargo, cabe considerar que existe una norma expresa contenida en el primer inciso del artículo 33 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, según la cual "...[n]o se requiere notificación formal a las personas o instituciones involucradas". Dicha norma se explica por medio del criterio señalado por la Corte Constitucional, basado principalmente en la necesidad de urgencia de las medidas cautelares, según el cual estas "se conceden inaudita parte, esto es, como lo dispone la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se ordenan y luego se comunican al destinatario"<sup>13</sup>.

Empero, no es únicamente la necesidad de una actuación urgente por el peligro en la demora la que justifica el que la concesión de las medidas cautelares; sino además, el que efectivamente se prevé que en el mismo grado del procedimiento, exista un mecanismo de activación del derecho a la defensa para la entidad destinataria de las medidas, que es la solicitud de revocatoria. En el caso, efectivamente se permitió al Instituto Nacional de Patrimonio hacer uso de dicho mecanismo, por lo que no se advierte que dicha garantía se vea vulnerada por el argumento expuesto.

En segundo lugar, está la supuesta obligación incumplida de convocar a audiencia pública. Esta omisión implicaría, de acuerdo con el accionante, una lesión a sus derechos a ser escuchado, a exponer sus argumentos y a rebatir los argumentos presentados por el accionante. Sobre este punto, cabe considerar que el artículo 36 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece con meridiana claridad que la audiencia se dará "[d]e manera excepcional y de considerarlo necesario..." la jueza o juez que sustancie la garantía. Lo dicho no quiere decir que las garantías de ser escuchado, exponer argumentos y rebatirlos no se vean cumplidas. Como señala Enrique Véscovi, el término "oralidad" no implica el abandono absoluto de la escritura como mecanismo de documentación del proceso. Al respecto, señala: "... cuando hablamos de oralidad, lo hacemos para usar un término que es de común conocimiento y aceptación, aunque sabemos de antemano que prácticamente no hay régimen alguno de derecho positivo exclusivamente oral, sino que todos son mixtos"<sup>14</sup>. Es así que la oralidad de los procesos debe estar supeditada al cumplimiento del fin para el cual fueron estatuidos desde un principio, que como hemos señalado previamente, para las medidas cautelares es conjurar un peligro que se acrecentaría por la práctica de diligencias más allá de lo estrictamente necesario. Por ende, el momento en que se solicitó la revocatoria de las medidas en

el presente caso, fue el indicado para que el hoy accionante exponga sus argumentos y contra argumente lo aseverado por el solicitante; así como al momento de la presentación del recurso de apelación. Por tanto, la aplicación de la norma que establece el llamado a audiencia como potestativo, no importa vulneración alguna a las garantías involucradas.

Por último, está el argumento relacionado con la orden de práctica de pruebas. En este caso también existe una norma expresa en el primer inciso del artículo 33 de la Ley de la materia, según la cual "[n]o se exigirán pruebas para ordenar estas medidas...". Empero, también procede explicar las razones que sostienen constitucionalmente a dicha norma. Para esto, es necesario arribar a una definición de "prueba", para entender su relación con el presupuesto de las medidas cautelares denominado "verosimilitud fundada de la pretensión", identificado también con la expresión latina *fumus boni iuris*. La prueba judicial, como bien señala Enrique Falcón, se puede definir como "... la demostración en juicio de la ocurrencia de un suceso"<sup>15</sup>. Como el mismo autor indica, la definición citada tiende a entender la prueba desde un "enfoque final"; es decir, se refiere a la prueba en un estado procesal de dictar sentencia, cuando ya ha cumplido plenamente su objetivo. Es así que la prueba es un presupuesto necesario para la declaración respecto de la existencia de cierta situación jurídica —que, en el caso de las garantías jurisdiccionales de los derechos constitucionales denominadas "de conocimiento" no es otra, que la vulneración a uno o varios derechos constitucionales—. En otras palabras, probar la ocurrencia de un hecho es necesario siempre y cuando lo que quiera es declararse con carácter definitivo la solución jurídica atribuible a ese hecho. Así las cosas, si lo que basta para conceder las medidas cautelares es "una presunción razonable de que los hechos denunciados como violatorios o de inminente violación de los derechos constitucionales, así como de los previstos en instrumentos internacionales sobre derechos humanos, son verdaderos"<sup>16</sup>, ciertamente el valor de la prueba se relativiza.

Por otro lado, como complemento al razonamiento indicado, también se debe tomar en cuenta la característica de provisionalidad, distintiva de las medidas cautelares. La Corte señaló con criterio interpretativo vinculante, que "[l]as medidas cautelares tienen el carácter de provisionales; por tanto, el efecto de la resolución que las conceda subsistirá en tanto persistan las circunstancias que las justifiquen o concluya la acción constitucional destinada a la protección de derechos reconocidos en la Constitución, de haber sido presentada en conjunto con ella". Lo dicho quiere decir que la resolución que otorga medidas cautelares no constituye, bajo ningún concepto, un pronunciamiento definitivo y entonces, no requiere estar basado necesariamente en la conclusión sobre hechos puestos a consideración y valorados por el juez o jueza. En caso contrario, por su objeto, naturaleza y fines la medida cautelar se traslaparía con las garantías de conocimiento,

<sup>13</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N° 034-13-SCN-CC, caso N° 0561-12-CN.

<sup>14</sup> Enrique Véscovi, "Teoría General del Proceso", Temis, Bogotá, 1999, página 51. Las itálicas pertenecen al autor.

<sup>15</sup> Enrique Falcón, "Tratado de la Prueba", tomo 1, Astrea, Buenos Aires, 2009, página 33.

