REGISTRO OFICIAL®

ÓRGANO DEL GOBIERNO DEL ECUADOR

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

SEGUNDO SUPLEMENTO

Año III - Nº 712

Quito, martes 15 de marzo de 2016

Valor: US$ 5,00 + IVA

ING. HUGO DEL POZO BARREZUETA
DIRECTOR

Quito: Avenida 12 de Octubre
N23-99 y Wilson

Edificio 12 de Octubre
Segundo Piso

Oficinas centrales y ventas:
Telf. 394-1800
Exts. 2301 - 2305

Distribución (Almacén):
Mañosca Nº 201 y Av. 10 de Agosto
Telf. 243-0110

Sucursal Guayaquil:
Malecón Nº 1606 y Av. 10 de Agosto
Telf. 252-7107

Suscripción anual:
US$ 400 + IVA para la ciudad de Quito
US$ 450 + IVA para el resto del país

Impreso en Editora Nacional

172 páginas

www.registroficial.gob.ec

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

SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SENTENCIAS:

011-13-SAN-CC Acéptese la acción por incumplimiento planteada por el señor Roberto David Zurita Tapia 2

027-15-SIS-CC Acéptese la acción de incumplimiento planteada por el doctor Ramiro Antonio Robles Torres 9

060-15-SIS-CC Acéptese la acción de incumplimiento planteada por el señor José Ricardo Viana y otros 14

126-15-SEP-CC Niéguese la acción extraordinaria de protección presentada por Tania Del Rocío Alay Arias y otra 22

005-16-SIN-CC Acéptense las acciones públicas de inconstitucionalidad presentadas por Andrea Vanessa Izquierdo Duncan 28

006-16-SEP-CC Acéptese la acción extraordinaria de protección propuesta por Edison Atilio Sánchez Cantos y otros 43

007-16-SEP-CC Niéguese la acción extraordinaria de protección planteada por el ingeniero José Yúnez Parra y otro 52

008-16-SIN-CC Acéptese la demanda de inconstitucionalidad planteada por el señor Igor Krochin Lapentty 60

010-16-SEP-CC Niéguese la acción extraordinaria de protección presentada por la señora Esperanza Abadía Mora 72

011-16-SEP-CC Niéguese la acción extraordinaria de protección planteada por el señor José Miguel Barrera 78

012-16-SEP-CC Acéptese la acción extraordinaria de protección presentada por el doctor Omar Quijano Peñafiel 88

Págs.

014-16-SEP-CC Acéptese la acción extraordinaria de protección planteada por la ciudadana Tammy Divina Zambrano Mendoza 95

015-16-SEP-CC Acéptese la acción extraordinaria de protección planteada por María Cecilia Balda Delgado 100

016-16-SEP-CC Acéptese la acción extraordinaria de protección planteada por el señor NN[1] 107

018-16-SEP-CC Niéguese la acción extraordinaria de protección planteada por el abogado Eduardo Carmigniani Valencia 134

021-16-SEP-CC Acéptese la acción extraordinaria de protección presentada por el economista Elvis Raúl Rovayo Nieto 142

022-16-SEP-CC Niéguese la acción extraordinaria de protección planteada por el almirante Urcel Tomás Leroux Murillo 147

023-16-SEP-CC Niéguese la acción extraordinaria de protección planteada por la señora Rosa Marina Reyes Álvarez..... 153

024-16-SEP-CC Acéptese la acción extraordinaria de protección planteada por el licenciado Jimmy Jairala Vallaza y otro 158

028-16-SEP-CC Acéptese la acción extraordinaria de protección planteada por el señor Marcos Alberto Muentes Intriago 168

Quito, D. M., 11 de diciembre del 2013

SENTENCIA N.º 011-13-SAN-CC

CASO N.º 0003-10-AN

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El 29 de enero de 2010 el señor Roberto David Zurita Tapia interpone ante la Corte Constitucional, para el periodo de transición, la presente acción por incumplimiento.

Mediante auto del 24 de agosto de 2010, la Corte Constitucional, para el periodo de transición, a través de la Sala de Admisión, considera que la presente causa reúne los requisitos de admisibilidad establecidos en el artículo 55 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, por lo que la admitió a trámite.

Luego del correspondiente sorteo le correspondió conocer el presente caso al entonces juez constitucional Edgar Zárate Zárate, quien avocó conocimiento el 29 de septiembre de 2010.

En virtud del sorteo realizado el día jueves 11 de diciembre de 2012 por el Pleno de la primera Corte Constitucional, de conformidad con la Disposición Transitoria Octava[1], en concordancia con el Capítulo VIII de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 52 del 22 de octubre del 2009, y con los artículos 18 y 19 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, le correspondió a la doctora Tatiana Ordeñana Sierra la sustanciación de la presente causa.

El 25 de enero de 2013, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa y convocó a las partes para ser oídas en audiencia pública el 30 de enero de 2013, en la Sala de audiencias de esta Corte Constitucional.

La Secretaría General, con fecha 31 de mayo del 2013, certificó que en el caso N.º 0003-10-AN, a esa fecha no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

De la demanda y sus argumentos

El abogado Roberto David Zurita Tapia presenta acción por incumplimiento en contra del Servicio de Rentas Internas (SRI). En lo principal, expone que el día 28 de diciembre del 2009 se acercó a las dependencias de la mencionada institución con el propósito de inscribir una sociedad con fines de lucro en el Registro Único de Contribuyentes (RUC); luego de la revisión de documentos y requisitos pertinentes para dicho trámite, se le informó que debía adjuntar un poder especial notariado, mediante el cual se lo autorice a inscribir personalmente a dicha sociedad en el RUC.

Frente a ello, el accionante solicitó que se le informe la base legal o reglamentaria que contemple la obligación de anexar el poder que se le exigía, recibiendo como respuesta la copia de una "comunicación" publicada en las carteleras de las agencias del SRI. Insatisfecho por la información que le habían proporcionado, procede a examinar nuevamente los requisitos previstos en el Reglamento para la Aplicación de la Ley del Registro Único de Contribuyentes, observando que en su artículo 17 no se prevé tal requisito.

Por tal razón, menciona que el 29 de diciembre del 2009 se acercó nuevamente a las dependencias del SRI ubicada en

[1] Disposición Transitoria Octava de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional: Los procesos que se encuentren en conocimiento de los actuales miembros de la Corte Constitucional para la transición serán sorteados cuando se posesionen los nuevos miembros (R.O. Suplemento N.º 52 del 22 octubre de 2009).

las calles Páez y Ramírez Dávalos –en la ciudad de Quito– y fue atendido por la jefa del Servicio de RUC de esa época, señora Enma Muñoz Espinoza, a quien le manifestó su inquietud "sobre la ilegalidad de la aplicación de tan escueto comunicado. Dado que la institución debe cumplir con lo dispuesto en el Reglamento de Aplicación de la Ley de Registro Único de Contribuyentes RUC, artículo 17 en concreto, y en virtud de ello inscribir a mi cliente en el Registro Único de Contribuyentes, por cuanto cumple con todos los requisitos legales y reglamentarios para hacerlo"; indicando que la servidora en mención supo manifestarle "que cumplía disposiciones institucionales".

Ante aquella negativa, el accionante concurrió a la Dirección Nacional de Servicios Tributarios, puesto que, según indica, es la entidad que: "de conformidad con el Reglamento Orgánico Funcional del Servicio de Rentas Internas, artículo 24, debe cumplir con su función de: Supervisar la preparación de los requerimientos funcionales para el desarrollo e implementación de todas las herramientas y sistemas requeridos en los distintos procesos de la asistencia e información al contribuyente". En dicha dependencia fue atendido por el señor Roberto Cartagenova, jefe de Programación de Servicios Tributarios de esa época, a quien le reiteró su inquietud y la necesidad de que el SRI "cumpla y respete el ordenamiento jurídico, en particular lo dispuesto en el artículo 17 del Reglamento de la Aplicación de la Ley de Registro Único de Contribuyentes RUC", siendo que dicho funcionario le manifestó que "el comunicado es parte de las disposiciones que como institución ha emitido el SRI y que debo cumplirlo".

Normas cuyo incumplimiento se alega y determinación de la persona de quien se exige su cumplimiento

El accionante determina que las normas cuyo cumplimiento solicita son:

> "a) Constitución de la República:
>
> Artículo 11, numeral 2.- Trato igualitario para todas las personas.
> Artículo 226.- Competencia y facultades de los servidores públicos.
> Artículo 425.- Orden jerárquico de las normas que componen el ordenamiento jurídico ecuatoriano.
>
> b) Reglamento para la Aplicación de la Ley del Registro Único de Contribuyentes RUC:
>
> Artículo 17, parte b.- Trámite de inscripción de sociedades, realizado por terceras personas".

Asimismo, manifiesta que "la persona jurídica de derecho público que debe cumplir con lo solicitado (…) es el economista Carlos Marx Carrasco en su calidad de Director del Servicio de Rentas Internas".

Petición concreta

En lo principal, el legitimado activo solicita que el Servicio de Rentas Internas no requiera requisitos no previstos en la Ley, y cese los actos discriminatorios "objeto de controversia e impugnación".

Que el órgano del Servicio de Rentas Internas que emitió el comunicado materia de controversia "suspenda la abrogación (sic) de competencia y de funciones, pues ésta entidad al modificar los requisitos necesarios para la inscripción de RUC extralimita sus prerrogativas y en defecto (sic) atenta de manera lesiva al ordenamiento jurídico".

Que el Servicio de Rentas Internas "respete y haga respetar a sus funcionarios y empleados el orden jerárquico de las normas, puesto que se pretende soslayar lo indicado en un reglamento, a pretexto de un 'comunicado' que a todas luces es ilegal".

Que "se deje sin efecto el 'comunicado' mediante el cual el SRI exige que todo trámite del RUC se debe adjuntar poder especial notariado, comunicado cuya procedencia es incierta ya que en él no se consigna información referente al acto administrativo mediante el cual se expidió, su fecha de publicación en el Registro Oficial, y demás generales necesarios para determinar el origen del mismo…".

En consecuencia de lo expuesto, solicita "se mande al SERVICIO DE RENTAS INTERNAS, a inscribir, actualizar o cancelar el Registro Único de Contribuyentes sin requerir más documentos de los que el Reglamento competente dispone", pues afirma que la necesidad imperante de "dejar sin efecto este comunicado se ampara en que en él se impone un requisito que no tiene fundamento alguno en nuestro ordenamiento jurídico, pues a través de éste se pretende desconocer una disposición reglamentaria, misma que ostenta un nivel en orden jerárquico conforme lo dispone nuestra Constitución".

Sobre el reclamo previo

El accionante, respecto al reclamo previo de cumplimiento, señala que:

> …como podrán apreciar el presente reclamo previo fue realizado de forma verbal pero a su vez se realizó una queja en el buzón electrónico de la página web del Servicio de Rentas Internas en la cual manifesté mi inconformidad con las arbitrariedades suscitadas y pedí que se cumpliera con las normas violentadas, queja que la envié el 29 de Diciembre de 2009 y recibí una comunicación de recepción ese mismo día. El día 31 de diciembre de 2009, recibí un comunicado del SRI en el cual se me indicaba que la comunicación es un memorando enviado por el Director General del SRI, en conclusión se ratifica una vez más el incumplimiento del artículo 17 del Reglamento de Aplicación de la Ley de Registro Único de Contribuyentes y se me informa que por ser una disposición institucional debo cumplirla… Finalmente, aparejado a la presente encontrará copia de las cartas electrónicas a las que hago referencia en el párrafo anterior.

Del legitimado pasivo y sus argumentos

Carlos Marx Carrasco Vicuña, en calidad de director general del Servicio de Rentas Internas, dentro de la acción

por incumplimiento presentada, contesta a la demanda en los siguientes términos:

> "El Servicio de Rentas Internas de acuerdo al Art. 1 de su Ley de Creación publicada en el Registro Oficial Nº 206, del 2 de diciembre de 1997, es una '…entidad técnica y autónoma, con personería jurídica, de derecho público, patrimonio y fondos propios, jurisdicción nacional y sede principal en la ciudad de Quito. Su gestión estará sujeta a las disposiciones de esta Ley, del Código Tributario, de la Ley de Régimen Tributario Interno y de las demás leyes y reglamentos que fueren aplicables y su autonomía concierne a los órdenes administrativo, financiero y operativo'.
>
> Por su parte, el numeral 3 del Art. 7 del referido cuerpo legal indica lo siguiente: 'Art. 7.- Funciones del Director General.- El Director General del Servicio de Rentas Internas tendrá las siguientes funciones, atribuciones y deberes: 3. Dirigir, organizar, coordinar y controlar la gestión del Servicio de Rentas Internas y cuidar de la estricta aplicación de las leyes y reglamentos tributarios;'
>
> Por último el artículo 20 de la indica (sic) Ley de Creación del Servicio de Rentas Internas establece lo siguiente: 'Las entidades del sector público, las sociedades, las organizaciones privadas y las personas naturales estarán obligadas a proporcionar al Servicio de Rentas Internas toda la información que requiere para el cumplimiento de sus labores de determinación, recaudación y control tributario.'
>
> De las normas citadas se puede inferir con claridad meridiana que el Servicio de Rentas Internas está no solamente facultado sino obligado a organizar y controlar todos los aspectos que se incluyen dentro de la gestión tributaria, entre los cuales se encuentra el manejo y administración del Registro Único de Contribuyentes, inscripción que es de vital importancia y requisito legal para realizar actividades económicas en el país…".

Continúa alegando que:

> "De acuerdo al Código Civil, las personas jurídicas son relativamente incapaces y por ello deben estar representadas por una persona natural, capaz para contratar y obligarse, a fin de que la persona jurídica relativamente incapaz actúe a través o por intermedio de éste: 'Art. 564.- Se llama persona jurídica una persona ficticia, capaz de ejercer derechos y contraer obligaciones civiles, y de ser representada judicial y extrajudicialmente.'… Es concordante con lo anterior el primer inciso del Art. 6 de la Ley de Compañías que ordena lo siguiente: 'Art. 6.- Toda compañía nacional o extranjera que negociare o contrajere obligaciones en el Ecuador deberá tener en la República un apoderado o representante que pueda contestar las demandas y cumplir las obligaciones respectivas.'
>
> En este sentido, no es contrario a derecho el solicitar que las personas jurídicas que deseen inscribirse en el Registro Único de Contribuyentes deban hacerlo a través de sus representantes legales o de terceros debidamente facultados para ello… Para estos efectos, lo legalmente procedente en estos casos es actuar bajo la figura del mandato, regulada debidamente por el Código Civil…
>
> Queda claro entonces, que legalmente es necesario que un profesional del derecho comparezca a través de un mandato. De igual manera, siguiendo las reglas del Código Civil, está claro también que el mandato puede otorgarse por escritura pública o privada, por cartas e incluso verbalmente.
>
> Ahora bien, como ha quedado dicho, corresponde al Servicio de Rentas Internas la facultad de administrar el Registro Único de Contribuyentes… En este sentido, es el Servicio de Rentas Internas quien debe establecer las reglas para la correcta administración y gestión del RUC, y dentro de este ejercicio la Administración Tributaria procedió a emitir el Memorando Nº NAC-DGEMGEI09-00171 en el cual se establece la obligación de que los trámites del Registro Único de Contribuyentes se los realice de manera personal e indelegable, para lo cual es indispensable la presencia del contribuyente titular o del representante legal de la persona jurídica, principalmente en los siguientes casos:
>
> • En los trámites de inscripción en el Registro Único de Contribuyentes de personas naturales y sociedades del sector privado con fines de lucro,
>
> • En los trámites de actualización del Registro Único de Contribuyentes de personas naturales y sociedades del sector privado con fines de lucro en los cuales se vaya a registrar un cambio de representante legal, en este caso deberá asistir el nuevo representante legal; y,
>
> • En los trámites de suspensión del Registro Único de Contribuyentes de personas naturales.
>
> Las reglas establecidas son plenamente concordantes con las normas del mandato del Código Civil, es decir, para que un profesional del derecho pueda comparecer a nombre de una tercera persona, sea esta natural o jurídica, deberá hacerlo a través de un mandato, y en este caso, la Administración Tributaria, es decir, el Servicio de Rentas Internas requiere que este mandato sea otorgado por escritura pública.
>
> La exigencia de presentar el mandato o poder a través de escritura pública, no responde a actos aleatorios, arbitrarios o inmotivados de la Administración Tributaria, son consecuencia de las seguridades que debe tomar el Servicio de Rentas Internas para evitar el fraude fiscal que se inicia precisamente con la inscripción en el RUC de empresas denominadas fantasmas, constituidas con el único objetivo de servir como medio para emitir comprobantes de venta ficticios sin contenido económico real, que son utilizados para que algunos contribuyentes de modo fraudulento utilicen dichos comprobantes para deducir gastos que nunca se generaron o para registrarse un crédito tributario inexistente….
>
> Los principios de transparencia y suficiencia recaudatoria respaldan la actuación de la Administración Tributaria, pues la transparencia va dirigida para los dos actores de los tributos, tanto los contribuyentes como la Administración Tributaria. Esta última debe tomar los recaudos administrativos pertinentes para que los contribuyentes actúen con transparencia y de esta manera el principio de suficiencia recaudatoria sea cumplido debidamente…".

De la Procuraduría General del Estado

El director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, comparece a foja 27 del proceso y señala casilla constitucional para las notificaciones que le correspondan.

Sobre la audiencia efectuada

En atención a lo establecido en el artículo 57 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, el día 30 de enero de 2013 a las 14:30, se llevó a efecto una audiencia pública, en la cual intervinieron los representantes de los legitimados activo y pasivo, sin contar con la presencia de la Procuraduría General del Estado, conforme consta en el registro de asistencia constante a foja 53 del proceso.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

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

Naturaleza de la acción por incumplimiento

Al respecto, esta Corte ha venido reiterando criterios expuestos en los siguientes términos:

> Respecto a la naturaleza de la acción por incumplimiento, se reitera lo manifestado en sentencia N.º 0005-09-SAN-CC del 8 de octubre de 2009, dentro del caso N.º 0026-09-AN, que señaló lo siguiente:
>
> > 'La Acción por Incumplimiento, o también llamada acción de cumplimiento, tal como lo demuestra la historia constitucional latinoamericana, ha sido pensada para evitar que este tipo de situaciones afecten los derechos constitucionales de los ciudadanos y ciudadanas (Colombia 1991, Perú 1993, Venezuela 1999, Ecuador 2008).
> >
> > Es en las construcciones teóricas del constitucionalismo, del neoconstitucionalismo en su clara tendencia finalista, en donde se encuentra el fundamento doctrinario de la Acción por Incumplimiento, como una garantía constitucional encaminada a conseguir la eficacia de las normas jurídicas y, a través de su aplicación, la vigencia de la normativa social y democrática en ellas inmersa.
> >
> > En nuestro país, el art. 436, numeral 5 de la Constitución de la República señala que es competencia de este Organismo conocer y resolver a petición de parte, las acciones por incumplimiento que se presenten, con la finalidad de garantizar la aplicación de normas o actos administrativos de carácter general, cualquiera que sea su naturaleza o jerarquía, así como para el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos que no sean ejecutables por las vías judiciales ordinarias.
> >
> > Por su parte, el artículo 93 de la Constitución de la República del Ecuador señala que la Acción por Incumplimiento, en primer lugar 'tendrá por objeto garantizar la aplicación de las normas que integran el sistema jurídico', amplio concepto que concuerda con lo dispuesto en el art. 436 ibídem, al determinar las atribuciones que ejercerá la Corte Constitucional, además de las que le confiera la Ley, señalando, como queda indicado en el numeral 5 de dicho artículo, que puede 'Conocer y resolver, a petición de parte, las acciones por incumplimiento que se presenten con la finalidad de garantizar la aplicación de normas o actos administrativos de carácter general, cualquiera que sea su naturaleza o jerarquía, así como para el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos que no sean ejecutables por las vías judiciales ordinarias'.
> >
> > De esta forma, la acción por incumplimiento es una garantía jurisdiccional, que tiene por objeto garantizar la aplicación de normas que integran el ordenamiento jurídico o actos administrativos de carácter general, así como de tutelar el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de Derechos Humanos. Así, vía acción por incumplimiento se garantiza el principio de seguridad jurídica, puesto que conforme su objeto, procura la aplicación de normas y su cumplimiento…".[2]

En igual sentido, la Corte Constitucional, para el periodo de transición, al pronunciarse sobre la naturaleza jurídica de esta garantía, también ha señalado que "(…) la connotación garantías jurisdiccionales, guarda relación directa con el deber del juez constitucional de controlar que los actos públicos no violen derechos. En definitiva, la protección que otorgan las nuevas garantías guarda armonía y compatibilidad con el paradigma del Estado Constitucional, previsto en el artículo 1 de la Constitución de la República"[3].

Análisis constitucional

La Corte sistematizará su argumentación a partir del siguiente problema jurídico:

¿Existió incumplimiento, por parte del SRI, de las normas invocadas por el accionante?

El legitimado activo demanda el cumplimiento –aplicación– de varias normas contenidas en la Constitución de la República y en el Reglamento para la Aplicación de la Ley del Registro Único de Contribuyentes, RUC, por lo que corresponde a la Corte Constitucional verificar si la autoridad accionada efectivamente ha incurrido en incumplimiento de las normas citadas en el libelo de demanda.

---

[2] Sentencia N.º 004-13-SAN-CC, caso 0015-10-AN.

[3] Sentencia N.º 002-09-SAN-CC, caso 0005-08-AN.

Para tal efecto, es necesario recordar que el legitimado pasivo, en su contestación (foja 31 del expediente constitucional) indicó que el Servicio de Rentas Internas es el que debe establecer las reglas para la correcta administración y gestión del RUC, y es dentro de ese ejercicio que la administración tributaria procedió a emitir el memorando N.º NAC-DGEMGEI09-00171, en el cual establece la obligación de que los trámites del Registro Único de Contribuyente se los realice de manera personal e indelegable, siendo por esto que, conforme consta en el comunicado entregado al legitimado activo (foja 01), se dispuso:

> "Con el fin de brindar mayor seguridad a los ciudadanos y prevenir el fraude fiscal, desde el próximo 04 de noviembre el trámite del Registro Único de Contribuyentes (RUC) será personal e indelegable, por lo tanto es necesario e indispensable la presencia del contribuyente titular o el representante legal de la sociedad en los siguientes casos:
> - En los trámites de inscripción el Registro Único de Contribuyentes de personas naturales y sociedades del sector privado con fines de lucro.
> - En los trámites de actualización en el Registro Único de Contribuyentes de personas naturales y de sociedades del sector privado con fines de lucro cuando se va a registrar un cambio de representante legal, en este caso deberá asistir el nuevo representantes legal; y,
> - En los trámites de suspensión de Registro Único de Contribuyentes de personas naturales.
>
> DELEGACIÓN LEGAL:
> Si los contribuyentes titulares o sus representantes legales no puedan acudir a las oficinas del SRI para realizar sus trámites, por enfermedad o impedimento físico, deberán presentar un poder especial notariado, mediante el que se delegue a un tercero la realización del trámite respectivo. De ser así la Administración enviará el documento del RUC actualizado al domicilio tributario que tenga registrado el contribuyente. Esta disposición no aplicará para grandes contribuyentes…".

Expuesto aquello, recordemos las normas constitucionales cuyo incumplimiento se alega: el artículo 425 de la Constitución de la República que establece el orden jerárquico de aplicación de las normas jurídicas, y el artículo 226 ibídem que establece que las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley, lo cual es conocido en la doctrina como el principio de legalidad. Se alega también el incumplimiento del artículo 17, literal **b** del Reglamento para la Aplicación de la Ley de Registro Único de Contribuyentes[4], que señala:

> "Art. 17.- De los trámites efectuados por terceras personas.- Si el trámite de inscripción, actualización o cancelación del RUC fuese realizado por un tercero, adicionalmente a los requisitos señalados para cada caso, se presentará:
>
> (…)b) Sociedades:
> 1. Carta de autorización simple con el logotipo de la sociedad, en caso de tenerlo, firmada por el representante legal o agente de retención o quien haga sus veces, en la que se solicite el respectivo trámite relacionado con el RUC y los nombres y apellidos completos, así como el número de la cédula de identidad o ciudadanía, de la persona que realizará el trámite.
>
> 2. Entregar una copia de la cédula de identidad o ciudadanía del representante legal, apoderado o agente de retención y de la persona autorizada a realizar dicho trámite. Además, la tercera persona deberá presentar el original del certificado de votación del último proceso electoral" (el subrayado pertenece a la Corte).

Como se puede observar, el Reglamento para la Aplicación de la Ley de Registro Único de Contribuyentes en su artículo 17 regula los requisitos para el trámite de inscripción, actualización o cancelación del RUC realizado por un tercero. En dicho artículo, en su literal **b** numeral 1, se establece claramente que para el trámite de sociedades basta la carta de autorización simple. Así, resulta evidente que el memorando N.º NAC-DGEMGEI09-00171 emitido por el Servicio de Rentas Internas, y del cual se generó el "comunicado" aludido por el accionante, incumplió lo dispuesto en el citado artículo 17 literal **b** numeral 1, y por ende transgredió los artículos 425 y 226 de la Constitución, al procurar imponer requisitos distintos mediante un memorando por sobre los dispuestos en el reglamento pertinente, exigiendo de esta manera la autoridad tributaria un requisito que no estaba facultado.

Lo dicho se corrobora en los comentarios esgrimidos por el propio legitimado pasivo en la audiencia pública, y que por su relevancia para el caso nos permitimos transcribir:

> …Nosotros con la celeridad y revisando todas estas quejas, innumerables que teníamos, nosotros básicamente a los tres meses que se dio este acto y en el cual nosotros solicitábamos que se emita un poder especial para la obtención del RUC, cambiaron los requisitos y en febrero del 2010 se pusieron los requisitos que constan en el artículo 17, que justamente volvimos a poner con una carta simple en la cual cualquier persona puede hacer el trámite. Cabe indicar señora jueza que como nosotros lo habíamos dicho era por precautelar la integridad, tanto de la personas que va a sacar el RUC como de la persona que realizar el trámite, pero dada la circunstancias de las quejas de los contribuyentes nosotros tomamos la decisión y a los tres meses se revocó ese mandato y justamente ahora se aplica lo que dice el artículo 17 como consta en la página web y como consta en los requisitos en todas las agencias…

(Transcripción textual del audio de la audiencia -minuto 16.11 al 17.07 del cd constante a foja 55. El subrayado pertenece a la Corte).

Adicionalmente, se debe señalar que mediante oficio del 30 de enero de 2013 (foja 61), se ratificó y legitimó la intervención de los procuradores fiscales del SRI que han intervenido en la presente causa, incluyendo la audiencia.

Así entonces, el Servicio de Rentas Internas, en la audiencia, informó que el requerimiento de un poder especial notariado que autorice a un tercero a inscribir a una sociedad o persona jurídica en el RUC fue "revocado" en virtud de las quejas presentadas, cuestión que evidencia

[4] Registro Oficial, suplemento N.º 427 del 29 de diciembre de 2006.

sin duda que el SRI reconoció que venía solicitando un requisito no contemplado en el citado artículo 17 literal **b** numeral 1, y por ende incumpliendo con el contenido del mismo.

Ahora bien, en relación a lo anterior, resulta necesario tener presente que la Corte Constitucional, para el periodo de transición, respecto a la seguridad jurídica se pronunció señalando:

> …la seguridad jurídica está dada para, salvaguardar la armonía del sistema jurídico, observar las formalidades del debido proceso, de no limitar el derecho a la defensa, de motivar las sentencias, resoluciones o fallos de autoridad pública administrativa o judicial, de recurrir de los mismos en todo procedimiento, del acceso a la administración de justicia, de obtener la tutela efectiva de los derechos, constituye la garantía de que el ordenamiento jurídico es aplicado de manera objetiva, de tal forma que el Estado garantice a los ciudadanos el respeto de los derechos consagrados, tanto en la Constitución como en los convenios y tratados internacionales de derechos humanos, y que los mismos no serán violentados en el futuro, por ninguna persona, y en ella incluye a las autoridades administrativas, judiciales o particulares…
>
> (…)Mediante un ejercicio de interpretación integral constitucional se determina que el derecho a la seguridad jurídica es el pilar sobre el cual se asienta la confianza ciudadana en cuanto a las actuaciones de los distintos poderes públicos; en virtud de aquello, los actos emanados de dichas autoridades públicas deben contener una adecuada argumentación respecto al tema puesto en su conocimiento, debiendo además ser claros y precisos, sujetándose a las atribuciones que le compete a cada órgano.[5]

En tal sentido, se le debe recordar al legitimado pasivo que las normas jurídicas que imponen actuaciones al poder público, suponen para los particulares la certeza de que tales normas se cumplirán en el marco del contenido de las mismas. Por consiguiente, se ha vulnerado el derecho a la seguridad jurídica consagrado en el artículo 82 de la Constitución de la República, que determina la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por autoridad competente, pues en el presente caso se han exigido requisitos que no estaban establecidos en la norma previa y que debía ser aplicada por la autoridad competente –administración tributaria–.

Así, dado que el objeto de la acción por incumplimiento es la aplicación de las normas jurídicas –cualquiera que sea su naturaleza o jerarquía– y su cumplimiento, los derechos principalmente tutelados mediante esta acción son la seguridad jurídica y el principio de legalidad, que el propio accionado ha reconocido implícitamente que desconoció en el presente caso, al punto de verse en la necesidad de rectificar revocando su acto. En este sentido, se debe resaltar que resultó acertado que ante la constatación de la vulneración de los referidos principios, el Servicio de Rentas Internas haya revocado el memorando en mención, ante lo cual cabe establecer que la revocatoria del acto constituye en sí misma una forma de reparación de la vulneración de los derechos, aunque no necesariamente la única.

En definitiva, del análisis de las normas cuyo cumplimiento se demanda y de la revisión del expediente constitucional, se concluye que el accionado, al exigir requisitos no previstos en la normativa jurídica previa y aplicable para el caso, vulneró derechos constitucionales del legitimado activo, pues desconoció el orden normativo jerarquizado en la Constitución al introducir, mediante un memorando, requisitos que distaban de los establecidos en el reglamento de aplicación. En igual sentido, su actuación no guardó armonía con sus competencias previas –en cuanto a los requisitos que debía exigir– desbordando así el límite que le suponía el reglamento mencionado, lo cual conllevó al incumplimiento de una norma reglamentaria previa y clara que debía ser aplicada por él y que contenía una obligación de hacer –solicitar lo ahí establecido–, vulnerando de esta forma el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad.

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, en ejercicio de sus atribuciones, expide la siguiente:

SENTENCIA

1. Declarar vulnerados el derecho constitucional a la seguridad jurídica, previsto en el artículo 82 de la Constitución de la República, así como el principio de legalidad, establecido en el artículo 226 ibídem, como consecuencia del incumplimiento del artículo 17 literal **b** numeral 1 del Reglamento para la Aplicación de la Ley de Registro Único de Contribuyentes.

2. Aceptar la acción por incumplimiento planteada por el legitimado activo, señor Roberto David Zurita Tapia.

3. En consideración a que el Servicio de Rentas Internas ha dejado sin efecto el acto que provocó la vulneración de derechos, se establece que esta sentencia en sí misma constituye una forma de reparación. No obstante, de conformidad con el artículo 18 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se dispone también como medidas de reparación integral:

   3.1. En garantía de no repetición para con los contribuyentes, que el Servicio de Rentas Internas se abstenga de solicitar mediante resoluciones, circulares, memorando o cualquier otro instrumento de naturaleza similar, requisitos no previstos en la Constitución de la República, la ley o el reglamento pertinente, para el ejercicio de los derechos de los contribuyentes.

   3.2. Que el Servicio de Rentas Internas ofrezca una disculpa pública al legitimado activo y extensiva a la ciudadanía por la vulneración de su derecho constitucional a la seguridad jurídica previsto en

[5] Sentencia N.º 231-12-SEP-CC, caso 0772-09-EP.

el artículo 82 de la Constitución de la República, y por transgredir el artículo 226 ibídem, la que deberá ser publicada en uno de los diarios de mayor circulación nacional, dentro de los 15 días siguientes a la notificación de esta sentencia.

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con siete votos de los jueces: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez (c), Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán (c), Ruth Seni Pinoargote (c) y Wendy Molina Andrade, siendo concurrentes 3 de ellos, sin contar con la presencia de los jueces Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, en sesión del 11 de diciembre del 2013. Por disposición del Pleno del Organismo en sesión de 11 de febrero del 2015, se procede con la notificación de la presente sentencia al haberse configurado lo previsto en el cuarto inciso del artículo 27 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.- **Lo certifico.**

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 23 de febrero de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0003-10-AN

RAZÓN.- Siento por tal, que la jueza Wendy Molina Andrade, suscribió la presente sentencia el día lunes 23 de febrero del 2015, en calidad de presidenta (e) de la Corte Constitucional, al momento de expedirse la misma.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 23 de febrero de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CAUSA N.° 0003-10-AN

PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Quito, D. M., 06 de enero 2016; las 15:45.- **VISTOS**.- Agréguese al expediente constitucional el escrito de aclaración presentado, el 26 de febrero de 2015, por el abogado Rubén Álvarez Altamirano, quien ofrece poder o ratificación de gestiones de la directora general del Servicio de Rentas Internas, mediante el cual, solicitó aclaración de la sentencia dictada, el 11 de diciembre de 2013, por el Pleno de la Corte Constitucional.- Al respecto, la Corte Constitucional realiza las siguientes **CONSIDERACIONES: PRIMERA.-** El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre la solicitud de aclaración interpuesta, de conformidad con lo previsto en el artículo 162 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en armonía a lo dispuesto por el artículo 40 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.- **SEGUNDA.-** El artículo 162 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional determina: "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 tiene procedencia, primordialmente, cuando del contenido del auto o sentencia se desprendan puntos obscuros que dificulten su comprensión; no obstante, en caso que procediere la aclaración, aquella no podrá modificar el alcance o contenido de la decisión, ya que las sentencias constitucionales no pueden ser objeto de modificación o reforma. **TERCERA.-** La sentencia dictada por el Pleno de la Corte Constitucional el 11 de diciembre de 2013, aceptó la acción por incumplimiento propuesta por el señor Roberto David Zurita Tapia, por sus propios y personales derechos, al señalar en su parte resolutiva: "1. Declarar vulnerados el derecho constitucional a la seguridad jurídica, previsto en el artículo 82 de la Constitución de la República, así como el principio de legalidad, establecido en el artículo 226 ibídem, como consecuencia del incumplimiento del artículo 17 literal **b** numeral 1 del Reglamento para la Aplicación de la Ley de Registro Único de Contribuyentes. 2. Aceptar la acción por incumplimiento planteada por el legitimado activo, señor Roberto David Zurita Tapia. 3. En consideración a que el Servicio de Rentas Internas ha dejado sin efecto el acto que provocó la vulneración de derechos, se establece que esta sentencia en sí misma constituye una forma de reparación. No obstante, de conformidad con el artículo 18 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se dispone también como medidas de reparación integral: **3.1.** En garantía de no repetición para con los contribuyentes, que el Servicio de Rentas Internas se abstenga de solicitar mediante resoluciones, circulares, memorando o cualquier otro instrumento de naturaleza similar, requisitos no previstos en la Constitución de la República, la ley o el reglamento pertinente, para el ejercicio de los derechos de los contribuyentes. **3.2.** Que el Servicio de Rentas Internas ofrezca una disculpa pública al legitimado activo y extensiva a la ciudadanía por la vulneración de su derecho constitucional a la seguridad jurídica previsto en el artículo 82 de la Constitución de la República, y por transgredir el artículo 226 ibídem, la que deberá ser publicada en uno de los diarios de mayor circulación nacional, dentro de los 15 días siguientes a la notificación de esta sentencia (…)". **CUARTA.-** La solicitud de aclaración presentada por el abogado Rubén Álvarez Altamirano, quien ofrece poder o ratificación de gestiones de la directora general del Servicio de Rentas Internas, en relación con el presente caso, se basa en los siguientes argumentos y peticiones: **a)** Expone que el legitimado activo no presentó, dentro del proceso constitucional, las pruebas que acrediten el reclamo previo del cumplimiento de la obligación a la autoridad competente; **b)** Afirma que el legitimado activo no demostró que la autoridad competente contestare el reclamo previo en el término de cuarenta días para la configuración del

incumplimiento, tal como expresa el artículo 54 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; y, **c)** Alega que la Corte Constitucional, por no abrir el término de prueba dentro de la sustanciación del proceso constitucional, tuvo que declarar de oficio la nulidad de todo lo actuado, por violación de trámite, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1014 del Código de Procedimiento Civil.- **QUINTA.-** Del análisis a la solicitud formulada por la institución recurrente, se verifica que la misma no tiene por objeto la aclaración de lo resuelto por la Corte Constitucional, dado que solicita, principalmente, que este máximo órgano de justicia constitucional aclare la forma en que el legitimado activo demostró el cumplimiento del reclamo previo para presentar la demanda, lo cual se justificó, según consta en la documentación presentada como prueba a su favor por el señor Roberto David Zurita Tapia, al momento de presentar la demanda de acción por incumplimiento (foja 1 a 4 del expediente constitucional). Inclusive, el abogado Oswaldo Quito Ulloa, en calidad de Procurador Fiscal del Servicio de Rentas Internas, indicó en la Audiencia Pública celebrada, el 30 de enero de 2013, que el requerimiento de un poder especial notariado que autorice a un tercero para efectuar el trámite de inscripción de personas naturales y jurídicas en el Registro Único de Contribuyentes (RUC) se revocó a los 3 meses de la expedición del acto normativo, ante la existencia de quejas presentadas por los distintos contribuyentes. Por lo tanto, resultó evidente, entonces, que el Servicio de Rentas Internas al solicitar, por medio de memorando, un requisito no contemplado en el artículo 17, literal b), numeral 1 del Reglamento para la Aplicación de la Ley de Registro Único de Contribuyentes, vulneró el derecho constitucional a la seguridad jurídica del legitimado activo, por exigir un requisito no previsto en la normativa jurídica previa y aplicable al caso concreto.- En consecuencia, la pretensión del recurrente es improcedente mediante la solicitud de aclaración de sentencia, en razón que dicha solicitud tiene procedencia, primordialmente, cuando del contenido del auto o sentencia se desprendan puntos obscuros que dificulten su comprensión, no obstante, en caso que procediere la aclaración, aquella no podrá modificar el alcance o contenido de la decisión, ya que las sentencias constitucionales no pueden ser objeto de modificación o reforma. Sobre la base de las consideraciones previamente expuestas, el Pleno de la Corte Constitucional considera que la sentencia dictada el 11 de diciembre de 2013, que declaró la vulneración del derecho a la seguridad jurídica, contenido en el artículo 82 de la Constitución de la República, no amerita aclaración porque cumplió con justificar argumentativamente su decisión de acuerdo al problema jurídico planteado al respecto. Por consiguiente, se resuelve negar la solicitud formulada por el abogado Rubén Álvarez Altamirano, quien ofrece poder o ratificación de gestiones de la directora general del Servicio de Rentas Internas, y se dispone estar a lo resuelto en la sentencia expedida dentro de la presente causa. **NOTIFÍQUESE.-**

f.) Alfredo Ruiz Guzmán, **PRESIDENTE.**

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

RAZON.- Siento por tal que el auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con cinco votos a favor de las señoras juezas y jueces: Francisco Butiña Martínez, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Roxana Silva Chicaiza y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de los jueces Pamela Matínez Loayza, Patricio Pazmiño Freire, Ruth Seni Pinoargote y Manuel Viteri en sesión del 06 de enero de 2016.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 23 de febrero de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D.M., 08 de abril de 2015

SENTENCIA N.° 027-15-SIS-CC

CASO N.° 0119-11-IS

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de la admisibilidad

El 08 de diciembre de 2011, el doctor Ramiro Antonio Robles Torres presentó una acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales respecto de la sentencia dictada el 14 de marzo de 2011, a las 14:30, por la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja, dentro de la acción de protección N.° 134-11, presentada en contra de la señora presidenta del Centro de Apoyo Social Municipal de Loja, en adelante CASMUL, entidad que cuenta con personería jurídica propia.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, el 08 de diciembre de 2011, certificó que la acción de incumplimiento N.° 0119-11-IS tiene relación con el caso N.° 1292-11-EP, el cual fue inadmitido a trámite.

Mediante oficio N.° 0014-CC-SA-2012 del 16 de enero de 2012, la Secretaría General de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, de conformidad con el sorteo realizado por el Pleno del Organismo, remitió el expediente al juez constitucional Manuel Viteri Olvera para la sustanciación del mismo, quien mediante providencia del 28 de marzo de 2012 avocó conocimiento de la causa, disponiendo se notifique con el contenido de la providencia a la señora presidenta del CASMUL, los señores alcalde y procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Loja y al señor juez segundo de tránsito de Loja, bajo prevenciones de destitución, para que en el término de cinco días demuestre documentadamente el cumplimiento

de la sentencia dictada el 14 de marzo de 2011, a las 14:30, por la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja, dentro de la acción de protección N.° 134-11, así como también que se ponga en conocimiento para los fines pertinentes al procurador general del Estado.

En aplicación de los artículos 25 a 27 del Régimen de Transición de la Constitución de la República, el día 06 de noviembre de 2012 fueron posesionados los jueces y juezas de la primera Corte Constitucional.

En tal virtud, el Pleno del Organismo procedió al sorteo de la causa el día 03 de enero de 2013. De conformidad con dicho sorteo, el señor secretario general remitió el expediente al despacho de la doctora Wendy Molina Andrade, jueza constitucional sustanciadora, quien avocó conocimiento de la causa y convocó a audiencia pública, la misma que se llevó a cabo el 26 de febrero de 2015, en la cual se contó únicamente con la comparecencia del juez de la Unidad Primera Especializada de Tránsito de Loja, judicatura que en la actualidad remplaza al Juzgado Segundo de Tránsito de Loja.

De la demanda y sus argumentos

El accionante señala que el 21 de febrero 2011, el juez temporal segundo de tránsito de Loja, dentro de la acción de protección N.° 015-2011, resolvió negar la acción deducida en contra del Centro de Apoyo Social Municipal de Loja representado por la doctora Cecilia Moscoso de Bailón. En tal virtud, interpuso recurso de apelación ante la Corte Provincial de Justicia de Loja, recayendo la competencia en la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia, la cual mediante sentencia acogió el recurso de apelación interpuesto, revocando la sentencia del inferior.

Manifiesta el accionante en primer lugar, que la sentencia de apelación reconoce la vulneración de sus derechos así como la reparación integral de los mismos, la cual es de cumplimiento inmediato, independientemente de los recursos que haya interpuesto la entidad pública, así por ejemplo la acción extraordinaria de protección presentada por la municipalidad de Loja, la cual fue inadmitida a trámite por la Corte Constitucional, para el período de transición.

En relación al incumplimiento alegado, el accionante manifiesta que con fecha 19 de abril de 2011, se reincorporó a sus funciones dentro de la entidad pública, pese a no habérsele entregado la correspondiente acción de personal ni habérsele pagado los valores establecidos en sentencia por concepto de reparación integral. Meses más tarde, informa el accionante, renunció voluntariamente a su puesto de trabajo como médico por lo que trabajó en el Centro de Apoyo Social Municipal de Loja hasta el 01 de agosto de 2011.

Según lo informa el accionante, inicialmente el juez de primera instancia requirió a la presidenta del CASMUL, doctora Cecilia Moscoso de Bailón, el cumplimiento de lo dispuesto en sentencia, para posteriormente mediante providencia del 18 de octubre del 2011, señalar que una vez que fuere revisado el expediente consta que ingresó a trabajar normalmente y que con fecha 01 de agosto del mismo año procedió a retirarse voluntariamente, por lo que para criterio del juez se cumplió con lo dispuesto por la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja.

Frente a ello, el accionante manifiesta que en cumplimiento a lo dispuesto por la Sala mediante sentencia, "se deje sin efecto la declaratoria de terminación de la relación laboral, ordenándose que se le reintegre a las funciones que ha venido desempeñando, y que se le pague todos los valores que ha dejado de percibir hasta su reintegro, al igual que los aportes al IESS y fondos de reserva" (sic), esto es, que la municipalidad de Loja, por medio del CASMUL, debía cancelar los haberes dejados de percibir y ordenar la emisión del nombramiento como funcionario de dicha institución, circunstancias que no se han dado, según lo manifiesta el accionante.

Texto de la sentencia cuyo cumplimiento se demanda

La Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja, en sentencia dictada el 14 de marzo de 2011, a las 14:30, dispuso lo siguiente:

> …ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA Y LAS LEYES DEL ECUADOR, acogiéndose el recurso de apelación interpuesto por el accionante, revocándose la sentencia materia de la impugnación, se dispone que se deje sin efecto la declaratoria de terminación de la relación laboral, ordenando que se lo reintegre a las funciones que ha venido desempeñando, y que se le paguen todos los valores que ha dejado de percibir hasta su reintegro, al igual que los aportes al IESS y fondos de reserva, disponiendo se remita copia del presente fallo a la Corte Constitucional, para el desarrollo de la jurisprudencia.- Notifíquese.- f) DR. CARLOS ALFONSO RIOFRÍO, JUEZ PROVINCIAL, f).- DR. LEONARDO VÉLEZ SÁNCHEZ, JUEZ PROVINCIAL, f).- DR. CARLOS TANDAZO ROMÁN, JUEZ PROVINCIAL.

De la contestación y sus argumentos

Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Loja, Centro de Apoyo Social Municipal de Loja, CASMUL

El señor Jorge Tamayo Tapia, procurador judicial de los señores Jorge Bailón Abad y Vladimir Rodrigo Salazar González, en sus calidades de alcalde y procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Loja, respectivamente, y en representación de la doctora Cecilia Moscoso Jaramillo, presidenta del CASMUL, en atención a lo dispuesto en providencia del 28 de marzo de 2012, constante a fojas 40 del expediente, manifiesta:

Que, en cumplimiento a la sentencia dictada por la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de Loja, mediante oficio N.° 201-P-CASMUL-11 de fecha 14 de abril del 2011, se indicó al accionante que podía reintegrarse a su puesto de trabajo a partir del 18 de abril del 2011, a fin de cumplir

con las funciones que venía desempeñando en la Clínica Municipal "Julia Esther González Delgado", oficio que fuere recibido por su destinatario.

Asimismo, manifiesta que el accionante mantuvo hasta el 31 de diciembre del 2010 un contrato de prestación de servicios profesionales con el CASMUL, razón por la cual y en atención a la sentencia referida anteriormente, se procedió mediante oficio N.° 398-P-CASMUL-11 del 19 de julio de 2011, a remitir tres ejemplares originales de los contratos de servicios profesionales por honorarios para que sean suscritos y de esta manera proceder a cancelar los valores dejados de percibir durante los meses que estuvo fuera de la institución, según se dispuso en sentencia. Sin embargo, señala el procurador que el accionante, mediante comunicación de fecha 01 de agosto del 2011, puso en conocimiento que a partir de esa fecha se retira de las funciones que le fueren encomendadas.

Asimismo, aclara el procurador judicial que la relación existente entre el señor Ramiro Antonio Robles Torres y el CASMUL es de naturaleza civil, es decir, por medio de servicios profesionales, amparado en el Art. 23 del Reglamento a Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, aplicable para el caso. En este sentido, considera que el vínculo contractual entre el médico y la institución municipal no generaba una relación de dependencia o de índole laboral, tal como lo interpreta de manera errada el accionante.

En razón de lo expuesto, solicitan la desestimación de la infundada acción de incumplimiento y se disponga al señor Ramiro Antonio Robles Torres suscribir el contrato de prestación de servicios profesionales, conforme se lo venía haciendo desde el año 2010, a fin de cancelarle los haberes económicos. Solicitan también que se deje sentada la razón que el Municipio de Loja, a través del CASMUL, ha cumplido lo resuelto por la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de Loja.

Terceros interesados

Juez segundo provincial de tránsito de Loja, doctor Edgar Flores Criollo

Mediante oficio N.° 504-JSPTL-2012 del 04 de abril de 2012, el juez segundo provincial de tránsito de Loja, doctor Edgar Flores Criollo, señala que en virtud de lo dispuesto por la Corte Provincial de Justicia de Loja, procedió a disponer que se reintegre al accionante a las funciones que venía desempeñando en el CASMUL, circunstancia que efectivamente aconteció con fecha 19 de abril de 2011.

Frente a esos hechos, señala el juez que la autoridad cumplió con la sentencia constitucional de reintegrar al señor Ramiro Antonio Robles Torres a su trabajo, recalcando que la referida decisión no disponía que se le otorgue un nombramiento como exige ahora el accionante, ya que la sentencia dispone que únicamente se reintegre al recurrente a las funciones que estuvo desempeñando como médico, bajo la modalidad de contratos de servicios profesionales.