<sup>16</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N° 034-13-SCN-CC, caso N° 0561-12-CN.

pues a través de ambas acciones se estaría llegando a un mismo objetivo. Vistas así las cosas, la aplicación potestativa de la norma que no exige la práctica de pruebas para la concesión de medidas cautelares no entraña vulneración alguna a la garantía analizada.

### 3. Los autos resolutorios emitidos por el juez duodécimo de lo civil del Guayas y por la Primera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas ¿vulneraron el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación?

Entre las garantías del derecho a la defensa, invocadas por los accionantes, destaca particularmente la relacionada con la obligación de los poderes públicos de motivar sus resoluciones. El representante del Instituto Nacional de Preinversiones argumenta falta de argumentos de apoyo para la resolución, así como la inexistencia de un vínculo lógico entre las premisas y conclusión a la que llegaron los legitimados activos. Asimismo, considera que la ausencia de la “frase sacramental” contenida en el artículo 138 del Código Orgánico de la Función Judicial constituiría una falla en la motivación. Por su parte, el representante de la Procuraduría General del Estado alega que se ha construido una “premisa falsa” de supuesta antinomia entre la Ley Orgánica de del Sistema Nacional de Contratación Pública y la Constitución de la República, la que se resuelve por medio de un criterio de inaplicación de la ley preconstitucional. Asimismo, considera que de haber encontrado efectivamente una antinomia entre las normas enunciadas, se debió haber procedido conforme lo señalado en el artículo 428 de la Constitución de la República y haberse elevado el caso a consulta de la Corte Constitucional, con el objeto de dilucidar respecto de la constitucionalidad de la norma. Presentados así los argumentos, corresponde analizarlos en relación con la garantía del derecho a la defensa invocada.

No obstante, antes de efectuar propiamente el examen respecto de la garantía involucrada, cabe realizar una puntualización respecto de la naturaleza de la decisión a la que nos referimos. La resolución que concede las medidas cautelares, por su naturaleza de revocable y provisional así como, por no constituir un pronunciamiento respecto de la declaratoria de vulneración de derechos constitucionales – como ya ha sido objeto de abundante razonamiento en la presente sentencia–, no puede ser considerada una “...decisión del juez acerca del asunto o asuntos principales del juicio”<sup>17</sup>, como nuestro ordenamiento jurídico establece como definición para este tipo de providencias. Es así que no constituye un elemento de la decisión a ser tomado en cuenta la enunciación de la fórmula establecida en el artículo 138 del Código Orgánico de la Función Judicial. Más aún, este requisito no está establecido en la Constitución, y tampoco se enuncia como una razón para adoptar determinada decisión, por lo que su ausencia en una providencia que resuelva en determinado juicio no podría considerarse *per se* en un vicio imputable a la falta de motivación.

Efectuada la precisión anterior, cabe ahora pasar al análisis de la garantía pertinente. La obligación de motivar las

resoluciones del poder público se halla positivizada en la norma contenida en el literal I del numeral 7 del artículo 76 de la Norma Suprema, la cual señala en concreto:

“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 un criterio que ha sido sostenido y uniforme, la Corte Constitucional ha definido a la motivación de forma sucinta y clara del siguiente modo: “[l]a motivación implica la explicación ordenada de las razones que llevan a la autoridad –en este caso, la autoridad judicial–, para adoptar determinada decisión”<sup>18</sup>. Es así que, para satisfacer las exigencias de la garantía, la jueza o juez que conoce determinado caso, debe realizar un ejercicio retórico de exposición de los argumentos que justifican su fallo en determinado caso. Es principalmente retórico, pues su objetivo principal es convencer a las partes y a la sociedad en general respecto de la plausibilidad de su razonamiento; pero además, porque debe permitir un control social e institucional de dichas razones cuando no son convincentes, como una expresión del principio de responsabilidad sobre el que se basa el modelo constitucional.

En estricta aplicación de la norma constitucional que reconoce la garantía, esta se traduce en la enunciación de los enunciados normativos en los cuales el juzgador se basa para concluir en tal o cual sentido; la norma jurídica que se desprende de dichos enunciados, la descripción del universo fáctico que conforma el caso al que se aplicarán las normas y por último, la demostración de cómo las normas usadas expresan una regla aplicable a dichos hechos. Como puede observarse, dichos requisitos hacen referencia a la presencia de dichos elementos en el razonamiento que precede la decisión, mas no a la calificación sobre su contenido.

Empero, también ha sido un criterio constante de la Corte Constitucional que la estructura del argumento no es el único ámbito de control de la garantía de la motivación; sino también, a partir de una lectura sistemática del texto constitucional, se desprende que esta también comporta la existencia de condiciones intrínsecas del razonamiento, traducidas en los siguientes estándares:

“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

<sup>17</sup> Código de Procedimiento Civil, artículo 269.

<sup>18</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 020-13-SEP-CC, caso N.º 0563-12-EP, Gaceta Constitucional N.º 003, 21 de junio de 2013.

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>19</sup>. (El resaltado pertenece a esta Corte).

Es preciso señalar que todos los presupuestos indicados, sean relacionados con la estructura del argumento o con su calidad intrínseca, deben verificarse para concluir que la decisión se halla correctamente motivada. En otras palabras, basta que la decisión adolezca de uno de ellos, para que contenga un vicio imputable a la autoridad que la emitió. Es así que en el presente caso, se analizará particularmente el presupuesto la lógica de la argumentación y el de razonabilidad de la misma.