Procuraduría General del Estado

Comparece el abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de patrocinio delegado del procurador general del Estado, señalando casilla constitucional para los fines pertinentes.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte

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

Legitimación activa

El doctor Ramiro Antonio Robles Torres se encuentra legitimado para solicitar el cumplimiento de sentencia, de conformidad a lo establecido en el artículo 439 de la Constitución de la República que dice, "Las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadano o ciudadana individual o colectivamente", en concordancia con lo dispuesto en los artículos 9 literal **a** y 164 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Naturaleza jurídica y objeto de la acción de incumplimiento de sentencias, dictámenes, y resoluciones constitucionales

Conforme lo ha señalado la Corte Constitucional dentro de la sentencia de jurisprudencia constitucional vinculante N.° 001-10-PJO-CC, la acción de incumplimiento de sentencias, resoluciones y dictámenes constitucionales se constituye *per se* en una auténtica garantía jurisdiccional de protección y reparación de derechos constitucionales, pues sin dicho mecanismo, de nada serviría la presencia de garantías para la protección de todos los derechos constitucionales. Asimismo, la Corte ha reconocido en esta acción una doble función: la primera de ellas es la de garantizar un efectivo recurso para la protección de derechos constitucionales por medio de la ejecución de la sentencia o dictamen constitucional según sea el caso, mientras que la segunda función u objetivo consiste en dar primacía a las normas y derechos constitucionales.

Identificación y desarrollo del problema jurídico

En atención a los fundamentos fácticos descritos anteriormente, esta Corte estima necesario sistematizar sus argumentaciones a partir del planteamiento del siguiente problema jurídico:

El Centro de Apoyo Social Municipal de Loja, CASMUL, ¿dio cumplimiento a la sentencia expedida el día 14 de marzo del 2011, a las 14:30, por la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja?

Según se desprende de la parte resolutiva de la sentencia dictada por la Sala de Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja, se puede identificar de manera puntual tres obligaciones a ser cumplidas como parte de la reparación integral. Estas son: 1) reintegro a las funciones que venía desempeñando el accionante; 2) pago de valores que dejó de percibir durante el periodo en que fue separado de la institución, y; 3) el pago de los aportes por concepto de afiliación al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y los respectivos fondos de reserva.

Con respecto a la reintegración del funcionario a su puesto de trabajo, conforme lo dispone la sentencia de apelación dictada dentro de una acción de protección, el recurrente en su escrito que consta a fojas 36 a 37 del expediente, indica que fue efectivamente reincorporado a sus funciones el 19 de abril de 2011 en las mismas circunstancias en las que se encontraba contratado anteriormente, cumpliéndose de esta manera con lo dispuesto por la autoridad judicial. Posteriormente, fue el legitimado activo quien decidió voluntariamente separarse de la institución, circunstancia que naturalmente no interfiere con el cumplimiento de la sentencia.

Ahora bien, con respecto a la pretensión formulada por el accionante en cuanto a que se le debía otorgar un nombramiento una vez que fue reintegrado a su puesto de trabajo, esta Corte ve necesario puntualizar que, según consta del expediente a foja 530, el recurrente desempeñaba funciones de médico en el CASMUL bajo la modalidad de prestación de servicios profesionales, desde el 20 de diciembre de 2008 hasta el 31 de diciembre de 2010. Por otro lado, según se desprende del texto de la sentencia, claramente se evidencia y determina que la Sala en ningún momento se refiriere a que se le deberá otorgar un nombramiento por medio de una acción de personal, sino que deberá regresar a las funciones que venía desempeñando, es decir, si el recurrente al momento en que fue separado de la institución se encontraba prestando sus servicios profesionales, es bajo esa modalidad contractual en la que se le debió reincorporar, como efectivamente aconteció. Es así que constan en el proceso los requerimientos realizados por el CASMUL para que tenga lugar la suscripción del contrato respectivo, cumpliéndose de esta manera lo dispuesto por la autoridad jurisdiccional.

Con respecto a la segunda obligación, esto es, el pago de valores que ha dejado de percibir hasta su reintegro, el accionante puntualizó en la acción de incumplimiento:

> "…se me notificó para reintegrarme, recién el 19 de abril de 2011, sin la correspondiente Acción de Personal ni el pago de los valores mandados a hacerlo. Urgido por la necesidad me presente…, me vi obligado el 1 de agosto de 2011, a retirarme de las funciones a mí encomendadas para buscar un ingreso que me permita subsistir…".

Obra del expediente a foja 13, que mediante oficio N.° 398-P-CASMUL-11 del 19 de julio de 2011, es decir, meses después de su reincorporación, la doctora Cecilia Moscoso Jaramillo, presidenta del CASMUL, solicitó al accionante la suscripción del contrato a fin de que sea remitido al departamento de Asesoría Jurídica del CASMUL, para cancelar los valores pendientes y que fueron dispuestos mediante sentencia.

Sobre lo expuesto, cabe señalar que de los recaudos procesales no existe consideración o constancia alguna respecto del cumplimiento de lo dispuesto en sentencia sobre el pago de los valores dejados de percibir. No obstante, según se desprende del escrito presentado por el procurador judicial del municipio de Loja y del CASMUL. En este contexto, esta Corte considera necesario advertir la improcedencia de condicionar el pago de valores pendientes a la suscripción del contrato de prestación de servicios profesionales, conforme se deduce de lo manifestado por las autoridades municipales, cuando claramente en sentencia se dispuso que deberán pagarse los valores que dejó de percibir el accionante hasta su reincorporación, esto es, del 01 de enero de 2011 hasta el 19 de abril de 2011, lo que demuestra un incumplimiento en esta obligación por parte del CASMUL, así como también una inobservancia y omisión por parte del juez *a quo*, quien a través de su informe no hace referencia a este particular.

En lo que respecta al pago de valores no percibidos por concepto de afiliaciones al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y fondos de reserva, señala el alcalde del Gobierno Autónomo Descentralizado de Loja y su procuradora síndica, que el pago de valores por concepto de aportaciones al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y fondos de reserva es una "ilegalidad", en razón a que durante todo el tiempo que prestó sus servicios profesionales sin relación de dependencia, facturaba para cobrar su remuneración sin que exista un relación que genere obligaciones y derechos laborales entre el CASMUL y el accionante.

En lo que se refiere al pago de los valores por concepto de aportaciones al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y fondos de reserva que habría dejado de percibir durante el tiempo en que el accionante no trabajó en la entidad municipal, esta Corte ve oportuno referirse a lo previsto en el artículo 371 de la Constitución de la República, el cual determina la forma en que se financiarán las prestaciones de la Seguridad Social, encontrándose entre estas, aquellas provenientes de las personas aseguradas en relación de dependencia y de sus empleadoras o empleadores, generándose de esta manera la obligación por parte de los empleadores a realizar las aportaciones respectivas al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, en el monto proporcional que les corresponda.

En atención a lo prescrito en el artículo referido en el párrafo anterior y para efectos del caso *sub examine*, la norma constitucional no le legitima a quien presta sus servicios profesionales a exigir el pago de aportaciones al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y de fondos de reserva de los que considera ser beneficiario. Por lo tanto, mal haría la autoridad en reconocer dicho pago en beneficio de quien no

se encuentra debidamente amparado por este, por cuanto no se cumple con los presupuestos fácticos previamente establecidos en la Constitución. En este sentido, la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Loja al disponer el pago de los aportes y fondos de reserva al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social por parte del CASMUL, genera una obligación inejecutable en la medida en que, de darse dicho cumplimiento, se estaría inobservando lo previsto en el Constitución de la República y en la ley de la materia.

En virtud de los antecedentes expuestos, esta Corte considera que ha existido un cumplimiento parcial de la sentencia objeto de la presente acción, toda vez que se cumplió con el reintegro a las funciones que se encontraba desempeñando el accionante, más no se ha cumplido con el pago de los valores que dejó de percibir hasta su reincorporación.

En este orden y en relación a lo establecido en la sentencia dictada por la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja el 14 de marzo de 2011, a las 14:30, que dispuso "que se le paguen todos los valores que ha dejado de percibir hasta su reintegro", este Organismo estará a lo dispuesto en la regla jurisprudencial establecida por la Corte Constitucional en la sentencia N.° 004-13-SAN-CC del 13 de junio de 2013 en relación al caso N.° 0015-10-AN, que estable lo siguiente:

> El monto de la reparación económica, parte de la reparación integral, como consecuencia de la declaración de la vulneración de un derecho reconocido en la Constitución, se la determinará en la jurisdicción contencioso administrativa cuando la deba satisfacer el Estado y en la vía verbal sumaria cuando deba hacerlo un particular. Dicho procedimiento se constituye en un proceso de ejecución, en el que no se discutirá sobre la declaratoria de vulneración de derechos.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1.- Declarar el cumplimiento parcial de la sentencia constitucional dictada el 14 de marzo de 2011, por la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja.

2.- Aceptar la acción de incumplimiento planteada

3.- Como medida de reparación integral, de conformidad con lo establecido en el artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y en la regla jurisprudencial anteriormente referida, se dispone:

> 3.1. Que en el término de cinco días, el juez de la Unidad Primera Especializada de Tránsito de Loja, anteriormente, juez segundo de tránsito de Loja, remita el fallo constitucional a la jurisdicción contencioso administrativa, quien procederá al sorteo correspondiente de forma inmediata y prioritaria por tratarse de un asunto de naturaleza constitucional, para la determinación del monto económico correspondiente a la reparación integral por el período de tiempo comprendido entre el 01 de enero de 2011 hasta el 19 de abril de 2011, fecha en la que se reintegró a sus funciones.
>
> 3.2. Que en el término de 30 días contados desde la notificación de la presente sentencia, el juez de la Unidad Primera Especializada de Tránsito de Loja informe a esta Corte del cumplimiento de la sentencia constitucional objeto de la presente acción.

4.- Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con seis votos de las señoras juezas y señores jueces: 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 Antonio Gagliardo Loor, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, en sesión del 08 de abril de 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 23 de febrero de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0119-11-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que la jueza Wendy Molina Andrade, suscribió la presente sentencia el día lunes 11 de mayo del 2015, en calidad de presidenta (e) de la Corte Constitucional, al momento de expedirse la misma.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 23 de febrero de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO No. 0119-11-IS

PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Quito, D. M. 13 de enero de 2016 a las 17H20.- **VISTOS.-** Agréguese al expediente No. 0119-11-IS, el escrito presentado el 02 de septiembre del presente año por la señora Janeth Rocío Pardo Maza, viuda del doctor Ramiro Antonio Robles Torres, legitimado activo dentro de la presente acción, mediante el cual solicita en la parte pertinente que se revoque el auto de 12 de agosto de 2015 a las 13H10, en donde se rechazó el pedido de aclaración

por extemporáneo, solicitando además que se declare la nulidad en el presente proceso desde la notificación de la sentencia N.º 027-15-SISCC, dictada por el Pleno de la Corte Constitucional en razón de que la notificación no se la hizo en la casilla constitucional consignada. Atendiendo lo solicitado se **CONSIDERA: PRIMERO.-** A fojas 37 del proceso el legitimado activo señaló para futuras notificaciones la casilla constitucional 349; sin embargo, posterior a fojas 121 en el escrito presentado el 28 de febrero del 2013 el accionante textualmente señala: *"Posteriores notificaciones las recibo en el casillero judicial Nro. 6013 del Distrito Judicial de Quito, y en el correo electrónico auriortiz_@hotmail.com",* sin que exista un cambio posterior de casilla o cualquier otro medio posible para las notificaciones. **SEGUNDO.-** A fojas 185 del proceso consta la razón de notificación de *"... la sentencia de 08 de abril de 2015, a los señores: Ramiro Antonio Roble Torres en la casilla judicial 6013 y en el correo electrónico auriortiz_@hotmail.com..."*; a fojas 187 consta la guía de casilleros judiciales No. 56 en la que consta la certificación de la boleta dejada en la casilla judicial 6013 al actor Ramiro Antonio Robles Torres, el 11 de mayo de 2015; y a fojas 190 la impresión del envío de la notificación de la referida sentencia al correo electrónico auriortiz_@hotmail.com. **TERCERO.-** El artículo 440 de la Constitución de la República dispone que *"Las sentencias y los autos de la Corte Constitucional tendrán el carácter de definitivos e inapelables"*. **CUARTO.-** La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y el Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional prevén la posibilidad de solicitar aclaración y ampliación de las sentencias y dictámenes adoptados por el Pleno de la Corte Constitucional, y de ninguna manera la solicitud de revocatoria de autos emitidos por la Corte Constitucional, como erradamente pretende la señora Janeth Rocío Pardo Maza. En tal virtud, el Pleno de la Corte Constitucional **NIEGA** el pedido de revocatoria del auto de 12 de agosto de 2015, así como el pedido de la nulidad del proceso desde la notificación de la sentencia, ya que todas las notificaciones durante toda la etapa procesal se las ha realizado en las casillas constitucionales, judiciales, correos electrónicos u otros medios señalados por las partes para el efecto. **NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE.-**

f.) Alfredo Ruiz Guzmán, **PRESIDENTE.**

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

RAZON.- Siento por tal que el auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de las señoras juezas y jueces: Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez Loayza, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Seni Pinoargote, Roxana Silva Chicaiza, Manuel Viteri Olvera y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia del juez Patricio Pazmiño Freire en sesión del 13 de enero de 2016.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 23 de febrero de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Guayaquil, 30 de septiembre de 2015

SENTENCIA N.º 060-15-SIS-CC

CASO N.º 0094-11-IS

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

La presente acción de incumplimiento de sentencia constitucional ha sido propuesta el 01 de septiembre de 2011, por el señor José Ricardo Viana y otros, en calidad de trabajadores de la Empresa Pública Metropolitana de Aseo (EMASEO-EP), en virtud de la cual indican que las autoridades de la mencionada empresa han desacatado la sentencia N.º 002-10-SAN-CC del 23 de septiembre de 2010, dictada por los jueces de la Corte Constitucional, para el período de transición.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, mediante certificación del 01 de septiembre de 2011, indica que la presente causa tiene identidad con el caso N.º 0005-09-AN, el mismo que se encuentra resuelto.

El 06 de noviembre de 2012, se posesionaron ante el Pleno de la Asamblea Nacional los jueces de la Primera Corte Constitucional del Ecuador, de conformidad a lo establecido en los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República.

Del sorteo de causas realizado por el Pleno del Organismo en sesión del 03 de enero de 2013, le correspondió la presente causa al juez constitucional Antonio Gagliardo Loor, según consta en el memorando N.º 004-CCE-SG-SUS-2013 del 14 de enero de 2013, suscrito por la Secretaría General de la Corte Constitucional, mediante el cual se remitió el respectivo expediente al despacho del mencionado juez.

Mediante auto del 08 de febrero de 2013 a las 09h00, el juez sustanciador avocó conocimiento de la causa, determinando su competencia para conocer la acción de incumplimiento de sentencia constitucional y dispuso al gerente general, representante legal y gerente de gestión humana de la Empresa Pública Metropolitana de Aseo (EMASEO-EP), emitir un informe debidamente argumentado sobre el cumplimiento de la sentencia objeto de esta causa.

Antecedentes fácticos del caso concreto

En lo principal, los legitimados activos señalan que por muchos años han venido trabajando para la Empresa Metropolitana de Aseo (EMASEO-EP), primero en calidad de tercerizados, luego contratados por horas y finalmente contratados de forma eventual hasta el 14 de octubre de 2008, fecha en la que fueron impedidos de ingresar a sus puestos de trabajo, en desconocimiento de lo dispuesto en el Mandato Constituyente N.º 8. Por tal motivo, argumentan que con el fin de hacer valer sus derechos, acudieron ante la Dirección Regional del Trabajo y Mediación Laboral de Quito, la cual, mediante auto resolutorio del 12 de noviembre de 2008, dispuso que en el término de veinticuatro horas, se proceda con la inmediata incorporación de todos y cada uno de los trabajadores despedidos, dando cumplimiento al mencionado mandato.

Debido a la inobservancia de la resolución emitida por la Dirección Regional de Trabajo y Mediación Laboral de Quito, presentaron acción por incumplimiento ante la Corte Constitucional, la cual, mediante sentencia N.º 002-10-SAN-CC, del 23 de septiembre de 2010, dispuso a la Gerencia de la Empresa Metropolitana de Aseo (EMASEO) "que en el término de 5 días, contados a partir de la notificación, incorpore a los accionantes a la nómina de trabajadores de la citada empresa, en forma permanente"; disposición que conforme lo mencionan los accionantes ha sido desacatada por parte de las autoridades de la Empresa Metropolitana de Aseo, puesto que fueron asumidos por la empresa, pero de forma diferente, más no como lo señaló esta Corte, recibiendo un trato discriminatorio, desigual con los otros trabajadores antiguos o permanentes.

Sentencia constitucional cuyo cumplimiento se demanda

Los legitimados activos indican que se ha incumplido la sentencia N.º 002-10-SAN-CC del 23 de septiembre del 2010, dictada por los jueces constitucionales, para el período de transición, la cual dispone lo siguiente:

> (…) **1.** Aceptar la acción de incumplimiento propuesta por los señores María Eva Toapanta Jaigua, José Ricardo Sandoval Viana, Patricio Manuel Chushig Chushig, Manuel Anibal Pilataxi Llumiquinga, Rosa Elvira Tarco Zapata, Mónica Yolanda Guañuna Guamán, Mayra Verónica Vega Males, Graciela Grimaneza León Cunín y Margarita Azucena Villagómez Padilla, y en consecuencia declarar el incumplimiento de la Segunda Disposición Transitoria del Mandato Constituyente N.º 8, publicado en el Suplemento del Registro Oficial N.º 330 del 6 de mayo del 2008, por parte de la Gerencia de la Empresa Pública Metropolitana de Aseo, EMASEO EP.
>
> **2.** Disponer a la Gerencia de la Empresa Pública Metropolitana de Aseo, EMASEO EP, que en el término de 5 días, contados a partir de la notificación, incorpore a los accionantes a la nómina de trabajadores de la citada empresa en forma permanente; y se ordena que, en igual término, informe a esta Corte sobre la ejecución de la presente sentencia. En caso de insistir en el incumplimiento, se comunicará de inmediato a esta instancia constitucional para la imposición de la sanción prevista en el numeral 4 del artículo 86 de la Constitución de la República (…).

Fundamentos de la acción

José Ricardo Viana, Mónica Yolanda Guañuna Guamán, Rosa Elvira Tarco Zapata, María Eva Toapanta Jaigua, Margarita Azucena Villagómez Padilla, Graciela Grimaneza León Cunín, Manuel Aníbal Pilataxi LLumiquinga y Mayra Verónica Vega Males en calidad de trabajadores de la Empresa Pública Metropolitana de Aseo (EMASEO-EP), de conformidad con lo dispuesto en el artículo 439 numeral 9 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 162 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, presentan acción de incumplimiento de sentencia, contra las autoridades de la mencionada empresa supuestamente por inobservar y desacatar la resolución de la sentencia N.º 002-10-SAN-CC del 23 de septiembre de 2010, dictada por los jueces de la Corte Constitucional, para el período de transición, que ordenó "en el término de 5 días, contados a partir de la notificación, incorpore a los accionantes a la nómina de trabajadores de la citada empresa, en forma permanente".

Pretensión

Los accionantes en su petición, solicitan a los jueces constitucionales lo siguiente:

> 1.- Proceda de conformidad con el Art. 86 numeral 4 de la Constitución de la República, que dispone "Si la sentencia o resolución no se cumple por parte de los servidores públicos, la jueza o juez ORDENARÁ SU DESTITUCION DEL CARGO O EMPLEO, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal a que haya lugar (...)"
> 2.- Se cumpla nuestro reintegro en calidad de trabajadores de nómina en forma permanente, con todos los derechos y deberes de los trabajadores que constan como tales en la Empresa, de conformidad con la sentencia de la Corte Constitucional.
> 3.- De conformidad con lo solicitado en nuestra demanda inicial, y de la que el señor Juez Constitucional Sustanciador no se pronunció en su sentencia No. 002-10-SAN-CC de 23 de septiembre del 2010, al pago de los haberes laborales y bonificaciones del tiempo en que dejamos de laborar en EMASEO.
> 4.- A la reliquidación de los haberes no cancelados en su totalidad a partir de nuestro reintegro a EMASEO y de acuerdo con la remuneración que perciben los trabajadores "enrolados".
> 5.- El pago de costas procesales y honorarios del abogado defensor.
> 6.- Solicitan la aplicación del derecho de repetición en contra de los funcionarios y exfuncionarios de EMASEO.

De la contestación de la demanda

Argumentos presentados por la parte accionada

Los señores Carlos Eduardo Sagasti Rhor y Ana Beatriz Hernández Ulloa en calidad de gerente general, representante legal y gerente de gestión humana de la Empresa Pública Metropolitana de Aseo (EMASEO-EP), respectivamente, el 07 de noviembre de 2011,

dando cumplimiento a lo dispuesto por esta magistratura constitucional en providencia del 26 de octubre del 2011, en atención a la acción de incumplimiento de sentencia, presentan el respectivo informe en los siguientes términos:

Los comparecientes señalan que la Empresa Pública Metropolitana de Aseo (EMASEO-EP) dio estricto cumplimiento a la sentencia en referencia, como constancia y prueba de lo expuesto, adjuntan lo siguiente: a) Roles de pago correspondientes a los accionantes, desde la primera quincena del mes de octubre de 2010 hasta el 31 de octubre del 2011, para probar que los actores, se encuentran debidamente "enrolados", es decir, forman parte de la nómina de la empresa, desde que se ordenó su reintegro en la sentencia N.º 002-10-SAN-CC; b) Avisos de entrada al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social IESS, todos realizados el 05 de octubre del 2010; c) Certificados de egreso de bodegas en los que se describen los equipos y uniformes de trabajo entregados durante el año 2011 a los accionantes con firma autógrafa de los beneficiarios; y, d) Informe emitido por la Gerencia de Gestión Humana de EMASEO-EP, respecto de las remuneraciones de los trabajadores y el cumplimiento de la sentencia.

Afirman que del estudio de la documentación que adjuntan, la Corte podrá verificar que la empresa accionada no solo incluyó en la nómina de trabajadores a los accionantes, sino que como constitucional y legalmente corresponde, ha cumplido con las obligaciones patronales establecidas a favor de los trabajadores, tales como su afiliación al IESS, entrega de uniformes e instrumentos de trabajo y pago de remuneraciones de conformidad con la que perciben los trabajadores de la EMASEO-EP.

Informan que pese a que los trabajadores se encuentran laborando normalmente desde el mes de octubre del 2010 hasta la presente fecha se han negado a suscribir el contrato de trabajo indefinido que la empresa preparó en su oportunidad.

Además, manifiestan que los interesados pretenden que en esta acción se ventilen y resuelvan temas que ya fueron conocidos y considerados en la sentencia cuyo cumplimiento se demanda, solicitando improcedentemente, el pago de haberes laborales, reliquidaciones, etc., olvidando que la sentencia ya fue cumplida por la empresa, con el único fin de utilizar las acciones constitucionales en reemplazo de las acciones ordinarias establecidas en la ley e inclusive buscando reparaciones económicas, que conforme lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, deberían tramitarse en juicio contencioso administrativo.

Procuraduría General del Estado

Comparece el abogado Marcos Arteaga Valenzuela en calidad de director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, y manifiesta:

De la naturaleza del proceso y de su providencia del 26 de octubre de 2011, se desprende que corresponde al gerente de la Empresa Municipal de Aseo, emitir su informe debidamente argumentado, sin perjuicio del ejercicio de supervisión judicial por parte de la Procuraduría General del Estado, al tenor de lo previsto en el artículo 3 literal **c** de su ley orgánica.

Audiencia pública

El 22 de septiembre de 2015 a las 10h30, se llevó a cabo en las oficinas de la Corte Constitucional de la ciudad de Quito la audiencia pública convocada por el Pleno de esta magistratura constitucional en providencia del 16 de septiembre de 2015, en la cual intervinieron el doctor Rodrigo Rodríguez en representación y a nombre de los legitimados activos: José Ricardo Viana, Mónica Yolanda Guañuna Guamán, Rosa Elvira Tarco Zapata, María Eva Toapanta Jaigua, Margarita Azucena Villagómez Padilla, Graciela Grimaneza León Cunín, Manuel Aníbal Pilataxi LLumiquinga y Mayra Verónica Vega Males; la abogada Jessica Zea Astudillo en representación del gerente general y gerente de talento humano de la Empresa Pública Metropolitana de Aseo (EMASEO-EP); el abogado David Almeida en calidad de procurador judicial del doctor Marco Antonio Durán subprocurador municipal del Distrito Metropolitano de Quito.

Conviene señalar que en la audiencia pública celebrada el 22 de septiembre de 2015, el representante de los accionantes señaló que la empresa pública EMASEO-EP, ha incumplido con sus obligaciones, debido a que si bien en octubre del 2010 reincorporó a los accionantes, hasta la presente fecha no ha procedido a expedir los respectivos nombramientos, así como tampoco ha cancelado las remuneraciones dejadas de percibir por los accionantes durante los dos años que permanecieron cesantes.