En relación al primero, merece especial atención el argumento tanto del juez de primera instancia como de la Sala en el que desarrollan el criterio de la inminencia de un daño grave. El primero señal que "... se la considera (a la posible lesión) grave por la intensidad de la violación conforme al Art. 27 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional". Por su parte, la segunda habla de que "[l]as meras afirmaciones no constituyen motivación y la simple cita de normas, tampoco, máxime si estamos hablando de todo el patrimonio de una persona. Por este motivo existe una amenaza grave...". De los textos citados, se desprende que se ha propuesto la norma que requiere la verificación sobre la inminencia de un daño grave –artículo 27 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional–, como premisa mayor del razonamiento. La norma señala:

“Art. 27.- Requisitos.- Las **medidas cautelares procederán cuando** la jueza o juez tenga conocimiento de un **hecho** por parte de cualquier persona **que amenace de modo inminente y grave con violar un derecho** o viole un derecho.

Se considerará **grave cuando pueda ocasionar daños irreversibles o por la intensidad o frecuencia de la violación.**

No procederán cuando existan medidas cautelares en las vías administrativas u ordinarias, cuando se trate de ejecución de órdenes judiciales o cuando se interpongan en la acción extraordinaria de protección de derechos”.

La premisa se podría traducir entonces en la siguiente proposición condicional: “las medidas cautelares proceden si un hecho amenaza de modo inminente con causar daños irreversibles, o responde a una violación intensa o frecuente”. Respecto de la enunciación de hechos como premisa menor, se puede determinar que en la resolución de

primera instancia nunca se señala como el daño puede considerarse irreversible, o la violación es intensa o frecuente; mientras que, en la de segunda instancia se la califica de grave, por tratarse de “todo el patrimonio de una persona”, cuando nunca se aporta con qué razones le llevaron a concluir que la terminación unilateral del contrato iba a afectar a “todo el patrimonio” de ECUSISTEMAS S. A. En este sentido, el auto adolece de falta de lógica, al no estructurar en su contenido la premisa menor que sostenga como conclusión el que existe mérito en conceder las medidas cautelares.

Por otro lado, se advierten dos afirmaciones que constituyen argumentos contradictorios entre sí. De la resolución se desprende que el juez de primera instancia señaló que las medidas cautelares “...no pueden ser autosatisfactivas, es decir, que mediante ellas no se resuelve el fondo del asunto”, pues considera que dicho particular debe ser conocido y resuelto por los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo y en el mismo sentido, la Sala argumentó que “...no es atinente a los suscritos juzgadores hacer un prejuzgamiento sobre el fondo del caso, que le corresponde al Tribunal Contencioso Administrativo”. No obstante, en las mismas resoluciones se afirma categóricamente que “...se está vulnerando el derecho de la aquí reclamante al debido procedimiento administrativo...” y “...el derecho a la propiedad de Ecuasistemas S.A”. Es más, la resolución emitida por la Sala va más allá, aplicando la regla de inversión de la carga probatoria, al señalar que “... [e]sta segunda relación de hechos no ha sido cuestionada por la autoridad pública recurrente que es a quien de conformidad con el Art. 86 numeral 3 de la Constitución, le corresponde la carga de desvirtuar todo lo que la parte actora afirma (...)”.

La contradicción se evidencia de dos maneras: Primero en tanto los juzgadores de primera y segunda instancia dan un valor probatorio definitivo a determinados fundamentos de hecho presentados por el accionante y afirman que efectivamente configuraron una vulneración a derechos constitucionales; sin embargo, aseveraron que no han efectuado pronunciamiento alguno sobre el asunto de fondo. Segundo, pues a pesar de haber “constatado” la existencia de vulneraciones a derechos constitucionales, afirman que las mismas deberían ser objeto de pronunciamiento del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, el cual es el encargado de efectuar control de legalidad y no es competente para declarar la existencia de vulneraciones a derechos constitucionales, si no es por medio de una garantía jurisdiccional de los derechos constitucionales como es la acción de protección. Esta utilización de argumentos contradictorios atenta contra la lógica del razonamiento judicial; constituyendo por tanto, la transgresión a su obligación de motivar correctamente su resolución.

Finalmente, corresponde analizar una alegación presentada por el representante de la Procuraduría General del Estado, relacionada con la supuesta antinomia acusada por parte de la Sala en su resolución. Efectivamente, la Sala señaló que “[l]a Ley no puede limitar la Constitución, los derechos y las Garantías, y con mucha menos razón si se trata de una Ley Pre Constitucional, este es el caso de la Ley del

<sup>19</sup> Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N° 227-12-SEP-CC, caso N° 1212-11-EP; citada por Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N° 020-13-SEP-CC, caso N° 0563-12-EP y sentencia N° 076-13-SCN-CC, caso N° 1212-10-SEP-CC.

Sistema Nacional de Contratación Pública”. Esta es una premisa incompleta, que no conduce a conclusión alguna respecto de las decisiones adoptadas en la garantía de medidas cautelares. Por su estructura, parece asemejarse a una falacia *ad vericundiam* o de autoridad, pues apela a la supremacía de la Constitución, para dar la apariencia de que su argumento está respaldado por ella; sin embargo, no señala en qué sentido la Ley del Sistema Nacional de Contratación Pública –actuación del poder público que no ha sido impugnada en el proceso sobre el que se resuelve– ha sido la causante de la situación que en su criterio, amerita la concesión de las medidas cautelares.

Por otro lado, esta formulación atenta contra la razonabilidad del argumento, pues implica que no se ha tomado en consideración la norma contenida en el artículo 428 de la Norma Suprema. El mismo señala que “[c]uando 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...”. En aplicación de la prescripción citada, de efectivamente haber encontrado que dentro de la Ley del Sistema Nacional de Contratación Pública existían disposiciones contrarias a la Constitución de la República, la obligación de la Sala no era resolver en inaplicación de la disposición infraconstitucional, sino solicitar el pronunciamiento de la Corte por medio de la consulta de norma dentro del control concreto de constitucionalidad. En este sentido, también ha existido una vulneración a la obligación de motivar.

### 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 a la defensa en la garantía de la motivación y a la seguridad jurídica, contenidos en los artículos 76 numeral 7 literal I y 82 de la Constitución de la República del Ecuador.
2. Aceptar las acciones extraordinarias de protección presentadas.
3. Como medidas de reparación integral se dispone lo siguiente:
  - 3.1 Dejar sin efecto jurídico los autos resolutorios emitidos por el juez duodécimo de lo civil del Guayas y por la Primera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, y todos los actos procesales y demás providencias dictadas como consecuencia de los mismos.

3.2 Disponer el archivo del proceso de medidas cautelares que culminó con los autos resolutorios emitidos por el juez duodécimo de lo civil del Guayas y por la Primera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas.

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

f.) Paúl Emilio Prado Chiriboga, **SECRETARIO GENERAL (e)**.

**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, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Wendy Molina Andrade, sin contar con la presencia de los jueces Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez y Patricio Pazmiño Freire, en sesión extraordinaria de 14 de agosto de 2014. Lo certifico.

f.) Paúl Emilio Prado Chiriboga, **SECRETARIO GENERAL (e)**.

**CORTE CONSTITUCIONAL.-** Es fiel copia del original.- Revisado por: ... f.) Ilegible.- Quito, a 19 de septiembre del 2014.- f.) Ilegible, Secretaría General.

#### CASO No. 0971-11-EP y 0972-11-EP

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la jueza Wendy Molina Andrade, suscribió la presente sentencia el viernes 04 de septiembre del 2014, en calidad de presidenta (e) de la Corte Constitucional, al momento de expedirse la misma.- Lo certifico.

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

**CORTE CONSTITUCIONAL.-** Es fiel copia del original.- Revisado por: ... f.) Ilegible.- Quito, a 19 de septiembre de 2014.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 14 de agosto del 2014

**SENTENCIA N.º 127-14-SEP-CC**

**CASO N.º 0942-12-EP**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

El 05 de junio de 2012 la señora Matilde Guadalupe Morán Díaz presentó una acción extraordinaria de protección, fundamentada en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, en contra de la sentencia del 08 de mayo de 2012, dictada por los jueces de la Primera Sala del Tribunal Distrital N.º 1 de lo Contencioso Administrativo Distrito de Quito, que resuelve rechazar la demanda en todas sus partes y declara la legalidad y legitimidad de los actos administrativos impugnados, emanados por el Ministerio de Educación y la Subsecretaría de Educación, constantes en los Acuerdos Ministeriales N.º 037 del 10 de marzo del 2006; 0220 del 24 de abril de 2006 y 306 del 22 de junio del 2006, mediante los cuales se resolvió destituir del cargo y del Magisterio Nacional a la accionante.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, certificó de conformidad con lo establecido en el Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, que en referencia a la acción N.º 0942-12-EP, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

Mediante providencia del 19 de septiembre del 2012, la Sala de Admisión, integrada por los jueces constitucionales Alfonso Luz Yunes, Nina Pacari Vega y Manuel Viteri Olvera, de conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión extraordinaria del 12 de abril del 2012, admitieron a trámite la acción respecto de la causa N.º 0942-12-EP.

El 06 de noviembre de 2012, ante la Asamblea Nacional, fueron posesionados los jueces y juezas de la primera Corte Constitucional, conforme lo dispuesto en los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República.

En virtud del sorteo realizado por el Pleno del Organismo, en sesión extraordinaria del 03 de enero de 2013, correspondió al doctor Antonio Gagliardo Loor la sustanciación del presente caso.

Mediante providencia del 08 de mayo del 2013 a las 10h00, el juez sustanciador avocó conocimiento de la presente causa y dispuso que se haga conocer a las partes la

recepción del proceso; que se notifique con la demanda a los señores jueces de la Primera Sala del Tribunal Distrital N.º 1 de lo Contencioso Administrativo, al Ministerio de Educación, a fin de que presenten un informe motivado de descargo sobre los argumentos que fundamentan la demanda, en el plazo de 10 días de recibida la providencia. Asimismo, se notificó al procurador general del Estado para efectos del artículo 12 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (fojas 14 del expediente).

**Detalle y fundamentos de la demanda**

Indica la recurrente que acudió al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de Quito presentando un recurso de plena jurisdicción o subjetivo, en el que solicitó la tutela judicial efectiva, imparcial y expedita de sus derechos, pero que el referido recurso fue desatendido por el tribunal, lo que generó indefensión en la legitimada activa.

Señala que en la sentencia cuestionada no existió un razonamiento ni legal ni constitucional, así como tampoco un mínimo de juicio y análisis respecto de sus derechos constitucionales, y que los jueces integrantes de la sala, cuya decisión se objeta, no realizaron un análisis de fondo, sino únicamente uno de forma.

Manifiesta la accionante que la sentencia dictada por los jueces de la Primera Sala del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de Quito, no está debidamente motivada, ya que no se mencionan antecedentes de hecho y derecho, generando de esta manera una vulneración a sus derechos constitucionales. En este orden de ideas, considera que la motivación de la sentencia debe ser lógica, coherente, congruente y no contradictoria.

En este contexto, señala la legitimada activa que las autoridades judiciales desconocieron su derecho a la tutela judicial efectiva, del que se encuentra debidamente asistida.

Que la sentencia recurrida contiene indebida y errónea motivación y que se le aplicó una sanción administrativa, que vulnera el principio de proporcionalidad previsto en la Constitución de la República.

Indica además que los jueces integrantes de la Primera Sala del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de Quito, en base a presunciones y de manera arbitraria, dictaron sentencia en su contra.

**Identificación de los derechos presuntamente vulnerados por la decisión judicial**

Considera la accionante que los derechos constitucionales vulnerados son los contenidos en los artículos 75 tutela judicial; 76 numeral 7 literales **a** y **I** derecho a la defensa y motivación, de la Constitución de la República.