Por su parte, la representante de la empresa pública EMASEO-EP, indicó que la empresa ha cumplido con sus obligaciones, puesto que ha reincorporado a los accionantes desde el año 2010. En cuanto a la expedición de nombramientos, indicó que debido al régimen laboral al que se encuentran sujetos los trabajadores, la empresa no puede expedir nombramientos. No obstante, se ha procedido a realizar los respectivos contratos, sin embargo señala que los accionantes se niegan a suscribir los mismos. Finalmente se indica que la sentencia declarada incumplida no dispuso el pago de las remuneraciones dejadas de percibir, sino que exclusivamente se ordenó el reintegro de los accionantes. Conforme a lo referido y una vez que considera cumplidas todas las disposiciones, solicita el archivo de la causa.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte

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

Legitimación activa

El artículo 164 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que dice: "Podrá presentar esta acción quien se considere afectado siempre que la jueza o juez que dictó la sentencia no la haya ejecutado en un plazo razonable o cuando considere que no se la ha ejecutado integral o adecuadamente". En tal virtud, los peticionarios se encuentran legitimados para solicitar el incumplimiento de sentencia, más aun cuando el artículo 439 de la Constitución, que dispone: "Las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadano o ciudadana individual o colectivamente".

Naturaleza de la acción de incumplimiento de sentencias constitucionales

Esta magistratura constitucional en la sentencia N.º 001-10-PJO-CC del 22 de diciembre de 2010, que constituye jurisprudencia vinculante, se manifestó, indicando que:

> 46.- La Constitución de la República prevé con carácter específico, en el artículo 86 numeral 4, un mecanismo para el cumplimiento de sentencias en materia de garantías jurisdiccionales y, posteriormente, reconoce en el artículo 436 numeral 9 al mecanismo genérico de competencia exclusiva de la Corte Constitucional, tendiente a velar por el cumplimiento de todas las sentencias, resoluciones y dictámenes constitucionales, sin consideración al tipo de proceso constitucional del que provengan.
>
> 47. Los mecanismos de cumplimiento de sentencias, resoluciones y dictámenes constitucionales se constituyen per se en auténticas garantías jurisdiccionales de protección y reparación de derechos constitucionales, si no existieran mecanismos de cumplimiento como los señalados, de nada serviría la presencia de garantías para la protección de todos los derechos constitucionales (…).
>
> 48. Siendo esa la trascendencia de los mecanismos constitucionales de cumplimiento de sentencias, resoluciones y dictámenes constitucionales, esta Corte Constitucional ratifica, a partir de un criterio de interpretación sistemática de la Constitución, que aquellas disposiciones comunes previstas en el artículo 86 de la Constitución, particularmente aquellas que reconocen el carácter de actio popularis a las garantías jurisdiccionales – artículo 86 numeral 1 Constitución de la República – como aquella que prevé las consecuencias y medidas en caso de incumplimiento de sentencia o resoluciones constitucionales, son extensivas y, por consiguiente, aplicables al mecanismo de cumplimiento reconocido en el artículo 436, numeral 9 de la Constitución de la República.
>
> 49. El mecanismo de cumplimiento de sentencias propende a la materialización de la reparación integral adoptada dentro de una garantía jurisdiccional. La Corte Constitucional, de oficio o a petición de parte, considerando que de por medio se encuentra la materialización de la reparación integral, y sin necesidad de que comparezca exclusivamente el afectado, está en la obligación de velar por el cumplimiento de las sentencias constitucionales.

Así, la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales, prevista en el numeral 9 del artículo 436 de la Constitución de la República, tiene por objeto exigir el efectivo cumplimiento de las resoluciones, sentencias y dictámenes constitucionales definitivos y ejecutoriados. De esta forma, y en armonía con lo dispuesto en el artículo 162 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se establece que las sentencias y dictámenes constitucionales son de inmediato cumplimiento.

Determinación del problema jurídico

Dentro del análisis del caso *sub examine*, se determina que el aspecto fundamental que debe ser resuelto por esta Corte Constitucional es el siguiente problema jurídico:

Las autoridades de la Empresa Pública Metropolitana de Aseo (EMASEO-EP) ¿cumplieron la sentencia N.º 002-10-SAN-CC del 23 de septiembre de 2010, emitida por los jueces constitucionales, para el período de transición?

Resolución del problema jurídico

Las autoridades de la Empresa Pública Metropolitana de Aseo (EMASEO-EP) ¿cumplieron la sentencia N.º 002-10-SAN-CC del 23 de septiembre de 2010, emitida por los jueces constitucionales, para el período de transición?

Los accionantes señalan que la Empresa Pública Metropolitana de Aseo (EMASEO-EP) incumplió la sentencia expedida por esta Corte, puesto que si bien fueron asumidos por la empresa, no lo hicieron en forma permanente, es decir, hasta la presente fecha no han suscrito ningún contrato o nombramiento, ni han recibido uniformes u otros beneficios que tienen los trabajadores antiguos o permanentes, percibiendo una remuneración como si se tratara de trabajadores a contrato, así como no se les ha cancelado las remuneraciones dejadas de percibir durante el tiempo que permanecieron cesantes. En tal virtud, conforme argumentan, se han visto obligados a presentar una acción de incumplimiento de sentencia, a fin de que esta magistratura ordene el cumplimiento inmediato de la sentencia en mención.

Las disposiciones que emanan del fallo N.º 002-10-SAN-CC del 23 de septiembre de 2010, emitida por los jueces constitucionales, para el período de transición, cuyo incumplimiento se demanda, son las siguientes:

> **1.** Aceptar la acción de incumplimiento propuesta por los señores María Eva Toapanta Jaigua, José Ricardo Sandoval Viana, Patricio Manuel Chushig Chushig, Manuel Anibal Pilataxi Llumiquinga, Rosa Elvira Tarco Zapata, Mónica Yolanda Guañuna Guamán, Mayra Verónica Vega Males, Graciela Grimaneza León Cunín y Margarita Azucena Villagómez Padilla, y en consecuencia declarar el incumplimiento de la Segunda Disposición Transitoria del Mandato Constituyente N.º 8, publicado en el Suplemento del Registro Oficial N.º 330 del 6 de mayo del 2008, por parte de la Gerencia de la Empresa Pública Metropolitana de Aseo, EMASEO EP.

Como se puede observar de forma expresa, el Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición,

aceptó la demanda de acción de incumplimiento propuesta por los actuales legitimados activos en consecuencia, sus pretensiones, las mismas que consistieron en:

> (…)solicitamos que se ordene el cumplimiento inmediato e incondicional, tanto del Mandato Constituyente N.º 08, como del Auto Resolutorio de la Dirección Regional del Trabajo del 12 de noviembre del 2008, es decir que la Empresa Metropolitana de Aseo, EMASEO, los contrate bajo cualquiera de las modalidades establecidas en el Código del Trabajo, se nos restituya a nuestros puestos de trabajo y **se nos pague todos los haberes laborales que hemos dejado de percibir, daños y perjuicios, costas procesales y honorarios de los abogados defensores**[1]. (Énfasis añadido).

Estas pretensiones, de acuerdo con el principio procesal dispositivo, previsto en el numeral 6 del artículo 168 de la Constitución de la República, obliga al juzgador no separarse de las peticiones de las partes procesales, según los intereses de las mismas, ni tampoco puede otorgar algo que no ha sido solicitado por estas. Por lo tanto, los requerimientos de las partes procesales constituyen el *thema decidendum* de la resolución constitucional, limitando el pronunciamiento a las reclamaciones formuladas por las partes en el proceso[2].

De ahí que, con la finalidad de otorgar una comprensión efectiva del problema jurídico planteado, el juez previamente debe verificar la parte expositiva de la sentencia materia del incumplimiento, así como las fuentes jurídicas que sustentaron el inicio del reclamo; es decir, asume sus propias precomprensiones y expectativas sobre la demanda del caso concreto, lo cual impide apartarse de las pretensiones de los accionantes.

Esto sugiere que los jueces no llegan al conocimiento de los procesos judiciales desprovistos de cualquier razón influyente, sino todo lo contrario; el sentido inicial para solucionar un caso se manifiesta en que el intérprete procede a dar lectura de él, de los textos, de las fuentes jurídicas, desde determinadas perspectivas, desde sus propias coordenadas históricas y de ahí resuelve[3].

En el caso *sub judice,* los accionantes reclamaron el pago de todos los haberes laborales que han dejado de percibir, lo cual ha sido reconocido de forma implícita cuando aceptó la demanda por incumplimiento, por lo que, pese a no constar de forma expresa dicha disposición, los trabajadores se encuentran facultados para reclamar la indemnización correspondiente, pues así se encuentra establecido el criterio de esta magistratura constitucional en la sentencia N.º 050-15-SIS-CC del 02 de septiembre de 2015, que dice:

> (…) Por consiguiente, declarada la vulneración de un derecho constitucional, le corresponde a la jueza o juez dictar las medidas que sean necesarias para resarcir las consecuencias de dicha vulneración.
>
> En este escenario, la Corte Constitucional debe destacar la importancia de la reparación integral para las garantías jurisdiccionales, puesto que más que constituirse en una obligación ante una vulneración de derechos, se constituye en un verdadero derecho que asegura la razón de ser de las garantías, ya que las mismas cumplen su objetivo cuando reparan los daños generados como consecuencia de una vulneración, garantizando, por tanto, el derecho a la dignidad humana de las personas.
>
> Siendo así, al evidenciarse que en el presente caso la Resolución (…) no contiene una especificación de obligaciones positivas y negativas que deben cumplirse, esta Corte Constitucional en su papel de "máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia" a fin de garantizar la vigencia de los derechos constitucionales de las partes, estima indispensable en el presente caso determinar las medidas que deben adoptarse para cumplir a cabalidad con la decisión dictada por la Primera Sala de la Corte Constitucional, para el período de transición, y reparar adecuadamente los derechos del accionante.
>
> Por consiguiente, como ya fue señalado, la pretensión del accionante se circunscribía a su reintegro al puesto de trabajo, el pago de los emolumentos dejados de percibir (…). Por tanto, la Primera Sala de la Corte Constitucional, para el período de transición, al no especificar qué parte de la pretensión del accionante aceptaba y cual no, aceptó en su totalidad lo solicitado por Leonel Segundo Martínez Rosero, puesto que la declaratoria de que el acto impugnado vulneraba derechos constitucionales, generaba la suspensión del mismo, así como de sus efectos. En este caso, la destitución de la que fue víctima el accionante, al haber vulnerado sus derechos debía ser dejada sin efecto, así como los efectos de la misma, entre los cuales se encontraba la falta de pago de sus emolumentos.
>
> En razón de lo señalado, la medida adecuada, eficaz y proporcional para reparar la vulneración de derechos del accionante, es su reintegro a su puesto de trabajo, así como el pago de los emolumentos dejados de percibir desde que fue separado de la institución hasta que fuere reincorporado[4].

En tal virtud, es importante subrayar que al haber aceptado la acción por incumplimiento, esto también implica la aceptación axial de las pretensiones, en la especie, del pago de las remuneraciones dejadas de percibir durante el tiempo que los accionantes permanecieron cesantes; de esta manera, se restaura los efectos que produjo la separación de los legitimados activos de la Empresa Pública Metropolitana de Aseo (EMASEO-EP).

---

[1] Demanda de acción de incumplimiento de actos administrativos presentado por: Toapanta Jaigua, José Ricardo Sandoval Viana, Patricio Manuel Chushig Chushig, Manuel Anibal Pilataxi Llumiquinga, Rosa Elvira Tarco Zapata, Mónica Yolanda Guañuna Guamán, Mayra Verónica Vega Males, Graciela Grimaneza León Cunín y Margarita Azucena Villagómez Padilla, constante a fojas 05 del expediente constitucional del caso No. 0005-09-AN.

[2] PFr. Rubianes Jaime Flor, "Teoría General de los Recursos Procesales", Corporación de Estudios y Publicaciones, segunda edición, Quito, 2003, p. 3.

[3] PFr. Mora Restrepo Gabriel, "Justicia constitucional y arbitrariedad de los jueces, Teoría de la legitimidad en la argumentación de la sentencias constitucionales", editorial Marcial Pons, Buenos Aires Argentina, 2009, p. 226-227.

[4] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 050-15-SIS-CC de 02 septiembre de 2015, dentro del caso No. 0059-10-IS.

Sin embargo, la referida entidad pública no ha procedido a cancelar a los trabajadores el monto por concepto de remuneraciones dejadas de percibir durante el tiempo que permanecieron cesantes. Justamente, este es uno de los mecanismos de reparación más importantes, al igual que los demás dispuestos en sentencia constitucional, puesto que no de otra forma se puede hablar de una reparación integral, esto es, procurar volver al restablecimiento de la situación anterior.

> En este orden de ideas, es necesario exponer que la reparación integral constituye un derecho constitucional que se efectiviza cuando se remedia el daño material causado por una vulneración de derechos constitucionales. Así mismo la reparación integral es un principio orientador, internacionalmente reconocido y aceptado como norma consuetudinaria que opera para reparar consecuencias de vulneración de derechos. Entonces, la Constitución de la República así como la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, establecen la obligación del juez de declarar la reparación cuando se conculquen derechos; dicha reparación debe alcanzar en mayor medida la *restitutio in integrum* restituyendo, compensando o indemnizando para reparar material e inmaterialmente el daño ocasionado[5].

Por tanto, es claro que la reparación económica que les corresponde a los trabajadores, como efecto del incumplimiento del Mandato Constituyente N.º 8, por parte de la Empresa Pública Metropolitana de Aseo (EMASEO-EP) forma parte de la reparación integral a la que tienen derecho y que debe ser cumplida por la autoridad obligada.

Sobre esta base y considerando que los montos adeudados son conocidos por la empresa obligada a reparar, es pertinente indicar que la Corte Constitucional estableció en la sentencia N.º 024-14-SIS-CC una regla jurisprudencial relacionada al pago directo del obligado cuando la cuantificación de los montos por concepto de reparación económica no sea compleja, debido a que:

i. No se trata de una indemnización de daños y perjuicios propiamente dicha, sino que simplemente de una elemental consecuencia del retorno a la situación previa a la afectación constitucional.

ii. Porque, objetivamente, no existe un monto de dinero que determinar, pues el monto de la remuneración del afectado, es un valor conocido que ya está determinado con anterioridad y absoluta precisión en la operación económica de la persona o entidad, pública o privada, que debe cumplir lo resuelto en la sentencia.

> Adicionalmente, debe tenerse en cuenta, que el número de meses por el que se debe multiplicar el valor de la remuneración, para obtener el monto total a restituir al afectado, no es, en sí, "monto de dinero", por lo que su determinación no está incluida en el presupuesto referido en el artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, siendo, en todo caso, fácilmente determinable por cuanto corresponde al número de meses que se privó de su remuneración al afectado, como consecuencia de la vulneración constitucional, cálculo que, por lo demás, resulta tan elemental que no justifica un procedimiento judicial para establecerlo". [6]

En el presente caso se advierte que la Empresa Pública Metropolitana de Aseo (EMASEO-EP) en calidad de accionante, tiene conocimiento de cuál es el valor adeudado a los accionantes, puesto que ha reconocido que durante dos años los mismos permanecieron cesantes. Así, dicho valor debe ser cancelado de forma directa por la empresa como medida de reparación económica a consecuencia de la ilegal separación de los accionantes de sus puestos de trabajo. El pago directo tiene por objeto evitar dilaciones procesales generadas por un proceso judicial y en consecuencia hacer viable y célere la reparación económica a favor de los beneficiarios.

Es menester estimar que debido al tiempo que los accionantes permanecieron cesantes tienen derecho a recibir los intereses correspondientes, esto por cuanto, en atención a lo dispuesto en el segundo inciso del artículo 18 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional "(…) la reparación por el daño material comprenderá la compensación por la pérdida o detrimento de los ingresos de las personas afectadas".

Sin embargo, considerando que la cuantificación de los intereses respectivos comporta un proceso de determinación, este cálculo deberá realizarlo una autoridad jurisdiccional.

Para tal efecto, conforme lo establecido por la Corte Constitucional en la sentencia N.º 004-13-SAN-CC emitida dentro del caso N.º 0015-10-AN, en la cual se realizó un ejercicio de interpretación hermenéutica del artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la autoridad competente es el juez contencioso administrativo:

> El monto de la reparación económica, parte de la reparación integral, como consecuencia de la declaración de la vulneración de un derecho reconocido en la Constitución, se la determinará en la jurisdicción contenciosa administrativa cuando la deba satisfacer el Estado y en la vía verbal sumaria cuando deba hacerlo un particular. Dicho procedimiento se constituye en un proceso de ejecución, en el que no se discutirá sobre la declaratoria de vulneración de derechos.

Así, una vez que la Empresa Pública Metropolitana de Aseo (EMASEO-EP), por medio de su representante legal, proceda a cancelar el monto por concepto de remuneraciones dejadas de percibir durante el tiempo que permanecieron cesantes, deberá remitir la documentación pertinente al Tribunal Contencioso Administrativo competente a fin de que se inicie el proceso de reparación económica dentro del cual deberán calcularse los intereses del monto total adeudado a cada uno de los accionantes.

---

[5] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 043-15-SIS-CC de 24 de junio de 2015, dentro del caso No. 0115-11-IS.

[6] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 024-14-SIS-CC, caso N.° 0023-12-IS.

Finalmente, se reitera que las sentencias constitucionales tienen por objeto garantizar el principio de supremacía constitucional de tal forma, que se cumpla con la finalidad de tutelar los derechos constitucionales de las personas, puesto que no es otro, el objetivo que persigue el máximo órgano constitucional, que el de velar por el cumplimiento de las sentencias constitucionales y lograr una reparación integral

En relación a la segunda disposición contenida en la sentencia cuyo incumplimiento se demanda la misma dice:

> **2.** Dispone a la Gerencia de la Empresa Pública Metropolitana de Aseo, EMASEO EP, que en el término de 5 días, contados a partir de la notificación, incorpore a los accionantes a la nómina de trabajadores de la citada empresa en forma permanente; y se ordena que, en igual término, informe a esta Corte sobre la ejecución de la presente sentencia. En caso de insistir en el incumplimiento, se comunicará de inmediato a esta instancia constitucional para la imposición de la sanción prevista en el numeral 4 del artículo 86 de la Constitución de la República (…).

Ahora bien le corresponde verificar el cumplimiento de la decisión constitucional *ut supra* que hace referencia a la incorporación de los accionantes a la nómina de trabajadores de la Empresa Pública Metropolitana de Aseo, en forma permanente.

De la documentación agregada al proceso se desprende que la empresa accionada manifiesta que dio estricto cumplimiento a la sentencia referida, pues aduce que incluyó en la nómina de trabajadores a los accionantes, ha cumplido con sus obligaciones patronales tales como su afiliación al IESS, entrega de uniformes e instrumentos de trabajo y pago de las remuneraciones, de conformidad con la que perciben los trabajadores de EMASEO-EP, adjuntado para el efecto la documentación de descargo pertinente. Además, afirman que pese a que los trabajadores se encuentran laborando normalmente desde el mes de octubre de 2010, hasta la presente fecha, se han negado a suscribir el contrato de trabajo indefinido que la empresa preparó en su oportunidad.

Examinado el expediente, se determina que la sentencia cuyo cumplimiento se demanda, claramente tuteló los derechos laborales de los trabajadores y reconoció el incumplimiento del Mandato Constituyente N.º 8, por parte de la empresa accionada, ya que la disposición incumplida tiene por objeto la eliminación de todo sistema de precarización laboral; es decir, erradicar toda forma de contratación que conlleve el menoscabo de los derechos laborales, a todos aquellos que se encontraban prestando sus servicios bajo la modalidad de contrato por horas y que hubieren cumplido las exigencias establecidas en el mandato en mención. En tal sentido, se determinó claramente que la empresa accionada al vincular a los trabajadores en forma eventual y posteriormente a través de contratos sucesivos a plazo fijo por un año, evadía su responsabilidad y en general, el cumplimiento de lo dispuesto en la segunda disposición transitoria del Mandato Constituyente N.º 8, que buscaba eliminar justamente estas tradicionales prácticas de precarización de las relaciones de trabajo. En tal circunstancia, esta Corte resolvió que la gerencia de EMASEO-EP, en el término de 5 días contados a partir de la notificación, incorpore a los accionantes a la nómina de trabajadores de la empresa en forma permanente con todas las prestaciones a que tienen derecho. Con ello, la Corte garantizó el derecho al trabajo de los accionantes, al ordenar el cumplimiento del Mandato Constituyente N.º 8, que implicó su incorporación a la empresa accionada, no bajo el amparo de contratos eventuales, sino por el contrario bajo la figura contractual prevista en el Código de Trabajo, que le asegure estabilidad laboral a los accionantes.

Ahora bien, la Corte Constitucional determina que a fojas 223 y vuelta del expediente constitucional, se desprende que la empresa accionada ha dado cumplimiento parcial a la sentencia N.º 002-10-SAN-CC, puesto que ha procedido a incorporar a los trabajadores, otorgándoles contratos de trabajo a tiempo indefinido que conjuga con lo dispuesto en el Mandato Constituyente N.º 8. Además, conforme consta de la documentación adjunta al expediente, fojas 195 a 202, la empresa EMASEO-EP ha cumplido con las prestaciones laborales correspondientes y demás equipamiento de uniformes, sin distinción respecto de los demás trabajadores de la Empresa.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar el incumplimiento parcial de la sentencia N.º 002-10-SAN-CC del 23 de septiembre de 2010, dictada por los jueces de la Corte Constitucional, para el período de transición, por parte de la Empresa Pública Metropolitana de Aseo (EMASEO-EP).

2. Aceptar la acción de incumplimiento planteada.

3. Como medidas de reparación integral se dispone:

   3.1. Que la Empresa Pública Metropolitana de Aseo (EMASEO-EP), dentro del término de 15 días contados a partir de la notificación de la presente sentencia, cancele las remuneraciones dejadas de percibir por los dos años que permanecieron cesantes de sus funciones, a favor de los accionantes. Cumplido lo ordenado, se deberá informar inmediatamente a la Corte Constitucional, adjuntando la documentación pertinente.

   3.2. Que la Empresa Pública Metropolitana de Aseo EMASEO EP, una vez que cancele las remuneraciones dejadas de percibir por los dos años que permanecieron cesantes de sus funciones, a favor de los accionantes, remitirá inmediatamente la documentación pertinente al Tribunal Contencioso Administrativo competente a fin que se inicie el proceso de reparación económica en el cual deberán

calcularse los intereses del monto total adeudado a cada uno de los accionantes. Cumplido lo ordenado, se deberá informar inmediatamente a la Corte Constitucional, adjuntando la documentación pertinente.

3.3. Los intereses correspondientes al monto total adeudado a cada uno de los accionantes, serán determinados en la vía contencioso administrativa de conformidad con el artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y la regla jurisprudencial dictada por la Corte Constitucional en la sentencia N.º 004-13-SAN-CC emitida dentro del caso N.º 0015-10-AN. Cumplido lo ordenado, la autoridad jurisdiccional deberá informar inmediatamente a la Corte Constitucional, adjuntando la documentación pertinente.

3.4. Que la Empresa Pública Metropolitana de Aseo (EMASEO-EP), una vez determinados los intereses correspondientes, cancelará los montos respectivos dentro del término de 15 días. Cumplido lo ordenado, se deberá informar inmediatamente a la Corte Constitucional, adjuntando la documentación pertinente.

4. Se recuerda a la empresa accionada que en caso de persistir en el incumplimiento de la sentencia N.º 002-10-SAN-CC, se estará a lo previsto en el artículo 86 numeral 4 de la Constitución de la República.