**Pretensión concreta**

En virtud de los antecedentes expuestos, solicita la legitimada activa que se acepte la acción extraordinaria de protección propuesta y se deje sin efecto la sentencia

dictada por los jueces de la Primera Sala del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, con fecha 8 de mayo del 2012 a las 15h32.

#### **De la contestación y sus argumentos**

##### **Primera Sala del Tribunal Distrital N.º 1 de lo Contencioso Administrativo**

Comparece la doctora Raquel Lobato de Sancho manifestando lo siguiente: Que la recurrente no interpuso recurso de casación ni recurso de hecho, pese a que la Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa y la Ley de Casación lo permitían dentro del término de ley, demostrando una especie de conformidad con lo resuelto en la sentencia ahora recurrida.

La compareciente niega los fundamentos de hecho y de derecho constantes en la acción extraordinaria de protección, en razón de que en el juicio N.º 17801-2006-15441-NR, que se tramitó en la Primera Sala del Tribunal Distrital N.º 1 de lo Contencioso Administrativo, se llevó a cabo en estricta observancia de las disposiciones legales constantes en la Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, el Código de Procedimiento Civil y más disposiciones legales atinentes al caso.

En este sentido, indica que la sentencia recurrida cumplió con todos los requisitos legales, y se la dictó una vez que se había agotado el procedimiento legal y la sustanciación del juicio en cuestión, esto es, se había recibido la causa a prueba, se habían practicado todas las diligencias probatorias solicitadas por la recurrente y los demandados, y al no existir causales de nulidad que declarar en el mencionado juicio, se dictó la sentencia correspondiente.

Que el sumario administrativo llevado a cabo previamente a la destitución de la recurrente fue analizado con detenimiento, destacando que en todo momento en el desenvolvimiento del sumario como en el juicio contencioso administrativo, la actora utilizó plenamente su derecho de defensa, sin haber podido desvirtuar las acusaciones graves de los padres de familia y educandos de la Escuela María Teresa Dávila de Rosanía, lugar en donde se produjeron los maltratos de los que en diferentes ocasiones, manifestaron los alumnos, habían sido objeto por parte de la recurrente, tanto física como psicológicamente, hechos que dieron lugar a que se encuentre incurso en la violación de expresas disposiciones constantes en el artículo 83, literales c, f, h, i, j, o y q del Reglamento General a la Ley de Educación, y el artículo 4 literales a, b, f y h de la Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio Nacional, conforme se explica detalladamente en la sentencia en cuestión.

Finalmente, señala que debido a las razones legales expuestas considera que la acción extraordinaria de protección presentada, no reúne los requisitos legales de procedencia y que la sentencia en mención cumplió con todos los requisitos legales.

#### **Ministerio de Educación**

Comparece el economista Augusto Xavier Espinosa Andrade, ministro de Educación, señalando que la sanción

de destitución impuesta a la señora Matilde Guadalupe Morán Díaz, exprofesora de la Escuela Fiscal María Teresa Dávila Rosanía, de la parroquia Carapungo, cantón Quito, provincia Pichincha, fue producto de un sumario administrativo en el que se observaron las garantías básicas del debido proceso, así como también el derecho a la defensa, conforme lo previsto en el artículo 76 numeral 7 literal a de la Constitución de la República, toda vez que en el curso del referido proceso administrativo, las autoridades educativas le han permitido que pueda desvirtuar las acusaciones de los padres de familia y alumnos de la mencionada unidad educativa.

Señala que la sanción de destitución de la profesora Matilde Guadalupe Morán Díaz respondió a un sumario administrativo en el que se aplicó la normativa propia para los docentes sujetos a la Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio Nacional y su Reglamento, que contiene el procedimiento específico para instaurar sumarios administrativos, de manera que con esos parámetros, la Comisión de Defensa Profesional Regional 1, luego del análisis y estudio de la documentación que consta en el proceso sumarial y las pruebas practicadas, emitió los Acuerdos N.º 037 del 10 de 2006, y 0220 del 24 de abril de 2006, cuya última resolución N.º 306 del 22 de junio de 2006, emitida por la Ministra de Educación inadmite el recurso extraordinario de revisión y confirma la sanción de destitución a la recurrente.

Finalmente, se refiere a que la legitimada activa no interpuso recurso de casación ante la Corte Nacional de Justicia, por lo que no agotó los recursos ordinarios y extraordinarios para proponer la acción extraordinaria de protección, conforme lo previsto en el artículo 94 de la Constitución de la República.

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

### **Naturaleza de la acción extraordinaria de protección**

Esta Corte, como máximo órgano de control, interpretación y administración de justicia en materia constitucional, en virtud de lo establecido en el artículo 429 de la Constitución de la República y toda vez que la acción extraordinaria de protección, como ya lo ha establecido este Organismo, se origina como un mecanismo de control respecto a la constitucionalidad de las actuaciones judiciales, deberá constatar que, efectivamente, las sentencias, autos y

resoluciones con fuerza de sentencia se encuentran firmes y ejecutoriadas y que, durante el juzgamiento, no se hayan violado, por acción u omisión, el debido proceso u otros derechos constitucionales, de conformidad con lo manifestado anteriormente.

La finalidad de la acción extraordinaria de protección es garantizar que las decisiones de las autoridades jurisdiccionales cumplan con el principio de supremacía de la Constitución, considerando que todos los actos u omisiones de cualquier autoridad pública están sujetos a control, garantizando de esta manera que estas decisiones provenientes de la autoridad pública se encuentren conforme a la Constitución.

En virtud de aquello, el objeto de análisis en acción extraordinaria de protección debe estar dirigido directamente a la presunta violación de derechos constitucionales y normas del debido proceso en el curso de la decisión impugnada.