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 siete votos, de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de las juezas Wendy Molina Andrade y Ruth Seni Pinoargote, en sesión de 30 de septiembre de 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 23 de febrero de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0094-11-IS

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

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 23 de febrero de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO N.° 0094-11-IS

PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Quito D.M., 04 de febrero de 2016; las 16:10.- **VISTOS.-** Incorpórese al expediente constitucional **N.° 0094-11-IS**, el escrito y la documentación presentada por la abogada Liliana Navarrete Cumbal, secretaria del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.° 1 y por la procuradora judicial del ingeniero Víctor Manuel Villacís Mejía, gerente general de la Empresa Pública Metropolitana de Aseo, conjuntamente con el gerente general de gestión de Talento Humano. En lo principal se realizan las siguientes consideraciones: **PRIMERO**.- El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales conforme determinan los artículos 86 numeral 4 y 436 numeral 9 de la Constitución de la República del Ecuador; en concordancia con el artículo 163 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; artículos 3 numeral 11, 100, 101 y 102 de la Codificación al Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional. **SEGUNDO.-** De conformidad con lo previsto en el artículo 21 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la Corte Constitucional podrá expedir autos para ejecutar integralmente la sentencia e incluso podrá evaluar el impacto de las medidas de reparación en las víctimas y sus familiares; de ser necesario, podrá modificar las medidas. Las sentencias constitucionales deben ser cumplidas y ejecutadas integralmente, en virtud de una plena y efectiva tutela de los derechos constitucionales, sólo luego de lo cual un proceso constitucional puede darse por finalizado según consta en el artículo 86, numeral 3, último inciso de la Constitución de la República. **TERCERO**.- Dentro del expediente constitucional N.° 0094-11-IS, la Corte Constitucional emitió la sentencia N.° 060-15-SIS-CC, misma que contiene cuatro medidas de reparación integral. La primera medida dispone que la Empresa Pública Metropolitana de Aseo, en el término de 15 días cancele a los accionantes las remuneraciones dejadas de percibir por los dos años que permanecieron cesantes de sus funciones. La segunda medida dispuso que la Empresa Pública Metropolitana de Aseo, una vez que cancele las remuneraciones dejadas de percibir a los accionantes, remita inmediatamente la documentación pertinente al Tribunal Contencioso Administrativo competente a fin que se inicie el proceso de reparación económica en el cual deberán calcularse los intereses del monto total adeudado a cada uno de los accionantes. La tercera medida de reparación ordenó que los intereses correspondientes al monto total adeudado a los accionantes, sean determinados en la vía contencioso administrativa de conformidad con el artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y la

regla jurisprudencial dictada por la Corte Constitucional en la sentencia N.° 004-13-SAN-CC emitida dentro del caso N.° 0015-10-AN. Finalmente la cuarta medida de reparación ordenó que la Empresa Pública Metropolitana de Aseo, una vez determinados los intereses correspondientes, cancele los montos respectivos dentro del término de 15 días. **CUARTO.-** Con relación a la primera y segunda medida de reparación dispuestas por el Pleno de la Corte Constitucional, éstas se encuentran ejecutadas de forma integral debido a que la Empresa Pública Metropolitana de Aseo ha procedido a cancelar a los accionantes los valores adeudados por los dos años que permanecieron cesantes de sus funciones. Adicionalmente toda esta documentación ha sido remitida al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.° 1 para que inicie con el proceso de ejecución de reparación económica y determine el monto total de los intereses adeudado a los accionantes. Respecto a la tercera medida de reparación integral se advierte que el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.° 1, ha dado inicio al proceso de ejecución de reparación económica N.° 17811-2015-01857, no obstante hasta la presente fecha no se ha determinado el monto que debe ser cancelado a los accionantes por parte de la Empresa Pública Metropolitana de Aseo, por lo que se advierte que esta medida se encuentra en proceso de ejecución. En cuanto a la cuarta medida de reparación, en tanto la ejecución de esta medida depende de la determinación del monto de los intereses por parte de la autoridad jurisdiccional competente, no es posible establecer el grado de ejecución puesto que el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.° 1 no ha determinado el monto a ser cancelado. **QUINTO.-** A partir de las consideraciones anotadas y sobre la base que "… los procesos judiciales solo finalizarán con la ejecución integral de la sentencia o resolución" según consta en el artículo 86 numeral 3 último inciso de la Constitución de la República, el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador **DISPONE: 1)** Que los jueces del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.° 1, remitan al Pleno de la Corte Constitucional en el término de 30 días, constancia documental certificada respecto de la finalización del proceso de ejecución de reparación económica N.° 17811-2015-01857; así como la efectiva materialización del pago de intereses a favor de las señoras y señores María Eva Toapanta Jaigua; José Ricardo Sandoval Viana; Manuel Aníbal Pilataxi Llumiquinga; Rosa Elvira Tarco Zapata; Mónica Yolanda Guañuna Guamán; Mayra Verónica Vega Males; Graciela Grimaneza León Cunín; y, Margarita Azucena Villagómez Padilla**. 2)** Se recuerda a las partes procesales que las decisiones de la Corte Constitucional del Ecuador tienen carácter vinculante de conformidad con lo señalado en los artículos 11 numeral 8 y 436 numerales 1 y 6 de la Constitución de la República, por lo que su incumplimiento acarrea la sanción prevista en el artículo 86 numeral 4 de la Norma Fundamental. **NOTIFÍQUESE**.-

f.) Alfredo Ruiz Guzmán, **PRESIDENTE.**

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

RAZON.- Siento por tal que el auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de las señoras juezas y jueces: Francisco Butiña Martínez, Pamela Martínez Loayza, Tatiana Ordeñana Sierra, Patricio Pazmiño Freire, Ruth Seni Pinoargote, Roxana Silva Chicaiza, Manuel Viteri Olvera y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de la jueza Wendy Molina Andrade, en sesión del 04 de febrero de 2016.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 23 de febrero de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 22 de abril del 2015

SENTENCIA N.º 126-15-SEP-CC

CASO N.º 1555-11-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

Tania Del Rocío Alay Arias y Ángela María Arias Quezada, por sus propios derechos, presentan acción extraordinaria de protección en contra del auto del 15 de julio de 2011 a las 16h20, expedida por los jueces de la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de El Oro.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, el 08 de septiembre del 2011, certifica 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 07 de junio de 2012 a las 09h56, admite a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 1555-11-EP.

En virtud del sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, en sesión extraordinaria del 05 de julio de 2012, mediante auto del 19 de julio del 2012 a las 09h00, el ex juez constitucional, Alfonso Luz Yunes, avocó conocimiento de la causa N.º 1555-11-EP, y ordenó la notificación de la demanda y el auto en mención a los jueces de la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, a fin de que presenten su informe motivado en el plazo de 15 días; al señor procurador general del Estado; a la señora Leyla Evelina Ríos Alcivar; Ángela María Arias Quezada y Tania del Rocío Alay Arias. Señaló para el martes 07 de agosto de 2012 a a las 14h00, para que tenga lugar la audiencia pública.

La audiencia pública tuvo lugar en la fecha y horas señaladas, compareciendo a la misma únicamente el abogado Héctor Ruiz Porras, a nombre de las legitimadas activas, conforme consta en la razón que obra a fojas 118 del proceso.

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

En virtud del sorteo realizado por el Pleno en sesión extraordinaria del jueves 03 de enero de 2013, correspondió la sustanciación de la causa a la jueza constitucional, Ruth Seni Pinoargote, quien mediante auto del 11 de junio de 2014, avocó conocimiento y dispuso que se notifique a las partes con su contenido.

Sentencia o auto que se impugna

El auto impugnado fue dictado el 15 de julio de 2011 a las 16h20, por la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, mismo que en su parte pertinente señala lo siguiente:

> si bien el Art. 76.7.m de la Constitución de 2008 señala que se puede recurrir del fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decidan los derechos de una persona, dicha perspectiva tiene que ser leída e interpretada en el contexto del aludido cuerpo normativo (norma normarum)… recogiendo los criterios emitidos por la Corte Constitucional de nuestro país en las sentencias N. 007-10-SCN-CC y N. 003-10-SCN-CC… mismos que resultan aplicables a la presente causa, cuando en las mismas se genera la siguiente interrogante: "…¿En todo proceso deben existir por lo menos dos instancias? Ante lo cual el órgano constitucional ha señalado: No en todas circunstancias este derecho a recurrir las resoluciones judiciales se aplica, sin que aquello comporte una vulneración a la normativa constitucional, ya que existen proceso que por su naturaleza excepcional ameritan una tramitación sumaria sin que medie otra instancia para su prosecución…" En efecto el Art. 695 del Código Adjetivo Civil prevé que de acogerse la pretensión, el juez debe dictar sentencia en la que se ordena se restituyan las cosa al estado en el que se hallaban; y además se señala que en el fallo que se emita causará ejecutoría; estas disposiciones devienen en lógicas en razón de que el despojo violento no constituye un proceso de conocimiento, pues ni se reconocen, ni se declaran derechos, siendo este el fundamento para que la disposición aludida señale que el fallo -ipso jure- causa ejecutoria,. Por tanto al haberse impuesto ilegalmente un recurso por parte de la señora Tania del Rocío Alay Arias, su concesión por parte del a-quo es indebida. A través de Secretaría se procederá a devolver el proceso al Juzgado de origen para los fines consiguientes…Notifíquese.

Detalle de la demanda

Tania Del Rocío Alay Arias y Ángela María Arias Quezada, dentro del juicio especial por despojo violento N.º 911-2011, que sigue en su contra la señora Leyla Evelina Ríos Alcívar, comparecen por sus propios derechos y proponen acción extraordinaria de protección con los siguientes argumentos:

Que el auto que impugnan viola lo dispuesto en el artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos, referente a la protección judicial en cuanto la Convención señala que toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido que le ampare contra actos que vulneren sus derechos fundamentales.

Que se ha violado su derecho a la seguridad jurídica, así como su derecho a una vida digna, que asegure salud, alimentación, nutrición, agua potable y vivienda; y el artículo 11, en sus numerales 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 9.

Pretensión

La pretensión de las accionantes es la siguiente: "se declare la violación de nuestros derechos constitucionales, se admita nuestra acción, y se revoque la sentencia impugnada, volviendo a su estado anterior".

Contestaciones de la demanda

El doctor Domingo Robinson Torres Jaramillo, conjuez temporal de la Corte Provincial de Justicia de Machala, dentro de la acción extraordinaria de protección N.º 1555-11-EP seguido por Tania del Roció Alay Arias y Ángela María Arias Quezada, señala que en relación a la acción extraordinaria de protección, resolvieron mediante auto, rechazar el recurso de apelación presentado por Tania del Rocío Alay Arias y Ángela María Arias Quezada, por cuanto en esta clase de procesos especiales su pronunciamiento o sentencia causa ejecutoria, de conformidad con el artículo 695 del Código de Procedimiento Civil.

Que al respecto, la Corte Constitucional ya se ha pronunciado en casos análogos en los siguientes términos:

> Si bien es cierto que en todo proceso existe el derecho de recurrir las resoluciones judiciales, es importante entender que dicho derecho no es absoluto, ya que como lo vimos en líneas anteriores, resulta necesario tomar en cuenta el principio de libertad de configuración del legislador, el cual nos dice que: "el legislador goza de libertad de configuración en lo referente al establecimiento de los recursos y medios de defensa que pueden intentar los administrados contra los actos que profieren autoridades. Es la ley, no la Constitución, la que señala si determinado recurso -reposición, apelación u otro- tiene o no cabida respecto de cierta decisión, y es la ley, por tanto, la encargada de diseñar en todos sus pormenores las reglas dentro de las cuales tal recurso puede ser interpuesto, ante quien, en qué oportunidad, cuando no es procedente y cuáles son los requisitos positivos y negativos que deben darse para su ejercicio.

Que con esto queda claro que no en todo proceso necesariamente deben existir dos instancias, más aún cuando la ley dispone que la decisión cause ejecutoria.

Procuraduría General del Estado

Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, de conformidad con los artículos 2 y 6 de la Ley Orgánica de la

Procuraduría General del Estado, y 17 y 18 del Reglamento Orgánico Funcional, se limita únicamente a señalar casillero constitucional.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver el presente caso, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República; 60 a 64 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en concordancia con el artículo 34 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Naturaleza jurídica, alcances y efectos de la acción extraordinaria de protección

La Supremacía Constitucional es uno de los principios característicos de un Estado constitucional de derechos y justicia, en el cual todos los poderes y autoridades públicas deben someterse a la Constitución, ya que es este Instrumento el que otorga validez jurídica a las normas que el juez aplica y es la razón por la cual se legitima su actuación; es más, dentro de un Estado constitucional, los derechos contenidos en la Constitución cumplen un doble papel, tanto como fundamento y límite de la actuación de los poderes públicos.

Asimismo, las garantías constitucionales buscan prevenir, cesar o enmendar la violación de derechos constitucionales, por lo que estas se conciben como herramientas para tutelar los derechos reconocidos en la Constitución y brindan además una reparación eficaz en caso de su vulneración. El debido proceso se ha entendido en un doble ámbito de aplicación, tanto como derecho fundamental de todas las personas, como también garantía para la protección de los demás derechos reconocidos en la constitución, por lo que no contar con una garantía que tutele el derecho al debido proceso en sede jurisdiccional implicaría restarle importancia a este derecho-garantía, y como tal, dejar en indefensión a las personas que, dentro de un proceso jurisdiccional, vean sus derechos vulnerados, permitiendo al Estado también cumplir con las obligaciones contraídas por el Estado al ser signatario de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Conforme lo ha manifestado esta Corte: "La acción extraordinaria de protección procede exclusivamente en contra de sentencias o autos firmes o ejecutoriados; en esencia, la Corte Constitucional, por medio de esta acción, se pronunciará respecto a dos cuestiones principales: la vulneración de derechos constitucionales y/o la violación del debido proceso"[1].

En la misma línea de ideas, ha señalado también esta Corte que: "A través de la acción extraordinaria de protección, el juez constitucional tiene la facultad de conocer sustancialmente la cuestión controvertida y, de ser el caso, pronunciarse y declarar la violación del o los derechos constitucionales y concomitantemente ordenar su reparación integral"[2].

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 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, que es la Corte Constitucional.

Determinación del problema jurídico

Para garantizar la defensa de los derechos constitucionales de las partes, se estima pertinente pronunciarse sobre aquello que es objeto de la acción extraordinaria de protección, esto es, la vulneración de derechos constitucionales y/o al debido proceso, por lo que esta Corte, a fin de resolver la presente acción extraordinaria de protección, establece el siguiente problema jurídico:

¿Existe vulneración al debido proceso en la garantía a recurrir de las decisiones judiciales en el auto dictado el 15 de julio de 2011 a las 16h20, por la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de El Oro?

Resolución del problema jurídico

¿Existe vulneración al debido proceso en la garantía a recurrir de las decisiones judiciales en el auto dictado el 15 de julio de 2011 a las 16h20, por la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de El Oro?

Para resolver el problema jurídico planteado, esta Corte estima necesario analizar el alcance del derecho a recurrir de acuerdo a los postulados constitucionales, para determinar si existió o no una vulneración al derecho a recurrir en el auto impugnado.

La Constitución del Ecuador, en el artículo 76 numeral 7 literal **m** establece como una garantía del debido proceso: "Recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos".

Al respecto, en la sentencia N.º 008-13-SCN-CC, la Corte Constitucional manifestó que:

> La Constitución de la República, al tratar sobre el derecho al debido proceso y el de la defensa de las personas, señala como parte de este derecho varias garantías y otros derechos. Ubica a la facultad que tienen todas las personas de recurrir el fallo o resolución, en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos, como un fundamento del derecho a la defensa (artículo 76, numeral 7 literal m de la Constitución de la República).

[1] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 010-13-SEP-CC, caso N.º 0941-12-EP.

[2] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 049-13-SEP-CC, caso N.º 1450-12-EP.

La garantía de impugnar el fallo también se encuentra consagrada en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 14 numeral 5), y en la Convención Americana de Derechos Humanos (artículo 8 numeral 2); y aunque estos instrumentos se refieren concretamente a la posibilidad de impugnar resoluciones que se dictan en el contexto de los procedimientos penales, no es menos cierto que el instituto procesal del doble conforme recibe importante influencia del bloque de constitucionalidad en la medida en que constituye un medio de garantía del derecho a la defensa de aquella persona que ha sido agraviada por una resolución judicial.

Ahora bien, en complemento a lo antedicho, la Corte Constitucional ha señalado que esta garantía del debido proceso, no debe ser entendida como una garantía absoluta y de efectos generales para todo tipo de procesos e instancias. De allí que debe existir por parte del legislador un adecuado desarrollo y especificación de aquellos actos procesales que merecen, por su naturaleza, características, fines y efectos; ser objeto de la garantía del doble conforme. Así, en la sentencia N.º 008-13-SCN-CC a la que hemos hecho referencia en líneas anteriores, se determinó que el derecho a recurrir un fallo o resolución judicial no es aplicable en todas las circunstancias, pues "existen procesos que por su naturaleza excepcional ameritan una tramitación sumaria sin que medien otras instancias para su prosecución".

La Corte Constitucional colombiana ha desarrollado el mismo criterio:

> […] el derecho a la doble instancia, con todo y ser uno de los principales dentro del conjunto de garantías que estructuran el debido proceso, no tienen un carácter absoluto. El legislador puede indicar en qué casos no hay segunda instancia en cualquier tipo de proceso, sin perjuicio de los recursos extraordinarios que, como el de revisión, también él puede consagrar, y sobre la base de que, para la defensa de los derechos constitucionales fundamentales afectados por vías de hecho, quepa extraordinariamente, la acción de tutela.

Si bien el derecho a recurrir no es absoluto, es claro para esta Corte que el legislador debe respetar ciertos parámetros mínimos al momento de decidir que una determinada actuación procesal o proceso, solamente podrá tramitarse en una única instancia y no estará sujeta a impugnación; especialmente debe mantenerse dentro de los límites impuestos por el modelo de Estado constitucional de derechos y justicia que estableció la Constitución de 2008, y los tratados internacionales de derechos humanos, vigilando siempre que ningún ciudadano vea afectado su derecho a la defensa en virtud de la celeridad procesal.

En este sentido, esta Corte estima necesario aclarar que la facultad de recurrir los fallos y resoluciones es la regla, y la excepción se encuentra dada por procesos que tengan una naturaleza excepcional. Por ello, es el legislador quien determina en qué casos y bajo qué circunstancias se configura el diseño jurídico de los procesos de acuerdo a los derechos subjetivos que pretenden tutelar y en armonía con las garantías del debido proceso que establece nuestra Constitución. En este sentido, se llega a comprender por qué la procedencia o improcedencia de determinados recursos no constituye una garantía absoluta y su ejercicio se encuentra condicionado a los fines que persigue cada tipo de proceso.

Una vez que se ha dejado en claro el alcance del derecho a recurrir, corresponde analizar si en el caso concreto se respetó el derecho a recurrir de las partes. Para ello es necesario analizar los argumentos del auto impugnado dictado por la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de El Oro el 15 de julio de 2011 a las 16h20, que sostiene:

> Es conocido en el foro que, si bien el Art. 76.7.m de la Constitución de 2008 señala que se puede recurrir del fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decidan los derechos de una persona, dicha perspectiva tiene que ser interpretada en el contexto del aludido cuerpo normativo (norma normarum), en las decisiones de la Corte Constitucional (dictámenes y sentencias), en el marco de los instrumentos internacionales (declaraciones, pactos o convenios de derechos humanos), así como en la Ley respectiva (ordenamiento nacional); por tanto, recogiendo los criterios emitidos por la Corte Constitucional de nuestro país, en las sentencias N. 007-10-SCN-CC y N. 003-10-SCN-CC, CASOS N. 0005-09-CN Y N. 003-10-CN, mismos que resultan aplicables a la presente causa, cuando en las mismas se formula la siguiente interrogante: "…¿En todo proceso deben existir necesariamente por lo menos dos instancias? ante lo cual el órgano constitucional ha señalado: No en todas circunstancias este derecho a recurrir resoluciones judiciales se aplica, sin que aquello comporte una vulneración de la normativa constitucional, ya que existen procesos que por su naturaleza excepcional ameritan una tramitación sumaria sin que medie otra instancia para su prosecución…"… En efecto, el Art. 695 del Código Adjetivo Civil prevé que de acogerse la pretensión, el juez debe dictar sentencia en la que se ordenará se restituyan las cosas al estado en el que antes se hallaban; y además se señala que el fallo que se emita causar ejecutoria… Por lo tanto, al haberse interpuesto ilegalmente un recurso por parte de la señora Tania del Rocio Alay Arias, su concesión por parte del a-guo es indebida…

Así, en el caso *sub júdice*, tratándose de un juicio especial por despojo violento regulado en el artículo 695 del Código de Procedimiento Civil, los jueces de la Sala aplicaron aquello que estaba vigente a esa época, que era:

> En el caso del Art. 972 del Código Civil, presentada información sumaria que justifique el despojo, el juez pedirá autos con citación del despojante; y, si éste no se opusiere dentro del término de veinticuatro horas, pronunciará, sin otra sustanciación, sentencia en la que ordenará se restituyan las cosas al estado en que antes se hallaban.
>
> Si el demandado se opone alegando ser falso el hecho del despojo violento, y no de otro modo, se oirá a los testigos, que no podrán pasar de cuatro por cada parte, dentro del término de tres días, vencido el cual se pronunciará sentencia, sin otra sustanciación**. El fallo causará ejecutoria**. (Énfasis fuera de la cita)

De esta forma, se evidencia que los jueces de la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, en el

auto del 15 de julio de 2011 a las 16h20, declararon que la petición del recurso de apelación había sido propuesta de manera ilegal, en aplicación de una norma legal previa, clara y pública que denegaba la posibilidad de interponer el recurso de apelación para el caso concreto, garantizando la seguridad jurídica, por lo que no se produjo ninguna vulneración.

Ahora bien, para el presente caso es necesario considerar que el 16 de septiembre del 2011, la Corte Constitucional dictó la sentencia N.º 008-11-SCN-CC, mediante la cual se resolvió la consulta de constitucionalidad de la frase "el fallo causará ejecutoria" contenida en el segundo inciso del artículo 695 del Código de Procedimiento Civil[3], en la que se declaró que la frase "el fallo causará ejecutoria" es inconstitucional, toda vez que:

> Este derecho a recurrir las resoluciones judiciales es un elemento que se ha incorporado dentro de los textos constitucionales para limitar el poder que asume el juez dentro de una determinada causa, puesto que aquel es susceptible de cometer errores, ante lo cual la tutela judicial debe estar garantizada por un juez o tribunal superior que determine si la actuación del juez de primera instancia está acorde con la Constitución y las leyes.
> Este derecho consta en instrumentos internacionales como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, suscrita en Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, en su artículo 8, numeral 2, literal h que determina: " h) derecho a recurrir del fallo ante juez o tribunal superior"…
>
> … en virtud de la frase "el fallo causará ejecutoria", se limita un derecho constitucional, sin tomar en cuenta si existen o no violaciones constitucionales que afecten de manera directa a las partes interesadas dentro del proceso….
>
> **SENTENCIA:**
>
> 1.- Declarar que la frase: "el fallo causará ejecutoría", contenida en el artículo 695 del Código de Procedimiento Civil, contradice el literal m numeral 7 del artículo 76 de la Constitución de la República; en consecuencia, se declara su inconstitucionalidad….

Sin embargo, hay que mencionar que el auto dictado por la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de El Oro se produjo el 15 de julio de 2011 a las 16h20, es decir, meses antes de aprobada la sentencia N.º 008-11-SCN-CC (emitida el 16 de septiembre del 2011), por lo que al momento en que se expidió la decisión judicial impugnada en el presente caso, la norma declarada inconstitucional, se encontraba vigente, por lo que la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de El Oro estaba en la obligación de aplicar la norma previa, clara y pública que se encontraba vigente a la época en la que tomó la decisión, para precautelar el derecho a la seguridad jurídica, previsto en el artículo 82 de la Constitución.

En este orden de ideas, resulta imposible exigirles a los jueces que conformaban la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, que apliquen una disposición contenida en una sentencia de la Corte Constitucional, que en ese momento no se encontraba vigente, más aún cuando ellos basan su decisión en una sentencia de esta Corte en la que se indica que el derecho a recurrir no es absoluto y que puede ser regulado por la ley, como en este caso ocurrió.

En virtud de lo señalado, toda vez que se ha determinado que los jueces de la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, no vulneraron el derecho constitucional a recurrir, sino que precautelaron la seguridad jurídica, aplicando la normativa vigente a la época, esta Corte estima necesario analizar si la declaratoria de inconstitucionalidad de la norma legal analizada tiene efectos retroactivos.

Del estudio de la sentencia N.º 008-11-SCN-CC, no se observa ninguna disposición al respecto, por lo que es necesario remitirnos a lo dispuesto en la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que manifiesta:

> Art. 95.- Efectos de la sentencia en el tiempo.- Las sentencias que se dicten en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad surten efectos de cosa juzgada y producen efectos generales hacia el futuro. De manera excepcional se podrán diferir o retrotraer los efectos de las sentencias, cuando sea indispensable para preservar la fuerza normativa y superioridad jerárquica de las normas constitucionales, la plena vigencia de los derechos constitucionales, y cuando no afecte la seguridad jurídica y el interés general.
>
> Cuando la declaratoria de inconstitucionalidad de una disposición jurídica produzca un vacío normativo que sea fuente potencial de vulneración de los derechos constitucionales o produzca graves daños, se podrá postergar los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad.

De lo que se colige que los efectos de la sentencia que declaró la inconstitucionalidad de la norma legal analizada, por regla general, produce efectos generales hacia el futuro, y podía, excepcionalmente, tener efectos retroactivos siempre y cuando sea indispensable para preservar la plena vigencia de los derechos constitucionales y cuando no afecte la seguridad jurídica.

En el caso *sub júdice,* como quedó demostrado *ut supra*, la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, en el auto impugnado, garantizó precisamente el derecho a la seguridad jurídica, por lo que al otorgarle efecto retroactivo a la sentencia de inconstitucionalidad de la norma, se estaría afectando la seguridad jurídica.

En tal virtud, y dado que la declaratoria de inconstitucionalidad analizada surte efectos jurídicos hacia el futuro y no de manera retroactiva, esta Corte Constitucional concluye que el auto expedido por la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de El Oro el 15 de julio de 2011 a las 16h20, dentro del juicio especial por despojo violento en el que se niega el recurso de apelación por ilegalmente interpuesto, no vulneró el derecho a recurrir, contenido en el artículo 76 numeral 7 literal **m** de la Constitución de la República del Ecuador.

[3] Consulta solicitada por la Corte Provincial de Justicia de Pastaza, signada con el N.º 052-10-CN y resuelta por la Corte Constitucional con fecha 16 de noviembre del 2011, sentencia N.º 008 -11-SNC-CC.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar que no existe vulneración de derechos constitucionales.

2. Negar la acción extraordinaria de protección presentada.

3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con seis votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote y Wendy Molina Andrade, sin contar con la presencia de los jueces María del Carmen Maldonado Sánchez, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, en sesión del 22 de abril del 2015. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 23 de febrero de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 1555-11-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la jueza Wendy Molina Andrade, suscribió la presente sentencia el día miércoles 20 de mayo del 2015, en calidad de presidenta (e) de la Corte Constitucional, al momento de expedirse la misma.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 23 de febrero de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO No. 1555-11-EP

PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Quito, D. M., 13 de enero del 2016, las 17h10.- **VISTOS.-** Agréguese al expediente el escrito presentado por la señora Tania del Rocío Alay Arias, el 27 de mayo de 2015, mediante el cual solicita la aclaración de la sentencia No. 126-15-SEP-CC, de 22 de abril de 2015, dictada por el Pleno de la Corte Constitucional, dentro de la acción extraordinaria de protección N.º 1555-11-EP. En lo principal, atendiendo lo solicitado, se **CONSIDERA: PRIMERO.-** El Pleno de la Corte Constitucional, es competente para atender el recurso interpuesto de conformidad con lo previsto en el artículo 162 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. **SEGUNDO.-** El artículo 440 de la Constitución de la República del Ecuador determina que: *"Las sentencias y los autos de la Corte Constitucional tendrán el carácter de definitivos e inapelables"*; sin embargo, esto no obsta a que las partes dentro de un proceso constitucional, puedan solicitar aclaración o ampliación de un fallo. En este sentido, el artículo 162 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional 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"*. **TERCERO.-** Atendiendo la petición planteada por la señora Tania del Rocío Alay Arias, mediante escrito presentado el 27 de mayo del 2015, en el que solicita que se aclare la sentencia en virtud de lo que determina el artículo 282 del Código de Procedimiento Civil, *"por encontrarme dentro del término legal* ***solicito la ampliación de la sentencia****; toda vez que no se ha determinado que normativa legal precautelando la seguridad jurídica, permite que se me vulnere el derecho a la propiedad establecido en el artículo 321"* de la Constitución de la República. De la lectura de la solicitud de aclaración presentada se verifica que esta no tiene por objeto que se aclare lo resuelto por esta Corte en la referida sentencia, toda vez que la misma es clara y completa en todas sus partes y allí se encuentran expuestas las razones con la debida motivación y justificación de la decisión adoptada, razón por la cual se **NIEGA**, por improcedente la petición de aclaración. Se dispone que se esté a lo resuelto en la sentencia No. 126-15-SEP-CC, dentro del caso No. 1555-11-EP. **NOTIFÍQUESE.-**

f.) Alfredo Ruiz Guzmán, **PRESIDENTE.**

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

RAZON.- Siento por tal que el auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de las señoras juezas y jueces: Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez Loayza, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Seni Pinoargote, Roxana Silva Chicaiza, Manuel Viteri Olvera y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia del juez Patricio Pazmiño Freire en sesión del 13 de enero de 2016.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 23 de febrero de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M. 20 de enero de 2016

SENTENCIA N.° 005-16-SIN-CC

CASO Nros. 0039-14-IN y 0043-15-IN ACUMULADOS

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

Caso N.° 0039-14-IN

La presente acción pública de inconstitucionalidad fue planteada por Andrea Vanessa Izquierdo Duncan, ofreciendo poder o ratificación de la Secretaría Nacional de Telecomunicaciones (SENATEL) y del Consejo Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL), respecto de los artículos 18, 19 y 21; las disposiciones generales 4 y 5; y, la primera disposición transitoria de la "Ordenanza que regula la implantación de postes, cables y estructuras de estaciones radioeléctricas, centrales fijas y de base de los servicios móvil terrestre de radio, comunicaciones, a celulares, televisión, radio emisoras, radio ayuda fija y otras de tipo comercial, fijación de las tasas correspondientes a la utilización u ocupación del espacio aéreo, suelo y subsuelo en el cantón Río Verde", publicada en el Registro Oficial Suplemento N.° 932 del 12 de abril de 2013.

El 15 de septiembre de 2014, el secretario general de la Corte Constitucional de acuerdo con lo establecido en el segundo inciso del cuarto artículo innumerado agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción; sin embargo, deja constancia que tiene relación con los casos Nros. 0026-14-IN, 0031-14-IN, 0033-14-IN, 0034-14-IN, 0035-14-IN, 0036-14-IN, 0037-14-IN, 0038-14-IN, que se encuentran en Sala de Admisión.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, considerando que la presente causa reúne los requisitos establecidos en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, mediante auto dictado el 12 de febrero de 2015 a las 09:48, admitió a trámite la acción.

En virtud del sorteo realizado ante el Pleno del Organismo, en sesión extraordinaria del 11 de marzo de 2015, le correspondió sustanciar la presente causa a la jueza constitucional de aquel entonces, María del Carmen Maldonado Sánchez, quien, mediante providencia del 29 de mayo de 2015 a las 10:05, avocó conocimiento de la presente acción.

Caso N.° 0043-15-IN

La presente acción pública de inconstitucionalidad fue planteada por Francisco Maldonado Guevara, en calidad de procurador judicial del Consorcio Ecuatoriano de Telecomunicaciones S. A. (CONECEL), respecto del artículo 19 de la "Ordenanza que regula la implantación de postes, cables y estructuras de estaciones radioeléctricas, centrales fijas y de base de los servicios móvil terrestre de radio, comunicaciones, a celulares, televisión, radio emisoras, radio ayuda fija y otras de tipo comercial, fijación de las tasas correspondientes a la utilización u ocupación del espacio aéreo, suelo y subsuelo en el cantón Río Verde", publicada en el Registro Oficial Suplemento N.° 932 del 12 de abril de 2013.

El 9 de junio de 2015, la Secretaría General de la Corte Constitucional, de acuerdo a lo establecido en el segundo inciso del cuarto artículo innumerado agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción, sin embargo, deja constancia que tiene relación con los casos Nros. 0026-14-IN, 0031-14-IN, 0033-14-IN, 0034-14-IN, 0035-14- IN, 0036-14-IN, 0037-14-IN, 0038-14-IN, 0039-14-IN, 0040-14-IN, 0041-14-IN, 0042-14-IN, 0043-14-IN, 0044-14-IN, 0045-14-IN, 0046-14-IN, 0051-14-IN, 0052-14-IN, 0053-14-IN, que se encuentran sustanciándose, 0055-14-IN, 0008-13-IN, 0009-13-IN, y 0055-14-IN, que se encuentran resueltos por el Pleno del Organismo y los casos 0054-14-IN, 0008-15-IN, 0009-15-IN, 0010-15-IN, 0011-15-IN, 0012-15-IN, 0013-15- IN, 0014-15-IN, 0015-15-IN, 0016-15-IN, 0017-15-IN, 0018-15-IN, 0021-15-IN, 0022-15-IN, 0023-15-IN, 0024-15-IN, 0026-15-IN, 0027-15-IN, 0040-15-IN, 0041-15-IN, 0042-15-IN, en sala de Admisión, y, 0019-15-IN, 0020-15-IN, que se encuentran pendientes para el orden del día. Asimismo, en oficio N.° 0042-CCE-SG-SUS-2016 del 7 de enero del 2016, el secretario general señala que en relación a las causas 0039-14-IN y 0043-15-IN acumulados, no se encuentran otras causas con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, considerando que la presente causa reúne los requisitos establecidos en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, mediante auto dictado el 23 de junio de 2015 a las 17:11, admitió a trámite la acción y dispuso su acumulación al caso N.° 0039-14-IN, de conformidad con lo dispuesto 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.

En virtud de la acumulación dispuesta por la Sala de Admisión mediante auto del 23 de junio de 2015, le correspondió sustanciar la presente causa a la jueza constitucional de aquel entonces, María del Carmen Maldonado Sánchez, quien, mediante providencia del 12 de septiembre de 2015 a las 11:30, avocó conocimiento de la presente causa.

El 05 de noviembre de 2015 se posesionaron ante el Pleno de la Asamblea Nacional las juezas y juez constitucional Pamela Martínez Loayza, Roxana Silva Chicaiza y Francisco Butiñá Martínez, conforme con lo dispuesto en los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República.

A través del memorando N.° 1505-CCE-SG-SUS-2015 del 6 de noviembre del 2015, la Secretaría General de la Corte Constitucional, de conformidad con el resorteo realizado por

el Pleno de la Corte Constitucional en sesión extraordinaria del 5 de noviembre de 2015, remitió el presente caso a la doctora Roxana Silva Chicaiza, jueza constitucional, para su sustanciación.

La jueza constitucional sustanciadora avocó conocimiento de las causas Nros. 0039-14-IN y 0043-15-IN acumulados, mediante providencia emitida el 30 de diciembre de 2015 a las 08:00, y dispuso que se haga conocer a las partes procesales intervinientes en la presente acción y al procurador general del Estado, la recepción del caso y el contenido del auto, conforme con el artículo 8 numeral 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Texto de la norma objeto de la acción de inconstitucionalidad

Conforme se desprende del texto de las acciones planteadas, la norma objeto de la acción de inconstitucionalidad es la "Ordenanza que regula la implantación de postes, cables y estructuras de estaciones radioeléctricas, centrales fijas y de base de los servicios móvil terrestre de radio, comunicaciones, a celulares, televisión, radio emisoras, radio ayuda fija y otras de tipo comercial, fijación de las tasas correspondientes a la utilización u ocupación del espacio aéreo, suelo y subsuelo en el cantón Río Verde", publicada en el Registro Oficial Suplemento N.° 932 del 12 de abril de 2013. En el caso **N.° 0039-14-IN** se demanda la inconstitucionalidad de los artículos 18, 19 y 21; las disposiciones generales 4 y 5; y, la primera disposición transitoria; mientras que en el caso **N.° 0043-15-IN** se demanda únicamente la inconstitucionalidad del artículo 19, disposiciones normativas que en lo pertinente señalan:

> **"ORDENANZA QUE REGULA LA IMPLANTACIÓN DE POSTES, CABLES Y ESTRUCTURAS DE ESTACIONES RADIOELÉCTRICAS, CENTRALES FIJAS Y DE BASE DE LOS SERVICIOS MÓVIL TERRESTRE DE RADIO, COMUNICACIONES, A CELULARES, TELEVISIÓN, RADIO EMISORAS, RADIO AYUDA FIJA Y OTRAS DE TIPO COMERCIAL, FIJACIÓN DE LAS TASAS CORRESPONDIENTES A LA UTILIZACIÓN U OCUPACIÓN DEL ESPACIO AEREO, SUELO Y SUBSUELO EN EL CANTÓN RÍO VERDE.**
>
> **Art. 18. Clasificación:**
>
> Las estructuras metálicas que son de propiedad privada concesionarias o públicas u otras, también pagarán por el uso de la emisión de frecuencias o señales por la ocupación de espacio aéreo: Estructura o antena, frecuencia o señales, cable y postes.
>
> **Art. 19. Cobro de una Tasa.-**
>
> **Implementación.-**
>
> Estructuras Metálicas: Por cada estructura metálica de uso comercial de propiedad privada o pública instaladas en zonas urbanas o rurales dentro del cantón y otras, pagarán el 20% del RBU diario; así como también las utilizadas para uso de comunicación a celulares o canales de televisión.
>
> Frecuencias o señales de campo electromagnético: Por cada frecuencia o señal de campo electromagnético para uso comercial, pagarán el 20 % del RBU diario; así como también las utilizadas para uso de comunicación a celulares o canales de televisión por concepto de uso de Espacio Aéreo.
>
> Antenas y Frecuencias: Por cada antena y cada frecuencia para radio ayuda fija y radioaficionado, estas pagarán el $ 0.25 dólares de los Estados Unidos de América diarios por concepto de uso de Espacio Aéreo. Por cada antena y cada frecuencia para radio emisoras comerciales, pagarán $1.50 dólares de los Estados Unidos de América diarios por concepto de uso de Espacio Aéreo.
>
> Antenas parabólicas para recepción de la señal comercial de televisión satelital: pagarán el equivalente a $ 0.40 dólares de los Estados Unidos de América, diarios por cada antena parabólica instalada en el área geográfica del cantón, inventario establecido por la municipalidad.
>
> Cables: El tendido de cables que pertenezcan a las empresas públicas y privadas estarán sujetos a una tasa fija y permanente de $ 0.02 centavos de dólar americanos diario por cada metro lineal de cable tendido, por ocupación de espacio aéreo, suelo y subsuelo.
>
> Postes: Las empresas privadas o públicas pagarán una tasa fija y permanente de $ 0.25 centavos de dólar americanos diarios por cada poste instalado, por ocupación de vía pública.
>
> **Art. 21.- Señalización o Frecuencia.**
>
> Toda frecuencia o señalización está conformada de ondas de emisión de Radiación No Ionizada las mismas que se encuentran direccionadas entre las estructuras (antenas, torres, torretas, etc.) ocupando el espacio aéreo, por lo tanto estas frecuencias pagarán una tasa fija y permanente.
>
> **DISPOSICIONES GENERALES**
>
> **4.-** En caso de incumplimiento del pago correspondiente a las tasas y valores conforme lo establecido en la presente ordenanza, se aplicara la correspondiente acción coactiva contra el o los deudores.
>
> **5.-** Esta ordenanza a partir de su aprobación tendrá inmediata aplicación dentro de la jurisdicción cantonal de RÍO VERDE y mediante delegación por parte del concejo cantonal se transferirá la facultad a cada parroquia para ejercer el cobro de tasas e impuestos determinados en esta ordenanza, recursos que serán destinados exclusivamente para inversión en la parroquia.
>
> **DISPOSICIONES TRANSITORIAS**
>
> **Primera:** El pago establecido por concepto de tasas en la presente ordenanza, se lo deberá realizar de la siguiente manera: en caso de tasa anual se pagara dentro del plazo improrrogable a los primeros quince días de cada año; en los demás casos se pagará dentro de los primeros 8 días del mes subsiguiente…"

Normas constitucionales presuntamente vulneradas

En opinión de los accionantes, las normas o principios constitucionales que se verían vulnerados son los establecidos en la Constitución de la República en los artículos 82 referente al derecho a la seguridad jurídica; 226 que corresponde a la obligación de los servidores públicos de ejercer únicamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley; 261 numerales 7 y 10 concernientes a la competencia exclusiva que tiene el Estado central sobre el espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones, puertos y aeropuertos; 264 numeral 5 que especifica las competencias exclusivas de los gobiernos municipales, entre las que se encuentra el crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras; 300 que establece los principios por los que debe guiarse el sistema tributario del país.

De las demandas de inconstitucionalidad y sus argumentos

Caso N.° 0039-14-IN

La Secretaría Nacional de Telecomunicaciones (SENATEL), en lo principal, manifiesta que conforme al artículo 226 de la Constitución de la República del Ecuador, los órganos administrativos no pueden ejercer más competencias que aquellas establecidas en la Constitución y la ley; por lo que, según lo afirma la accionante, la Ordenanza impugnada, vulnera este mandato constitucional,"(…) pues no hay norma alguna, constitucional ni legal, que confiera a los gobiernos autónomos municipales competencia sobre el espacio aéreo, el espectro radioeléctrico o las telecomunicaciones, como para que puedan establecer tasas por usos del espacio o la emisión de frecuencias o señales"; menciona además, que tales competencias están expresamente señaladas como exclusivas del gobierno central, de acuerdo a los numerales 7 y 10 del artículo 261 de la Constitución.

Señala que el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Río Verde, no sólo que ha asumido competencias que no las tiene, sino que incluso las competencias propias las ha ejercido fuera del marco establecido en la Norma Suprema; ya que, el artículo 264 numeral 5, les otorga competencia a los gobiernos autónomos descentralizados para establecer tributos mediante ordenanza, pero únicamente dentro del marco para ellos correspondiente.

Asimismo, expresa que de acuerdo a lo establecido por la Constitución de la República, existe un esquema de asignación de competencias, mismas que se distribuyen de forma exclusiva entre los diversos niveles territoriales; asegura que dicha calificación de "exclusivas", implica que tales competencias solo pueden ser ejercidas por el nivel de gobierno que las tiene y no por ningún otro; tal es el caso de las telecomunicaciones o del espectro radioeléctrico, cuyo manejo es competencia exclusiva del Estado central; menos aún, tendrían competencia para establecer tasas " (…) por el uso del espacio aéreo y por la emisión de frecuencias o señales que ocupan el espacio aéreo".

Indica también que "(…) las normas cuestionadas se refieren al espectro radioeléctrico y a las telecomunicaciones; en otras palabras, el Gobierno Municipal de Río Verde pretende cobrar una tasa, que como se observó, solo puede cobrarse por la prestación de servicios públicos, para la utilización de un bien que está fuera de su competencia y para el desarrollo de una actividad que es responsabilidad exclusiva del estado central"; menciona además, que conforme a los artículos 313 y 314 de la Constitución de la República, las telecomunicaciones y el espectro radioeléctrico son sectores estratégicos, cuya administración es competencia exclusiva del Estado central; es decir, "no existe fundamento alguno para que un gobierno autónomo descentralizado municipal establezca tasas por su uso y por un servicio público inexistente, anulando así la esencia misma del tributo".

Caso N.° 0043-15-IN

El Consorcio Ecuatoriano de Telecomunicaciones S. A. (CONECEL) en lo principal manifestó, que en el Ecuador no existió una definición de tasa hasta que en el año 2009 la Corte Constitucional la perfiló como aquel "tributo vinculado cuyo hecho generador consiste en la realización de una actividad estatal". Considera que posteriormente, el artículo 567 del COOTAD estableció que: "Las empresas privadas que utilicen u ocupen el espacio público o la vía pública y el espacio aéreo estatal, regional, provincial o municipal, para colocación de estructuras, postes y tendido de redes, pagarán al gobierno autónomo descentralizado respectivo la tasa o contraprestación por dicho uso u ocupación".
Consideró que, por el uso u ocupación de bienes públicos se puede cobrar tasas, pero que estas deben estar configuradas como una contraprestación vinculada a dicho uso y ocupación, en los términos expuestos en la jurisprudencia y norma legal antes enunciadas y además, respetar los principios tributarios generales establecidos en el artículo 300 de la Constitución de la República, entre ellos el de equidad.

Recurriendo a la doctrina, expresa que el principio de equidad tributaria tiene dos vertientes: la de capacidad de pago y la del beneficio. Así, indicó que la teoría de la capacidad de pago se refleja, por ejemplo, a través del establecimiento de tarifas progresivas como sucede con el impuesto a la renta pagado por personas naturales en el Ecuador. Acotó que, en materia de tasas, en cambio, para alcanzar la equidad no puede aplicarse la teoría de la capacidad de pago, porque -a su criterio- el valor de aquellas no se establece en razón de la capacidad económica del contribuyente, sino en razón del beneficio obtenido, de allí que las tasas deben aplicarse en función de los beneficios o utilidades que las personas gravadas obtienen con los gastos públicos que se financian.

Señaló que, el principio de equidad establece que toda tasa -entendida como la contraprestación por un servicio público o por el uso u ocupación de un bien público- sea fijada con criterios justificados y razonables, tomando en cuenta el beneficio obtenido por el contribuyente. Determina que si una tasa es desproporcionada frente al beneficio, rompe el principio de equidad y por tanto es inconstitucional.

Estableció que conforme a lo dispuesto en el artículo 19 de la ordenanza impugnada se pretende que CONECEL pague las tasas puntualizadas en dicha norma, lo cual a su criterio es inconstitucional, porque transgrede el principio de equidad dispuesto en el artículo 300 de la Constitución de la República, debido a que el monto que se pretende cobrar no tiene ninguna relación ni proporción con el beneficio obtenido por el contribuyente con el uso de los espacios públicos respectivos.

Mencionó que, el "Análisis de Tasas Municipales por Derecho de Vía para Infraestructura de Telecomunicaciones" realizado por la Escuela Superior Politécnica del Litoral señaló que en varios gobiernos municipales -entre ellos el del cantón Río Verde- se cobra a las empresas usuarias por cada abonado de internet valores que superan decenas de veces la utilidad anual por abonado.

Finalmente indicó que, las tasas fijadas en la ordenanza son absolutamente desproporcionada frente al beneficio obtenido por el contribuyente como contraprestación, y en adición, que de mantenerse el antes mencionado impuesto colapsaría la industria privada de telecomunicaciones y lo haría en claro desmedro de la finalidad de la política tributaria establecida en el segundo inciso del artículo 300 de la Constitución de la República.

Pretensión concreta

Los accionantes solicitan que se declare la inconstitucionalidad de las normas transcritas en líneas anteriores, contenidas en la ordenanza municipal mencionada *ut supra*.

Contestación a la demanda de inconstitucionalidad

Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Río Verde

Caso N.° 0039-14-IN

Mediante escrito presentado el 25 de marzo de 2015, el doctor Dubal Guisamano Pantoja y el abogado Eduardo Banguera Batalla, en sus calidades de alcalde y procurador síndico, respectivamente, del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Río Verde, enunciaron que la demanda de inconstitucionalidad presentada "(…) no indica de forma detallada, cuáles de los artículos de la ordenanza que no guarda conformidad con la Constitución, esta ausencia o falta de cumplimiento de los requisitos que establece el Art. 79 de la LOGJCC, vuelve a la presente demanda de inconstitucionalidad improcedente".

Afirmaron que existe falta de legítimo contradictor, pues la demanda "(…) se encuentra dirigida en contra del alcalde y procurador síndico del Gobierno Municipal de Río Verde, y no contra el cuerpo colegiado que aprobó la ordenanza que se impugna como es el Consejo Municipal del cantón Río Verde, es por ello, que al no citarse al Consejo Municipal, deja a este órgano colegiado en estado de indefensión (…)"; pues, aseguraron que de acuerdo al artículo 57 literales **a**, **b** y **e**, del COOTAD, es el consejo municipal quien tiene la atribución de crear, modificar o suprimir tasas o contribuciones especiales; y, que al no haberse dirigido la demanda al referido órgano, el mismo se encuentra en indefensión.

A decir de los legitimados pasivos, en la demanda presentada, no existe "(…) una fundamentación clara, cierta, específica y pertinente (…)"; por lo que, consideraron que se les ha dejado en la indefensión, al no tener "(…) argumentos, como replicar de forma concreta sobre la constitucionalidad de su Ordenanza, (…) ya que el contenido de la demanda, generaliza su reclamo y no concreta cual norma de la ordenanza es inconstitucional".

Caso N.° 0043-15-IN

Consta a fojas 24 del expediente, el oficio N.° 2895-CCE-SG-NOT-2015 del 30 de junio de 2015, dirigido al alcalde y procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Río Verde, provincia de Esmeraldas, con el que se les notifica con el auto de la Sala de Admisión del 23 de junio de 2015, así como con el contenido de la demanda presentada en la presente acción, para los fines legales pertinentes; sin embargo en la presente acción, no existe una contestación.

Procuraduría General del Estado

El doctor Marcos Arteaga Valenzuela en calidad de director nacional de Patrocinio de la Procuraduría General del Estado, manifestó que la Constitución de la República del Ecuador en su artículo 261 numeral 10 determina que el Estado central tendrá exclusiva competencia, entre otras, la del espectro radioeléctrico y el régimen general de las comunicaciones y telecomunicaciones, puertos y aeropuertos. Aseveró que consistentemente, el servicio público de uso y aprovechamiento del espectro radioeléctrico, telecomunicaciones están dentro del grupo denominado sectores estratégicos, por lo que el Estado central de acuerdo al artículo 313 ibídem, se reserva el derecho de administrar, regular y gestionar los sectores estratégicos, lo que también implica que de acuerdo al artículo 314 de la Carta Suprema disponer y fijar precios, tarifas, tasas por los servicios públicos en este caso el del uso y aprovechamiento del espectro radioeléctrico y telecomunicaciones.