#### Identificación de los problemas jurídicos

1. La sentencia del 08 de mayo de 2012, dictada por los jueces de la Primera Sala del Tribunal Distrital N.º 1 de la Contencioso Administrativo del Distrito Quito, ¿vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva, previsto en el artículo 75 de la Constitución de la República?
2. La sentencia impugnada ¿vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, previsto en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República?

#### Resolución de los problemas jurídicos planteados

1. **La sentencia del 08 de mayo de 2012, dictada por los jueces de la Primera Sala del Tribunal Distrital N.º 1 de la Contencioso Administrativo del Distrito Quito, ¿vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva prevista en el artículo 75 de la Constitución de la República?**

El artículo 75 de la Constitución de la República establece que toda persona tiene derecho al acceso a la justicia y a la tutela judicial, determinando a su vez ciertas circunstancias propias del segundo derecho, como son: efectividad, imparcialidad y finalmente que sea expedita respecto de los derechos e intereses de las personas. En efecto, manifiesta: “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 este orden, la Corte Constitucional, para el período de transición, se refirió al derecho a la tutela judicial como aquel:

“(…) que tiene relación con el derecho a los órganos jurisdiccionales para que, luego de un proceso imparcial que observe las garantías mínimas establecidas en la Constitución y en la ley, se haga justicia; por tanto, se puede afirmar que si el contenido es amplio y se

diferencian tres momentos: el primero, relacionado con el acceso a la justicia; el segundo, con el desarrollo del proceso que deberá desarrollarse en un tiempo razonable y ante un juez imparcial, y el tercero que tiene relación con la ejecución de la sentencia”<sup>1</sup>.

De igual manera, este Organismo señaló que “(…) es el derecho de toda persona, no solo a acudir a los órganos jurisdiccionales, sino a que a través de los debidos causes procesales y con mínimas garantías, obtenga una decisión fundada en derecho respecto de sus pretensiones”<sup>2</sup>.

En tal virtud y en atención a como se encuentra concebida la tutela judicial efectiva, se puede concluir que es el derecho de toda persona no solo a acudir a los órganos jurisdiccionales, sino también a obtener por parte de la autoridad judicial la observancia y el respeto de las garantías previstas para el ejercicio de los derechos asistidos al accionante, para finalmente obtener una decisión fundada en derecho respecto de las pretensiones planteadas en el ejercicio legítimo de su derecho de acción, evitando así una decisión arbitraria por parte de la autoridad judicial.

En este contexto y una vez realizado un análisis integral tanto del expediente como de la sentencia objeto de la presente acción, a fin de obtener mayores elementos de juicio para resolver el problema jurídico planteado, esta Corte determina lo siguiente:

Que obra a fojas 13 del expediente del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, el recurso de plena jurisdicción o subjetivo interpuesto por la legitimada activa, en contra de los actos administrativos emanados por la Subsecretaría de Educación y presidenta de la Comisión de Defensa Profesional Regional y por el Ministro de Educación, mediante los cuales se destituyó a la recurrente y se ratificó tal decisión, recurso que fue admitido a trámite, de conformidad con lo establecido en la Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

Obra del proceso a fojas 39 del referido expediente, que la accionante, en atención a lo previsto en la normativa mencionada, solicita al Tribunal que conceda el término probatorio correspondiente, particular que fuere atendido conforme consta a fojas 43 del expediente en cuestión.

En este orden, obra a fojas 78 del expediente que la legitimada activa solicita al tribunal que por encontrarse la causa en estado para dictar sentencia, pase autos para el efecto, así como también solicita se la reciba en audiencia a fin de ratificar todo lo actuado, particular que de igual manera fue atendido por la autoridad jurisdiccional, evidenciándose que principios tales como el de inmediación, concentración, contradicción fueron debidamente observados por parte del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo.

<sup>1</sup> Corte Constitucional, para el período de transición, sentencia N.º 032-09-SEP-CC, caso N.º 0415-09-EP.

<sup>2</sup> Corte Constitucional, para el período de transición, sentencia N.º 0004-10-SEP-CC, caso N.º 0388-09-EP.

De los recaudos procesales se evidencia que la legitimada activa tuvo la posibilidad de acceder a la tutela judicial efectiva, recurriendo al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo en ejercicio pleno de su derecho de acción. Se observa también que fue respetado el procedimiento establecido en la Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, por parte de los jueces de la Primera Sala del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, garantizando a su vez el debido proceso a la legitimada activa, así como también se observa que ejerció su derecho de acceso a la justicia.

Por consiguiente, se puede concluir que el Tribunal Contencioso Administrativo de Quito fue una autoridad jurisdiccional imparcial, que en observancia al procedimiento establecido para el conocimiento, sustanciación y resolución del recurso de plena jurisdicción o subjetivo, emitió su decisión en atención a estas disposiciones, así como también en atención a las argumentaciones realizadas por la hoy legitimada activa, por lo que la Corte no puede considerar bajo ningún concepto que la inconformidad de la legitimada activa respecto del resultado obtenido, cause estado de indefensión o se haya inobservado su derecho a la tutela judicial efectiva, como lo ha manifestado la recurrente en su acción extraordinaria de protección.

En base a lo expuesto y a criterio de esta Corte, en el caso sub júdice no se vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva, en virtud de que este derecho fue debidamente observado por los jueces del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo.

## **2. La sentencia impugnada ¿vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, prevista en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución?**

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 y libre de arbitrariedades en los diferentes procesos que tengan lugar, independientemente de la naturaleza administrativa o judicial que estos tengan.