Consideró que queda evidenciado por norma constitucional que el único facultado para administrar, disponer los precios, tarifas, tasas de los servicios públicos de telecomunicaciones es el Estado central, quien a su vez, siempre ejercerá control y regulación encaminado a garantizar el acceso al espectro radioeléctrico en igualdad de oportunidades, porque no debe olvidarse que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado central y que en ello, radica la prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

Por otra parte, asumió que de acuerdo al mandato constitucional estatuido en el artículo 264 numeral 2 es competencia de los gobiernos municipales, entre otras, el ejercer exclusivamente el control sobre el uso y ocupación del suelo y que para aquello podrá también crear, modificar o suprimir mediante ordenanza, tasas y contribuciones

especiales de mejoras, por lo que expresó que la creación de tasas o contribuciones está en relación directa y exclusiva al ámbito de las atribuciones constitucionales señaladas.

Determinó que en la ordenanza impugnada se encuentra el cobro de una tasa por la correspondiente utilización u ocupación del espacio aéreo municipal en el cantón Río Verde, lo cual -a su criterio- contraviene lo dispuesto en el artículo 226 de la Constitución que indica: "Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución".

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre las acciones públicas de inconstitucionalidad, de conformidad con lo previsto en el artículo 436 numeral 2 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 75 numeral 1 literales **c** y **d** y 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, de acuerdo con los artículos 3 numeral 2 literales **c** y **d** y 65 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Legitimación activa

El artículo 439 de la Constitución de la República señala "Las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano individual o colectivamente". Por su parte la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en sus artículos 77 y 98 señalan respectivamente, "La demanda de inconstitucionalidad puede ser propuesta por cualquier persona". Por tanto, los accionantes se encuentran legitimados para interponer la presente acción pública de inconstitucionalidad contra la "Ordenanza que regula la implantación de postes, cables y estructuras de estaciones radioeléctricas, centrales fijas y de base de los servicios móvil terrestre de radio, comunicaciones, a celulares, televisión, radio emisoras, radio ayuda fija y otras de tipo comercial, fijación de las tasas correspondientes a la utilización u ocupación del espacio aéreo, suelo y subsuelo en el cantón Río Verde".

Análisis constitucional del caso

En un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico como el Ecuador, conforme lo señala el artículo 1 de la Constitución, la acción pública de inconstitucionalidad establecida en el artículo 436 numeral 2 ibídem, como una atribución de la Corte Constitucional, edifica una herramienta jurisdiccional de naturaleza constitucional con la finalidad de que sea posible la realización de un control abstracto de constitucionalidad ya sea por el fondo y/ o por la forma, respecto de actos normativos de carácter general emitidos por órganos y autoridades del Estado.

En el ejercicio de esta atribución, la Corte Constitucional está llamada a cumplir dos objetivos fundamentales: salvaguardar y defender el principio de supremacía constitucional y proteger los derechos, garantías y libertades públicas.

La acción de inconstitucionalidad en su naturaleza jurídica, es pública y participativa, pues, se vincula expresamente con el derecho de todo ciudadano de participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Con ese propósito, se otorga al ciudadano la facultad de interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la validez de la ley, entendiéndose por validez la conformidad de esta con los contenidos constitucionales.

La interposición de la acción de inconstitucionalidad tiene una justificación intrínseca como episodio de la vida democrática y está, por lo tanto, desligada de cualquier proceso específico en curso o de la eventual aplicación de la ley a un caso concreto; por el contrario, la acción de inconstitucionalidad per se da lugar a un proceso judicial autónomo e independiente en el que prevalece su carácter abstracto y participativo.

En esta acción, la Corte Constitucional debe hacer un control integral y de unidad normativa, a fin de que, en la sentencia, se pronuncie de fondo sobre todas las normas o actos demandados; adicionalmente, el fallo podrá referirse a normas no demandadas que sin embargo, conformen unidad normativa con aquellas que se declaran inconstitucionales. La unidad normativa se define a partir de la existencia de una relación lógica, necesaria, principal y objetiva entre las disposiciones que son objeto de la declaración de inconstitucionalidad y las que identifica la Corte Constitucional, unidad esta que se conforma con el objeto de que el fallo de inconstitucionalidad que se profiera no vaya a ser inocuo.

La Constitución postula su pleno valor normativo al establecer que es la norma suprema, que prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico y que, con los tratados internaciones de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables que los establecidos en la Constitución, tiene supremacía sobre cualquier otra norma[1] que, en todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales[2]; que los derechos y garantías consagrados en la norma suprema y en los tratados internacionales de derechos humanos serán de cumplimiento y aplicación inmediata[3]; que las normas constitucionales se interpretarán por el tenor literal que más

[1] Ver Art. 424 de la Constitución de la República del Ecuador.

[2] Ver Art. 425 de la Constitución de la República del Ecuador.

[3] Ver Art. 426 de la Constitución de la República del Ecuador.

se ajuste a aquella en su integralidad y que, en caso de duda, se interpretarán en el sentido más favorable para la plena vigencia de los derechos[4].

La acción de inconstitucionalidad como medio de control constitucional

La importancia de la acción de inconstitucionalidad, como un medio de control constitucional, es evidente; una de las características que le agrega importancia es que es un medio de control al alcance de órganos del Estado, sin limitar su procedencia o invasión de esferas de competencia, como es el caso de la controversia constitucional. En estos términos, la acción de inconstitucionalidad podrá ocuparse no solo de violaciones a la parte orgánica de la Constitución (lo que ocurre en el caso de la controversia constitucional), sino que la acción de inconstitucionalidad podrá también ocuparse de violaciones a garantías o derechos individuales o colectivos, según el caso.

La acción pública de inconstitucionalidad, prevista en el artículo 436 numerales 2, 3, 4, 8 y 10 de la Constitución, faculta a la Corte Constitucional para vigilar la constitucionalidad tanto de los actos administrativos de carácter general (numeral 2), como para declarar de oficio la inconstitucionalidad de normas conexas en los casos sometidos a su conocimiento (numeral 3), de los actos administrativos con efectos generales (numeral 4), de las declaratorias de los estados de excepción (numeral 8) y por la omisión, en que incurran las instituciones o autoridades públicas de los mandatos de las normas constitucionales (numeral l0).

Sobre el carácter del acto impugnado

El texto de la prescripción normativa impugnada consta transcrito en líneas precedentes de esta sentencia y a partir de su estudio compete a la Corte Constitucional analizar si determinados textos de la norma señalada *ut supra*, contraviene los contenidos constitucionales o no.

En los Estados constitucionales, el principio fundamental de control normativo es el de la supremacía de la Constitución, en función del cual la norma infraconstitucional debe necesariamente mantener conformidad tanto en sus contenidos sustanciales cuanto en los procedimientos de elaboración, con las normas constitucionales, como una expresión de la diferenciación existente entre el objetivo y el ámbito del poder constituyente y de los poderes constituidos.

Esta garantía esencial de la supremacía constitucional, requiere indispensablemente de un sistema de control que la asegure con todo vigor, haciendo respetar esa concatenación jerárquica de normas a partir de la Constitución, respecto de toda norma infraconstitucional, tanto en su formación como en los contenidos normativos de sus textos.

Expuestos los antecedentes, corresponde a esta Corte establecer si el texto impugnado de la ordenanza dictada por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Río Verde, en adelante GAD, contraviene el texto constitucional, específicamente los artículos 226, 261 y 300 de la Constitución de la República; para lo cual, se realizará un análisis sobre la constitucionalidad por la forma y por el fondo de la norma impugnada, para acto seguido, emitir pronunciamiento sobre la existencia o no de contraposición entre esta y lo establecido por la Constitución de la República.

Examen de constitucionalidad por la forma

El examen constitucional por la forma, radica en la verificación de que el trámite preestablecido para ejercer el proceso de creación de una norma jurídica ha sido respetado, es decir, si se ha observado las disposiciones constitucionales atinentes al caso en concreto, según la naturaleza de la regla jurídica a crearse, enfocado, principalmente, bajo una óptica de competencia.

Determinación y resolución del problema jurídico

El gobierno autónomo descentralizado en el caso que se analiza, ¿cumplió con el procedimiento constitucional y legal para la creación de la ordenanza municipal bajo análisis?

En el caso sometido a estudio cabe señalar, que la norma impugnada corresponde a la "Ordenanza que regula la implantación de postes, cables y estructuras de estaciones radioeléctricas, centrales fijas y de base de los servicios móvil terrestre de radio, comunicaciones, a celulares, televisión, radio emisoras, radio ayuda fija y otras de tipo comercial, fijación de las tasas correspondientes a la utilización u ocupación del espacio aéreo, suelo y subsuelo en el cantón Río Verde", publicada en el Registro Oficial Suplemento N.° 932 del 12 de abril de 2013; por lo que, inicialmente, hay que hacer referencia a lo dispuesto en el artículo 240 de la Constitución de la República:

> "Los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales. Las juntas parroquiales rurales tendrán facultades reglamentarias.
>
> Todos los gobiernos autónomos descentralizados ejercerán facultades ejecutivas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales".

Acorde a lo señalado por la Constitución de la República, en la disposición transcrita, los gobiernos autónomos descentralizados, solo podrán ejercer las facultades legislativas dentro del ámbito de sus competencias, a través de ordenanzas, acuerdos y resoluciones aplicables, dentro de su circunscripción territorial, observando lo establecido en el artículo 7 del Código Orgánico de Organización Territorial Autónoma y Descentralizada (COOTAD), mismo que señala:

> "Facultad normativa.- Para el pleno ejercicio de sus competencias y de las facultades que de manera concurrente podrán asumir, se reconoce a los consejos regionales y provinciales concejos metropolitanos y municipales, la

[4] Ver Art. 427 de la Constitución de la República del Ecuador.

> capacidad para dictar normas de carácter general a través de ordenanzas, acuerdos y resoluciones, aplicables dentro de su circunscripción territorial.
>
> El ejercicio de esta facultad se circunscribirá al ámbito territorial y a las competencias de cada nivel de gobierno, y observará lo previsto en la Constitución y la ley.
> Los gobiernos autónomos descentralizados del régimen especial de la provincia de Galápagos ejercerán la facultad normativa con las limitaciones que para el caso expida la ley correspondiente.
>
> Las circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias asumirán las capacidades normativas que correspondan al nivel de gobierno en las que se enmarquen sin perjuicio de aquellas que le otorga la Constitución y la ley".

En tal sentido, queda claro que dentro del ámbito de la potestad legislativa de los GAD municipales, está la facultad de creación de tasas, tarifas y contribuciones especiales de mejoras, las mismas que por mandato de la ley, serán creadas, modificadas, exoneradas o suprimidas mediante ordenanzas, acorde a lo señalado en el artículo 55 literal **e** del COOTAD.

En el caso *in examine*, la potestad legislativa que poseen los GAD municipales ha sido ejercida a través de ordenanza, con la que se pretende regular la implantación de postes, cables y estructuras de estaciones radioeléctricas, centrales fijas y de base de los servicios móvil terrestre de radio, comunicaciones, a celulares, televisión, radio emisoras, radio ayuda fija y otras de tipo comercial, fijación de las tasas correspondientes a la utilización u ocupación del espacio aéreo, suelo y subsuelo, cuestión que no desnaturaliza el proceso de creación de dichas regulaciones, propias del ejercicio legislativo de los GAD municipales.
En principio, en el caso que se analiza se observa que el GAD municipal de Río Verde ha cumplido con el procedimiento para la expedición de ordenanzas, es decir, se ha respetado el trámite previsto por la Constitución y la ley, para la formulación de un acto legislativo propio de su naturaleza.

En consecuencia, ya que la materia del análisis formal, versa sobre el cumplimiento de las formalidades exigidas para la creación de una tasa municipal y que ha llegado a determinarse que dicha creación se hizo a través de ordenanza, como corresponde, se puede concluir que en la especie, no existe inconstitucionalidad por la forma.

En vista de lo expuesto hasta aquí, la Corte Constitucional debe pasar al análisis del fondo de las regulaciones emitidas, para determinar si el GAD municipal de Río Verde, en su afán de regular la implantación de postes, cables y estructuras de estaciones radioeléctricas, centrales fijas y de base de los servicios móvil terrestre de radio, comunicaciones, a celulares, televisión, radio emisoras, radio ayuda fija y otras de tipo comercial, fijación de las tasas correspondientes a la utilización u ocupación del espacio aéreo, suelo y subsuelo, no ha infringido norma constitucional alguna o ha extralimitado inconstitucionalmente sus funciones reguladoras.

Examen de constitucionalidad por el fondo

Luego del análisis desarrollado en líneas anteriores con respecto a la inconstitucionalidad formal, cabe dilucidar a continuación si el contenido impugnado de la ordenanza referente a la implantación de postes, cables y estructuras de estaciones radioeléctricas, centrales fijas y de base de los servicios móvil terrestre de radio, comunicaciones, a celulares, televisión, radio emisoras, radio ayuda fija y otras de tipo comercial, fijación de las tasas correspondientes a la utilización u ocupación del espacio aéreo, suelo y subsuelo en el cantón Río Verde, contraviene el texto constitucional, específicamente, lo establecido en los artículos 226, 261 y 300 de la Constitución de la República.

Determinación de los problemas jurídicos

Para este efecto, la Corte Constitucional estima conveniente elaborar y resolver los siguientes problemas jurídicos:

1. La ordenanza municipal bajo análisis, ¿contraviene lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 261 de la Constitución respecto de la regulación del espectro radioeléctrico y espacio aéreo?
2. La ordenanza municipal bajo análisis, ¿contraviene lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 261 de la Constitución respecto de la regulación de las comunicaciones y telecomunicaciones?

3. La ordenanza bajo análisis, ¿afecta al principio de jerarquía establecido en el artículo 425 de la Constitución al establecer definiciones dentro del ámbito de comunicación y telecomunicación?

4. La ordenanza bajo análisis, ¿vulnera el principio constitucional tributario de equidad previsto en el artículo 300 de la Constitución?

Resolución de los problemas jurídicos

1. La ordenanza municipal bajo análisis, ¿contraviene lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 261 de la Constitución respecto de la regulación del espectro radioeléctrico y espacio aéreo?

El desarrollo de este problema jurídico se realizará, partiendo del análisis de lo que constituye el espectro radioeléctrico para posteriormente, determinar la competencia respecto de este recurso dentro del Estado.

Al respecto, es necesario establecer previamente que el artículo 261 numeral 10 de la Constitución de la República del Ecuador señala que: "El Estado central tendrá competencias exclusivas sobre: (...) 10. El espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; puertos y aeropuertos".

Del texto transcrito se colige que el Estado central, representado por el Ejecutivo, posee competencia exclusiva, entre otras materias, sobre el espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; de ahí, la necesidad de crear organismos que ejerzan la actividad controladora y reguladora, que por delegación

de la misma administración, establecida como poder constituido, despliegue las determinaciones dispuestas en el texto constitucional, en el caso concreto, el Consejo Nacional de Telecomunicaciones y la Secretaría Nacional de Telecomunicaciones, instituciones que se encuentran reguladas además por la Ley Especial de Telecomunicaciones.

Con relación a lo expuesto, la Corte Constitucional, para el período de transición, mediante la sentencia N.° 006-09-SIC-CC, ha establecido que:

> "… el espectro radioeléctrico no sólo debe ser considerado como un recurso natural (Art. 408), sino también como un sector estratégico (Art. 313 inciso tercero). Y ello resulta apenas lógico si consideramos su decisiva influencia económica, social, política y ambiental. Por otro lado, la misma disposición constitucional (Artículo 313 inciso tercero), consagra a las telecomunicaciones, medio a través del cual se utiliza el espectro frecuencial radioeléctrico, como otro de los sectores estratégicos que deben ser administrados, regulados y controlados por el Estado. Es decir, tanto el recurso natural que persiste sin la necesidad de la intervención humana, el espectro radioeléctrico, como el uso del mismo, las telecomunicaciones, forman parte del sector estratégico estatal, y como consecuencia de ello, forman parte de las competencias exclusivas del Estado central. (...) Por consiguiente, debe quedar en claro que el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones resulta ser el medio a partir del cual se utiliza el recurso natural espectro radioeléctrico"[5]. (Énfasis fuera de texto)

De igual forma, en la sentencia N.° 001-12-SIC-CC del caso N.° 0008-10-IC, la Corte Constitucional, para el período de transición, ejemplificó el caso referente a la gestión del espectro radioeléctrico de la siguiente manera:

> "… Por ejemplo, al hablar del espectro radioeléctrico, corresponderían al Estado central las competencias exclusivas sobre el mismo, de conformidad con lo preceptuado por el numeral 10 del artículo 261 de la misma Carta Magna; por lo que solo dicho Estado -entiéndase a través de los organismos pertinentes de regulación y control creados legalmente para el efecto autorizaría el uso de frecuencias a las empresas públicas que las requieran, y solo delegaría a otras empresas como las mixtas, y excepcionalmente a la iniciativa privada (siguiendo el ejemplo: a través de una concesión) o a la economía popular y solidaria, en los casos señalados en la ley. Por ende, el Estado autoriza en unos casos, o delega en otros".

Además, mediante la sentencia N.° 003-14-SIN-CC del caso N.° 0014-13-IN y acumulados 0023-13-IN y 0028-13-IN, la Corte Constitucional señaló que:

> "El desarrollo tecnológico ha determinado que las actividades de los medios de comunicación auditivos y audiovisuales se efectúen mediante el empleo del espectro radioeléctrico del país, que es considerado por la Norma Fundamental como un sector estratégico[6].
>
> (...) En este contexto, es evidente que la gestión del espectro radioeléctrico es de competencia y responsabilidad del estado, por lo que los criterios bajo los cuales debe administrarse este recurso deben responder a la mayor satisfacción de los derechos de las personas y al cumplimiento de los objetivos que plantea el régimen de desarrollo establecido en la propia Constitución...".

En este sentido, la Constitución de la República establece en el artículo 313 a favor del Estado, la reserva del derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, de conformidad con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia, considerando textualmente como uno de los sectores estratégicos, a las telecomunicaciones.

Hay que señalar respecto del análisis que precede, que la Ley Especial de Telecomunicaciones, norma vigente al momento de la expedición del acto normativo expedido, en su Título VI, artículo innumerado a continuación del artículo 33, establece:

> "Créase el Consejo Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL) como ente de administración y regulación de las telecomunicaciones en el país, con domicilio en la ciudad de Quito. El Consejo Nacional de Telecomunicaciones tendrá la representación del Estado para ejercer, a su nombre, las funciones de administración y regulación de los servicios de telecomunicaciones, y es la Administración de Telecomunicaciones del Ecuador ante la Unión Internacional de Telecomunicaciones…".

Respecto de lo cual, la Corte Constitucional mediante la sentencia N.° 008-15-SIN-CC, estableció que:

> "… se evidencia que la administración estatal exclusiva de las telecomunicaciones es desarrollada a través de dicho organismo [CONATEL].
> Por tal motivo, es necesario establecer adicionalmente que dentro de las competencias del CONATEL, señaladas en el Capítulo VI de la Ley Especial de Telecomunicaciones, se encuentra el aprobar el plan de frecuencias y de uso del espectro radioeléctrico, así como el establecimiento de términos, condiciones y plazos para otorgar las concesiones

[5] Corte Constitucional del Ecuador, para el periodo de transición, sentencia N.° 006-09-SIS-CC, caso N.° 0012-08-IC.

[6] Constitución de la República, Artículo 313 "El Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, de conformidad con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia.
Los sectores estratégicos, de decisión y control exclusivo del Estado, son aquellos que por su trascendencia y magnitud tienen decisiva influencia económica, social, política o ambiental, y deberán orientarse al pleno desarrollo de los derechos y al interés social.

y autorizaciones del uso de frecuencias y la autorización de la explotación de los servicios finales y portadores de telecomunicaciones "[7].

Asimismo, el entonces vigente Reglamento a la Ley Especial de Telecomunicaciones en su artículo 1 disponía: "El presente reglamento tiene como finalidad establecer las normas y procedimientos generales aplicables a las funciones de planificación, regulación, gestión y control de la prestación de servicios de telecomunicaciones y la operación, instalación y explotación de toda transmisión, emisión o recepción de signos, señales, imágenes, datos y sonidos por cualquier medio; y el uso del espectro radioeléctrico" de lo que también se concluye, que será la administración central la que a través del CONATEL, realizará el control y regulación del espectro radioeléctrico.

Ahora bien, en este sentido, bajo la concepción clara del control y regulación del espectro radioeléctrico por parte exclusiva del Estado central, hay que determinar que la misma Ley Especial de Telecomunicaciones establece el modo en que operan los títulos habilitantes para concesiones y permisos, disponiendo que:

"Previa autorización del CONATEL, la Secretaría otorgará, a personas naturales o jurídicas domiciliadas en el Ecuador que tengan capacidad técnica y financiera, títulos habilitantes que consistirán en concesiones y permisos.
Concesiones para:
a) Prestación de servicios finales, las cuales comprenden el establecimiento de las redes necesarias para proveer tales servicios;
b) Prestación de servicios portadores, las cuales comprenden el establecimiento de las redes necesarias para proveer tales servicios; y,
c) La asignación del espectro radioeléctrico.
Permisos para:
a) Prestación de servicios de valor agregado; y,
b) Instalación y operación de redes privadas".

Respecto de lo cual, se puede observar que será el CONATEL, a través de la entrega de los títulos habilitantes respecto de los servicios de telecomunicación, el organismo público que otorgará, mediante concesión, la asignación de determinado espectro radioeléctrico y también los permisos para la instalación y operación de redes privadas para que se lleve a cabo la actividad prevista para el uso de dicho espectro. Es decir, el CONATEL es el ente público llamado a establecer, en representación del Estado central, las regulaciones por el uso del espectro radioeléctrico en la actividad de las telecomunicaciones.

Por todo lo expuesto, la Corte Constitucional reitera el criterio de que la competencia para cualquier regulación respecto al espectro radioeléctrico le corresponde al Estado central.

[7] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 008-15-SIN-CC, caso N.° 0008-13-IN del 31 de marzo de 2015. Ver tercer artículo innumerado después del artículo 33 de la Ley Especial de Telecomunicaciones, Capítulo Nacional de Telecomunicaciones, de la Secretaría Nacional de Telecomunicaciones y de la Superintendencia de Telecomunicaciones.

Hay que destacar -en el caso concreto- que la ley que regula las actuaciones municipales es el COOTAD por lo que las atribuciones que los GAD poseen están desarrolladas en el artículo 55 y se le atribuye la facultad de ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón, motivo por el cual la misma norma regula el pago de tasas y contribuciones, en relación a su ocupación.

En este sentido, existen tasas dirigidas al uso del espacio exclusivo controlado por los Municipios, ese es el caso de la establecida en el artículo 567 del COOTAD, reformado por el artículo 57 de la Ley Orgánica Reformatoria del COOTAD, misma que establece: "… Las empresas privadas que utilicen u ocupen el espacio público o la vía pública y el espacio aéreo estatal, regional, provincial o municipal, para colocación de estructuras, postes y tendido de redes, pagarán al gobierno autónomo descentralizado respectivo la tasa o contraprestación por dicho uso u ocupación...".

Respecto de la norma transcrita, hay que determinar que si bien se establece el pago de una tasa por el uso del espacio aéreo municipal, esta versa solo para colocación de estructuras, postes y tendido de redes, es decir, no opera para su funcionamiento; hay que aclarar que la tasa está limitada al uso material del espacio en el proceso de colocación de estructuras, postes y tendido de redes, en ningún momento justifica el cobro por el uso de determinado espacio, para efectos de la operación y funcionamiento de dichas estructuras.

Además, el artículo 104 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, norma específica y vigente que regula y desarrolla el régimen del espectro radioeléctrico en el Ecuador, publicada en el Suplemento del Registro Oficial N.° 439 del 18 de febrero de 2015, establece que:

"Uso y Ocupación de Bienes de Dominio Público.

Los gobiernos autónomos descentralizados en todos los niveles deberán contemplar las necesidades de uso y ocupación de bienes de dominio público que establezca la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones y, sin perjuicio de cumplir con las normas técnicas y políticas nacionales, deberán coordinar con dicha Agencia las acciones necesarias para garantizar el tendido e instalación de redes que soporten servicios de telecomunicaciones en un medio ambiente sano, libre de contaminación y protegiendo el patrimonio tanto natural como cultural.

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

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

Al respecto, el artículo 425 tercer inciso de la Constitución de la República del Ecuador señala que: "La jerarquía

normativa considerará, en lo que corresponda, el principio de competencia" y respecto a la materia de comunicaciones y telecomunicaciones, la misma Norma Suprema establece en el artículo 261 numeral 10 de la Constitución de la República del Ecuador que: "El Estado central tendrá competencias exclusivas sobre: (...) El espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; puertos y aeropuertos".

Bajo este análisis, la Corte Constitucional concluyó en la sentencia N.° 008-15-SIN-CC que: "De esta forma, el cobro de la tasa por el uso del espacio aéreo en virtud del régimen de comunicaciones y telecomunicaciones es de competencia exclusiva del Estado central, en razón de que la competencia en materia de comunicaciones y telecomunicaciones está otorgada al Estado central de manera directa por parte de la Constitución de la República del Ecuador".