Al respecto, la Corte Constitucional, para el período de transición, en su sentencia N.º 035-12-SEP-CC del 08 de marzo de 2012, dentro del caso N.º 0338-10-EP, señaló que el derecho al debido proceso está “(...) integrado a la vez por varios subprincipios o subderechos que lo hacen efectivo (...) y que uno de ellos es el derecho a la defensa que [...] abarca desde la posibilidad de concurrir a un proceso, formar parte del mismo y poder defenderse al presentar y contradecir los alegatos y pruebas”<sup>3</sup>.

En este contexto, el derecho a la defensa se encuentra compuesto por varias garantías básicas, entre estas la contemplada en la Constitución de la República en el artículo 76 numeral 7 literal I, que hace referencia a la

motivación de las resoluciones de los poderes públicos, en concordancia con el artículo 4 numeral 9 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional determina qué se ha de entender y comprender por 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”.

Caso contrario, de conformidad con lo señalado por la Corte Constitucional del Ecuador en sentencia N.º 030-13-SEP-CC del 17 de julio de 2013, dentro del caso N.º 1491-10-EP, estaríamos frente a una sentencia que adolece de vicio de falta de motivación: “Para que una sentencia adolezca del vicio de falta de motivación, tendría que carecer de sustento jurídico y fáctico, y que su contenido no sea concreto, sino general e ininteligible, ilógico, irracional y abstracto, que no exista armonía entre las partes que la componen, que no se clara en lo que expone ni coherente con la ley”<sup>4</sup>.

Compete entonces a este Organismo determinar si en virtud del examen de constitucionalidad, la sentencia objeto de la presente acción extraordinaria de protección contiene en forma suficiente las razones de hecho y de derecho adecuadas y pertinentes, así como también la existencia de un razonamiento coherente, suficiente, claro, concreto y congruente, que determine la adopción de determinado fallo.

Desde esta perspectiva, para que una sentencia se encuentre debidamente argumentada, debe observar los siguientes componentes de la motivación: i. Razonabilidad. ii. Lógica, y iii. Comprensibilidad. Estos elementos han sido reiterados en la sentencia N.º 063-14-SEP-CC, caso N.º 0522-12-EP, del 09 de abril de 2014. Por tanto, este Organismo verificará si la decisión judicial que se impugna en esta acción se encuentra motivada, para la cual contrastará con el caso en concreto, a fin de determinar si fueron observados en la sentencia impugnada.

El criterio de razonabilidad está íntimamente ligado al respeto a los mandatos establecidos en la Constitución, la ley y la jurisprudencia, es decir, la decisión debe estar en armonía con las normativas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por el operador de justicia. Por tanto, no puede imponer criterios contrarios al ordenamiento jurídico. El objetivo de este criterio es descubrir y/o descartar los argumentos que contengan elementos irrazonables que contraríen las disposiciones aplicables al caso.

Con las precisiones anteriores, esta Magistratura Constitucional procede a determinar si en la sentencia emitida por los jueces de la Primera Sala del Tribunal Distrital N.º 1 de lo Contencioso Administrativo de Quito, el 08 de mayo de 2012, se vulneró o no el derecho constitucional que alega la accionante.

<sup>3</sup> Corte Constitucional, para el período de transición, sentencia N.º 035-12-SEP-CC, caso N.º 0338-10-EP.

<sup>4</sup> Corte Constitucional, sentencia N.º 030-13-SEP-CC, caso N.º 1431-10-EP.

Examinada la sentencia cuestionada se desprende los argumentos por los cuales se tomó dicha resolución se encuentra en el considerando séptimo, cuya *ratio decidendi* se evidencia una narración de los hechos del proceso, relacionados principalmente con los preceptos legales aplicables al caso concreto. En efecto, menciona lo siguiente:

“(…) **SÉPTIMO.-** Durante el desenvolvimiento del sumario administrativo, la actora ha utilizado su derecho a la defensa, y en todo momento las autoridades educativas, le han permitido que pueda desvirtuar lo correspondiente a las acusaciones de los padres de familia y educandos de la mencionada Unidad Educativa, no habiendo desvirtuado las mismas, pese a las múltiples oportunidades brindadas por las autoridades en mención, concluyéndose que la actora ha violado expresas disposiciones constantes en el artículo 83 letra c), f), h), i), j), o) y q) del Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación, y el art. 4 letras a), b), f) y h), de la Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio Nacional, faltas que se encasillan en las causales de sanción tipificadas por los numerales 1, 3 y 4 del artículo 32 de la Ley antes indicada, y cuya sanción consta en lo prescrito en el numeral 5 del artículo 33 reformado de la Ley IBIDEM (…)” (sic).

Como se observa, la decisión se fundamenta en algunas disposiciones de las leyes pertinentes que regulan al personal del magisterio nacional, cuya pertinencia directa con los hechos es fácil de percibir. Por tanto, la argumentación realizada por la legitimada activa, en relación a “(…) que la sentencia dictada por los jueces de la Primera Sala del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, no está debidamente motivada, ya que no menciona los antecedentes de hecho peor los fundamentos de derecho (…)” carece de sustento; al contrario, esta Corte determina que el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, en su decisión jurisdiccional, expuso de manera suficiente la relación existente entre los hechos puestos a su conocimiento, mismos que fueron debidamente contrastados con los presupuestos fácticos previstos en la normativa pertinente, razón por la cual decidió rechazar la demanda formulada por la legitimada activa.

En cuanto al criterio de la lógica, este exige que el fallo debe ser coherente entre las premisas fácticas, las disposiciones aplicadas al caso concreto y la conclusión. Supone también una exposición congruente de las razones que conducen al juez para establecer una valoración o concepción sobre el asunto que se debate, de modo que la finalización del juicio guarde armonía y lógica con los elementos que han sido presentados, evaluados, analizados y considerados durante el proceso y al final en su sentencia.

En el presente caso se evidencia que las autoridades jurisdiccionales parten su análisis teniendo como premisa el sumario administrativo instaurado en contra de la ahora accionante, mismo que tuvo por finalidad determinar la veracidad de las supuestas acusaciones en que habría incurrido la señora Matilde Guadalupe Morán Díaz. La sentencia impugnada hace constar de forma clara y suficiente las razones que sustentan el rechazo de la demanda formulada, como se puede observar:

“**SEXTO.-** (….) el Cuerpo Colegiado indicando luego de la revisión, análisis y valoración de las piezas que constataron en el mencionado proceso, llevó a cabo las deliberaciones pertinentes, concluyendo que en la práctica del sumario no se omitió formalidades substancial alguna, que pueda acarrear la nulidad del mencionado trámite, por lo que una vez declarado válido y estudiado conforme correspondía el informe emitido por la DINAPEN, INFORME No. 260-S-I-JEPROPENA, del 25 de marzo del 2004, que contenía las investigaciones realizadas, entrevistas, verificaciones, versiones y más diligencias investigativas, en las que se tomaron en consideración, fundamentalmente las entrevistas a las niñas (….) quienes relataron e informaron que en la Escuela María Teresa Dávila de Rosanía, lugar donde se encontraban estudiando en el quinto grado de básica, su maestra de clases profesora Guadalupe Morán Díaz, ha procedido a maltratarlas por diferentes ocasiones tanto física como psicológicamente (….)” (sic).

La decisión jurisdiccional que se examina cuenta con un razonamiento coherente, claro, concreto y congruente, toda vez que la sentencia se basa, entre otras consideraciones, en las premisas fácticas, en las disposiciones legales aplicadas al caso concreto, y su conclusión guarda armonía con los elementos mencionados que han sido presentados, evaluados, analizados y considerados durante el proceso y al final en su sentencia. En consecuencia, goza de una argumentación adecuada a partir de las reglas y principios que rigen a la argumentación jurídica con una explicación suficiente de la pertinencia de las normas jurídicas en que se funda a los antecedentes de hecho del proceso; en tal virtud, la sentencia cumple con el parámetro 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”.

Desde esta perspectiva, este Organismo encuentra que la sentencia materia de esta acción es comprensible, toda vez que ha sido redactada con la claridad en los preceptos legales de los que se valieron los jueces para adoptar la decisión, lo que hace entendible a las partes procesales y la ciudadanía en general, por lo que esta Corte concluye que la sentencia cuestionada no adolece de la falta de motivación alegada por la accionante. En tal virtud, no vulnera el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación.

Finalmente, atendiendo lo manifestado por la recurrente conforme obra a fojas 103 del expediente que señala “(…) en ninguna parte de la sentencia de la Primera Sala del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 1

se aprecia la prueba (...)”, este Organismo considera importante señalar que no es competente para analizar, peor aún pronunciarse sobre la adecuada o no adecuada valoración de la prueba, en atención al principio de independencia tanto interna como externa del que gozan las autoridades jurisdiccionales, de conformidad con lo establecido en el artículo 168 numeral I de la Constitución de la República, así como también, en atención a lo señalado por la Corte Constitucional, para el período de transición, al indicar que “la valoración involucra un asunto atinente a la sana crítica del juez respecto a la prueba actuada por las partes procesales. Por consiguiente, se constituye en un asunto de legalidad que no forma parte del ámbito de procedencia de la acción extraordinaria de protección y que es competencia privativa de la justicia ordinaria<sup>5</sup>.”

Por otra parte, cabe señalar que, revisado el expediente se colige que la sentencia impugnada dictada el 08 de mayo de 2012 a las 15h32, no ha agotado el recurso extraordinario de casación ante la Corte Nacional de Justicia, ni ha justificado que la falta de interposición de dicho recurso no fuera atribuible a la negligencia de la legitimada activa, es decir, incumple el mandato constitucional previsto en el artículo 94 inciso segundo de la Constitución que dice: “(...) El recurso procederá cuando se haya 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”.

### 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 invocados.
2. Negar la acción extraordinaria de protección presentada.
3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

<sup>5</sup> Corte Constitucional, para el período de transición, sentencia N.º 022-10-SEP-CC, caso N.º 0049-09-EP.

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

f.) Paúl Emilio Prado Chiriboga, **SECRETARIO GENERAL (E)**.

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con seis votos a favor de las juezas y jueces: Antonio Gagliardo Llor, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Wendy Molina Andrade, sin contar con la presencia de los jueces Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez y Patricio Pazmiño Freire, en sesión extraordinaria del 14 de agosto del 2014. Lo certifico.

f.) Paúl Emilio Prado Chiriboga, **SECRETARIO GENERAL (E)**.

**CORTE CONSTITUCIONAL.-** Es fiel copia del original.- Revisado por: ... f.) Ilegible.- Quito, a septiembre 19 de 2014.- f.) Ilegible, Secretaría General.

#### CASO Nro. 0942-12-EP

**RAZON.-** Siento por tal, que la jueza Wendy Molina Andrade, suscribió la presente sentencia el viernes 12 de agosto del 2014, en calidad de presidenta (e) de la Corte Constitucional, al momento de expedirse la misma.- Lo certifico.

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

**CORTE CONSTITUCIONAL.-** Es fiel copia del original.- Revisado por: ... f.) Ilegible.- Quito, a septiembre 19 de 2014.- f.) Ilegible, Secretaría General.

El REGISTRO OFICIAL no se responsabiliza por los errores ortográficos, gramaticales, de fondo y/o de forma que contengan los documentos publicados, dichos documentos remitidos por las diferentes instituciones para su promulgación, son transcritos fielmente a sus originales, los mismos que se encuentran archivados y son nuestro respaldo.



**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

**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)