Se ha determinado entonces, que la tasa que cobran los Municipios, amparados en el artículo 567 del COOTAD, es por la utilización del espacio público municipal en el proceso de instalación de medios destinados a prestar un servicio, más en ningún momento debe operar respecto del servicio mismo que prestan, que en el caso concreto, es el de telecomunicaciones, ya que esta materia está plenamente normada por el Estado central, a través de la entrega de concesiones, regladas por la Ley Especial de Telecomunicaciones, su reglamento, y además por el Reglamento de Derechos de Concesiones y Tarifas por Uso de Frecuencias.

De considerarlo así, los GAD municipales estarían creando una contraprestación respecto de un ámbito que se encuentra fuera de su competencia, pues se estaría regulando asuntos atinentes al uso de frecuencias en el espectro radioeléctrico y el espacio aéreo, cuando estén vinculados con transmisiones de redes de radiocomunicación o frecuencias del espectro radioeléctrico.

Ahora bien, del texto de la ordenanza impugnada, se verifica que se llega a establecer que el objeto y ámbito de aplicación es regular, la utilización u ocupación del espacio público o la vía pública, por lo que en tal sentido, pretende normar el uso del espacio público municipal en la implantación de postes, cables y estructuras de estaciones radioeléctricas, centrales fijas y de base de los servicios móvil terrestre de radio, comunicaciones, a celulares, televisión, radio emisoras, radio ayuda fija y otras de tipo comercial, en lo atinente a su forma, condición y modo de instalación, tamaño, así como al cumplimiento del pago de impuestos municipales previos, a la regulación frente al impacto visual, al uso de señalización, al cumplimiento de los requisitos ambientales necesarios, al cumplimiento de los permisos de implantación y renovación, aspectos cuya regulación no extralimitan las atribuciones de las municipalidades, dado que son propias del ámbito de sus competencias.

Pero claramente se observa que el fondo de la ordenanza impugnada es el establecimiento del cobro de tasas, principalmente por el uso del espacio aéreo. Se desprende que dichas tasas establecidas gravan, a más de la utilización del suelo, el subsuelo y el espacio aéreo para su construcción e instalación, a su funcionamiento, puesto que se está regulando la utilización de frecuencias.

En tal sentido debe tenerse en cuenta que el COOTAD, a través de su artículo 567, lo que permite regular a los GAD, es el proceso de instalación de estructuras, respecto del uso del espacio público, mas no la regulación de tasas por el funcionamiento de dichas estructuras, ya que esto es materia propia del órgano competente, que para el caso lo constituye el CONATEL, quien regula el ámbito de las telecomunicaciones, a través de concesiones y permisos.

En consecuencia, esta Corte reitera el criterio de que la competencia para la regulación por utilización del espacio aéreo corresponde al Estado central, por lo que se llega a la conclusión de que en el proceso *sub judice*, la Ordenanza Municipal que se analiza, en los artículos 18 y 19, contraviene al artículo 261 numeral 10 de la Constitución de la República, por hacerse referencia expresa a la "ocupación del espacio aéreo" y al "uso del espacio aéreo", respectivamente.

Por ello, con fundamento en el artículo 436 numerales 1, 2 y 3 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 76 numerales 4, 5 y 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional se declara la inconstitucionalidad en los artículos 18 y 19, así como en los artículos 1 y 3 de la frase "espacio aéreo".

Por tanto, se procede a realizar el análisis del segundo problema jurídico para la determinación de la existencia o no de inconstitucionalidades en las normas sujetas de análisis.

2. La ordenanza municipal bajo análisis, ¿contraviene lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 261 de la Constitución respecto a la regulación de las comunicaciones y telecomunicaciones?

Por otro lado, como en casos análogos, referentes al tema en estudio, la Corte Constitucional considera necesario el estudio de este punto con la finalidad de establecer si se observó la Constitución de la República en la determinación de una tasa por el tendido de cables que se encuentran soterrados, por parte de los GAD municipales, al emitir la ordenanza sujeta al análisis constitucional.

Al respecto, en el artículo 19 de la Ordenanza emitida por el GAD municipal de Río Verde se determina: "**Cables:** El tendido de cables que pertenezcan a las empresas públicas y privadas estarán sujetos a una tasa fija y permanente de $0.02 centavos de dólar americanos diario por cada metro lineal de cable tendido, por ocupación del espacio aéreo, suelo o subsuelo".

Conforme se destacó en líneas anteriores, dentro de las competencias exclusivas del Estado central, según lo establece el artículo 261 numeral 10 de la Constitución de la República se encuentra el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; en aquel sentido,

cualquier tipo de regulación que se hiciere respecto a esta temática debe observar el precepto constitucional antes señalado.

En el caso objeto de análisis, se puede establecer que la ordenanza *in examine*, establece una tasa fija y permanente de $ 0.02 centavos de dólar americanos diarios por cada metro lineal de cable tendido, por ocupación de espacio aéreo, suelo y subsuelo, lo cual implica una regulación en cuanto a las comunicaciones y telecomunicaciones en el cantón Río Verde, así como el establecimiento de un tributo por concepto de la regulación de estas actividades a través del denominado tendido de cables.

A través de una interpretación sistemática e integral del texto constitucional y del régimen competencial se puede evidenciar que, dentro de las atribuciones exclusivas que el constituyente ha entregado al Estado central, se encuentra el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones, lo cual denota el espíritu del marco competencial que la Constitución establece con respecto a esta temática de trascendental importancia para el desarrollo de la sociedad ecuatoriana. Esto se ve afianzado cuando se observa el artículo 313 de la Constitución, por medio del cual, "el Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos", entre los cuales se destaca las telecomunicaciones.[8]

En este sentido, la Corte Constitucional en la sentencia N.° 008-15-SIN-CC y 007-15-SIN-CC, concluyó que:

> "El establecimiento de valores a ser cancelados por concepto del tendido de cables dentro de un régimen que es de competencia exclusiva del Estado central por parte de la municipalidad, implica una inobservancia del régimen de competencias establecido en la Constitución de la República, y por tanto deviene en una extralimitación (…).
> De esta forma, la regulación por el establecimiento de una tasa en el uso del subsuelo para el soterramiento de cables que tengan relación con el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones, corresponde únicamente al Estado central".

De igual manera, se debe destacar que el artículo 3 de la ordenanza en estudio, establece las condiciones generales de implantación de estructuras fijas de soportes de antenas comerciales, señalando:

> "**Condiciones generales de implantación de estructuras fijas de soportes de antenas comerciales.** La implantación de estructuras fijas de soportes de antenas para la prestación del servicio móvil avanzado, cumplirá con el servicio de zonificación, uso y ocupación del suelo, subsuelo y espacio aéreo y sus relaciones de compatibilidad con la ordenanza que reglamenta el uso del suelo, así como con las condiciones generales…".

Frente a lo cual, se determina que conforme lo establece el artículo 4 de la Constitución, forma parte del territorio inalienable, irreductible e inviolable del Estado ecuatoriano el denominado subsuelo. En aquel sentido, la ocupación del mismo implica una regulación dentro de las competencias exclusivas del Estado central, el cual no puede ser regulado por parte de las municipalidades, ante lo cual la frase "subsuelo", contradice el texto constitucional[9].

Por lo expuesto, esta Corte establece que la competencia para la regulación por utilización del subsuelo le corresponde exclusivamente al Estado central, por tratarse de un tema de comunicación y telecomunicación, por lo que se llega a la conclusión de que en el proceso sub judice, la ordenanza municipal que se analiza, contraviene el artículo 261 numeral 10 de la Constitución de la República.

Por ello, con fundamento en el artículo 436 numerales 1, 2 y 3 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 76 numerales 4, 5 y 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional se declara la inconstitucionalidad del artículo 19 y de la frase "subsuelo" en el artículo 3.

Siguiendo con el análisis del caso en análisis, se procede a resolver el tercer problema jurídico planteado:

3. La ordenanza bajo análisis, ¿afecta al principio de jerarquía establecido en el artículo 425 de la Constitución al establecer definiciones dentro del ámbito de comunicación y telecomunicación?

Al respecto, se hace notar que el artículo 425 tercer inciso de la Constitución de la República del Ecuador señala que: "La jerarquía normativa considerará, en lo que corresponda, el principio de competencia" y respecto a la materia de comunicaciones y telecomunicaciones, la misma Constitución establece en el artículo 261 numeral 10 que: "El Estado central tendrá competencias exclusivas sobre: (…) El espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; puertos y aeropuertos".

La ordenanza municipal materia de estudio establece en su artículo 2, las definiciones de los términos en ella empleados.

Respecto de este tema, la Corte Constitucional en las sentencias Nros. 008-15-SIN-CC y 007-15-SIN-CC, estableció que:

> "Acorde a lo establecido en el artículo1de la Ley Especial de Telecomunicaciones, los términos a utilizarse, así como sus definiciones, serán los constantes en la Ley Especial de Telecomunicaciones, y a falta de ellos, los términos técnicos de telecomunicaciones no definidos en dicha ley, se utilizarán los significados establecidos por la Unión Internacional de Telecomunicaciones, para no incurrir en contradicciones…".

[8] Constitución de la República del Ecuador, Artículo 313 "(…) Los sectores estratégicos, de decisión y control exclusivo del Estado, son aquellos que por su trascendencia y magnitud tienen decisiva influencia económica, social, política o ambiental, y deberán orientarse al pleno desarrollo de los derechos e interés social".

[9] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 008-15-SIN-CC, caso 0008-13-IN del 31 de marzo de 2015.

Situación que deja ver que el GAD municipal de Río Verde también extralimita sus competencias respecto de establecer nuevas definiciones, acarreando una afectación a normas jerárquicamente superiores.

En el caso sujeto de análisis se determina que el artículo 2, refiere definiciones en materia de telecomunicaciones, por lo que contraviene el principio de jerarquía establecido en el artículo 425 numeral 10 de la Constitución de la República, por haber establecido definiciones que le corresponden jerárquicamente a una ley superior.

Por ello, con fundamento en el artículo 436 numerales 1, 2 y 3 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 76 numerales 4, 5 y 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional se declara la inconstitucionalidad del artículo 2 de la Ordenanza emitida por el GAD municipal de Río Verde.

Siguiendo con el análisis, se procede al desarrollo del cuarto problema jurídico planteado.

4. La ordenanza bajo análisis, ¿vulnera el principio constitucional tributario de equidad ¿ previsto en el artículo 300 de la Constitución?

Hay que destacar que las normas impugnadas de la ordenanza municipal del cantón Río Verde son las contenidas en los artículos 18, 19 y 21; las disposiciones generales 4 y 5; y, la primera disposición transitoria, por lo que hay que determinar si las mismas vulneran el principio de equidad tributaria contenido en el artículo 300 de la Constitución, para lo cual se utilizará el análisis que ha desarrollado la Corte Constitucional dentro de la sentencia N.° 016-15-SIN-CC, caso N.° 0055-14-IN.

Es relevante establecer que a través de los principios tributarios consagrados en la Constitución, no solo que se limita la potestad tributaria de la que goza el Estado, sino que también, a través de dicha limitación, se genera una contrapartida entre las garantías del administrado y las actuaciones del Estado. Es por ello que estos principios inherentes al régimen tributario, a lo que la doctrina ha denominado principios constitucionales tributarios, se encuentran reconocidos en el artículo 300 de la Constitución de la República, el cual señala de manera expresa:

> "El Régimen Tributario se regirá por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria. Se priorizarán los impuestos directos y progresivos.
>
> La política tributaria promoverá la redistribución y estimulará el empleo, la producción de bienes y servicios, y conductas ecológicas, sociales y económicas responsables."

Es importante tomar en cuenta la existencia de otros principios tributarios reconocidos en nuestro ordenamiento jurídico[10], así como en la propia jurisprudencia y doctrina en materia fiscal; principios que se encuentran implícitos en el régimen tributario sin necesidad de que la Constitución los señale y que como tal, deben ser observados y aplicados por la autoridad tributaria en el ejercicio de sus atribuciones. Tal es el caso de principios como el de "proporcionalidad", "capacidad contributiva" y de "no confiscatoriedad", los cuales, pese a no constar en la Carta Suprema, guardan una estrecha relación con los principios enunciados en el artículo 300 de la Constitución[11].

En relación a lo antes señalado, en base a los argumentos vertidos por los accionantes, corresponde analizar si las tarifas fijadas dentro de la ordenanza dictada por el GAD municipal de Río Verde, específicamente en el artículo 19, correspondientes al cobro de tasas generadas respecto de la implantación e instalación de estructuras metálicas, antenas parabólicas, cables y postes, son contrarias o no al principio constitucional tributario de equidad.

Para ello, resulta imprescindible partir de un breve análisis con respecto al tipo de tasa que se está aplicando en la referida ordenanza, así como las características y elementos que la rodean, previstas tanto en la norma como en la doctrina.

En primer lugar, debemos partir del hecho que una tasa es por esencia una prestación obligatoria en favor del Estado y cuyo origen está establecido en un acto normativo, es decir, un tributo; por ende, al tratarse de un gravamen impuesto por un gobierno autónomo descentralizado municipal en uso de su potestad tributaria prevista en la Constitución de la República[12] y la ley[13], le son plenamente aplicables los principios tributarios señalados en el presente problema jurídico.

Conforme lo establece nuestro ordenamiento jurídico y en este caso en concreto el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD), en función del cual los Gobiernos Autónomos Descentralizados

---

[10] Código Tributario, Art. 5 "Principios tributarios.- El régimen tributario se regirá por los principios de legalidad, generalidad, igualdad, proporcionalidad e irretroactividad".

[11] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 016-15-SIN-CC "Precisamente, dicha conexión entre principios tributarios fue reconocida por la Corte Constitucional, para el período de transición, dentro de su sentencia N.° 004-11-SIN-CC, en donde se analizó el principio de capacidad contributiva al momento de sustentar la constitucionalidad de una norma, pese a que el mismo no se encuentra enunciado en la norma constitucional".

[12] Constitución de la República del Ecuador: Art. 264 "Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: (...) 5. Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras".

[13] Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización: Art. 55 "Competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado municipal.- Los gobiernos autónomos descentralizados municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley; (...) e) Crear, modificar, exonerar o suprimir mediante ordenanzas, tasas, tarifas y contribuciones especiales de mejoras; (...)".

Municipales gozan de la potestad para crear tasas ante dos supuestos claramente identificables en la norma, lo que se conoce en términos tributarios como hecho generador.

El primero de ellos es en relación a la prestación de un servicio público en el marco de las competencias, en donde el Gobierno municipal exige de los ciudadanos el pago de un monto económico ante el servicio real o potencial que brinde dicho Gobierno, siempre que, señala la ley[14], el monto o tarifa fijado para cumplir con la obligación tributaria guarde relación con el costo de producción de dichos servicios. Esto, bajo la idea de que la prestación realizada por el contribuyente no tenga como fin el generar ganancias en beneficio de la municipalidad, sino, simplemente, de cubrir el costo exacto que implique brindar dicho servicio.

Un segundo hecho generador por el cual un GAD municipal puede obtener ingresos tributarios por medio de una tasa, es precisamente la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público. Circunstancia que difiere de figuras jurídicas como el canon o arrendamiento, en la medida que estas son aplicables ante la utilización privativa de un bien público de uso particular o evidentemente, de bien privado. En este tipo de tasa es claro que el GAD municipal no presta ningún servicio, sino que autoriza que los particulares hagan uso privativo y con fines comerciales de un espacio público de uso común. Precisamente, el hecho de que un particular ejerza actividades dentro de estos espacios de manera exclusiva y diferencial al resto de personas, elimina el sentido de gratuidad que existe en el uso de estos espacios y lo deriva en el nacimiento de una obligación tributaria.

Ahora bien, este segundo hecho generador para el cobro de una tasa, ciertamente ha tenido poca regulación dentro de nuestro ordenamiento jurídico, especialmente, en lo que se refiere a la fijación de tarifas. No obstante, el COOTAD reconoce este tipo de tasas en su artículo 567, mismo que sirvió de base legal a fin de que el órgano legislativo del Municipio del Cantón Río Verde pueda crear la ordenanza objeto de análisis.

Adicionalmente, el artículo 104 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones[15] , norma específica que regula y desarrolla el régimen del espectro radioeléctrico en el Ecuador, en su intento de establecer un parámetro por el cual se deberán fijar las tarifas a ser cobradas dentro del tributo, establece de manera general en su párrafo tercero: "En el caso de instalaciones en bienes privados, las tasas que cobren los gobiernos autónomos descentralizados no podrán ser otras que las directamente vinculadas con el costo justificado del trámite de otorgamiento de los permisos de instalación o construcción".

Una vez que esta Corte ha expuesto y desarrollado aquellos puntos que conciernen al caso concreto, es pertinente entrar a un análisis constitucional que nos permita dar una respuesta a la interrogante planteada, esto es, si las tarifas a las siete tasas fijadas por la Municipalidad de Río Verde por el uso del espacio físico y aéreo dentro de su jurisdicción territorial, transgrede el principio tributario de equidad.
Hay que puntualizar dentro de la presente acción pública de inconstitucionalidad, que no se pretende desconocer la potestad tributaria con la que cuentan de manera inherente el Estado y en este caso, en particular, los GAD municipales; pues ello, sería desconocer el propio mandato constitucional. No obstante, en base a los conceptos y principios que se han desarrollado en el problema jurídico, se deja en evidencia la posibilidad de que este organismo de justicia constitucional, pueda, de ser el caso, limitar o regular dicha potestad en base a los principios tributarios reconocidos en la Constitución de la República, circunstancia que guarda armonía con la pretensión del accionante, quien, a consideración de esta Corte, no intenta desconocer la creación de dichas tasas, sino el elevado valor de sus tarifas.

Dicho esto, es necesario mencionar que el accionante del caso N.° 0043-15-IN, dentro de su demanda, hace referencia en términos comparativos a las tarifas fijadas en la ordenanza vigente dentro del Distrito Metropolitano de Quito y la ordenanza objeto de la presente acción. Ahora bien, es importante señalar que el presente análisis no tiene otra intención que comparar la fijación de tarifas para el cobro de una misma tasa entre gobiernos seccionales que cuentan con iguales atribuciones de índole tributario, siendo claro que dentro de nuestro ordenamiento jurídico no existe una regulación clara y expresa que disponga a las Municipalidades parámetros por los cuales deba fijar las tarifas en tasa por ocupación de espacio público, más allá de lo previsto en el artículo 104 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, conforme se señaló previamente.

En función de lo cual, por la necesidad de ejemplificar los costos de las tarifas establecidas en el artículo 19 de la Ordenanza impugnada, se procederá a realizar el análisis de todas las tasas fijadas, sin perjuicio de que algunas han sido ya declaradas inconstitucionales dentro de los problemas jurídicos precedentes.

Así, la "Ordenanza Metropolitana que establece el régimen administrativo y aplicación de la licencia metropolitana urbanística de utilización o aprovechamiento del espacio público para la instalación de redes de servicio-LMU 40"[16], establece dentro de su Capítulo VII las tasas de utilización privativa o aprovechamiento del espacio público para la instalación de redes de servicio en el Distrito Metropolitano de Quito, en donde, por ocupación de espacio aéreo, suelo o subsuelo, la Ordenanza Metropolitana fija una tarifa que

[14] Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización: Art. 566 "Objeto y determinación de las tasas.- Las municipalidades y distritos metropolitanos podrán aplicar las tasas retributivas de servicios públicos que se establecen en este Código. Podrán también aplicarse tasas sobre otros servicios públicos municipales o metropolitanos siempre que su monto guarde relación con el costo de producción de dichos servicios. A tal efecto, se entenderá por costo de producción el que resulte de aplicar reglas contables de general aceptación, debiendo desecharse la inclusión de gastos generales de la administración municipal o metropolitana que no tengan relación directa y evidente con la prestación del servicio (...)".

[15] Registro Oficial N.° 439 del 18 de febrero de 2015.

[16] Registro Oficial, edición especial N.° 132, del 14 de abril de 2011.

varía entre los US$ 0.08 y 0.35 anuales por cada metro lineal de cable, dependiendo de la zona territorial en que se ubique dicho material.

Por otro lado, según se establece en el artículo 18 de la Ordenanza del cantón Río Verde, las empresas que ubiquen dicho cableado deben pagar diariamente un valor de US$ 0.02 por cada metro lineal de cable tendido, es decir, un valor anual de US$ 7.30 por cada metro de cable; por lo tanto, en términos comparativos, esta última tarifa es mucho más alta que la tarifa mayor (US$ 0.35) fijada por el Distrito Metropolitano de Quito.

Continuando con el análisis del artículo 19 de la ordenanza, se puede observar de igual forma que en el resto de ocupaciones de espacios públicos por los cuales se cobra el tributo se establece una tarifa diaria y no anual. Es así que: 1) En el caso de estructuras metálicas para el uso de comunicación a celulares o canales de televisión, las contribuyentes deberán pagar diariamente el 20 % de una remuneración básica unificada (RBU), es decir, US$ 70.8 diarios, si tomamos en cuenta la RBU fijada para el año 2015[17]. 2) Igual circunstancia acontece con las frecuencias para servicios celulares o canales de televisión, cuya tarifa diaria es del 20 % de la RBU por el uso de espacio aéreo. 3) En el caso de las antenas para radio ayuda y radioaficionado la tarifa es de US$ 0.25 diarios por concepto de uso de espacio aéreo. 4) En el caso del uso de espacio aéreo a través de las antenas para radio emisoras comerciales, la tarifa asciende a US$ 1.50 diarios. 5) Para las antenas parabólicas para recepción de señal comercial de televisión satelital, la tarifa diaria es de US$ 0.40 y, finalmente, 6) Por ocupación de espacio público que se produce con la colocación de un poste, el contribuyente debe pagar la tarifa diaria y permanente de US$ 0.25.

Ahora bien, bajo el ánimo de interpretar estas cifras en relación al impacto económico que puede generar en el contribuyente, la Corte considera necesario incluir dentro del presente análisis el informe técnico proporcionado por el accionante del caso N.° 0043-15-IN y que consta de fojas 1 a 3 del expediente, elaborado por la Escuela Superior Politécnica del Litoral, bajo el título de "Análisis de impuestos y tasas municipales por derecho de vía para infraestructura de internet para ser considerada dentro de la nueva Ley Orgánica de Telecomunicaciones del Ecuador", el cual, ciertamente, puede orientar a este organismo a identificar si, conforme lo denuncia el accionante, las tarifas fijadas en el artículo 19 de la ordenanza alcanzan valores desproporcionados a la capacidad contributiva de una empresa dedicada al negocio de telecomunicaciones, afectando significativamente la renta o patrimonio de los contribuyentes e inobservando los principios tributarios previamente definidos.

En dicho informe se realiza un primer análisis comparativo entre las tasas que se cobran por igual concepto en varios países y dentro de ellos municipios en el continente americano, dando como conclusión que la carga tributaria en el pago de tasas municipales por "derecho de vía", es decir, ocupación de espacio público con infraestructura de internet, fluctúa entre el 2.2% hasta el 10 % de la facturación anual de las empresas de telecomunicaciones, lo cual es considerado como una carga tolerable.

Por otro lado, en un segundo análisis donde se hace referencia a varias ordenanzas bajo la denominación de "Facturación de operadoras vs. Tasas Gubernamentales" que en el Ecuador han sido denunciadas por su cobro elevado, se evidencia la marcada diferencia económica entre el costo por tasas municipales y la facturación anual que realiza la empresa por abonado fijo, arrojando como resultado las siguientes cifras:

Facturación anual por abonado fijo	Unidad anual por abono fijo	Pago FODETEL anual por abonado fijo (impuesto estatal)	Tasa municipal anual por abono fijo
US$ 407.04	**US$ 28.98**	**US$ 0.40**	**US$ 1,460.00**

Luego de este análisis, la Escuela Superior Politécnica del Litoral concluye:

> "Es evidente que las tasas/ impuestos municipales por derecho de vía por usuario, que están imponiendo algunos municipios del país a algunas operadoras de telecomunicaciones, exceden considerablemente al valor recaudado por el servicio de internet por usuario del país, y puede llegar a ser, de forma injustificada e ilógica, 50 veces mayores que las utilidades que han venido percibiendo las empresas proveedoras del servicio (…). Por lo que se recomienda un porcentaje de entre el 0 % y el2% de la facturación como impuesto municipal aplicado al derecho de vía, de tal forma que las operadoras de servicios de telecomunicaciones puedan seguir operando".

En virtud de lo analizado, esta Corte observa que efectivamente las tarifas fijadas dentro del artículo impugnado alcanzan valores excesivos que afectan de manera considerable la economía de las empresas privadas que bajo el afán de brindar el servicio comercial por el que fueron constituidas, se ven en la necesidad de hacer uso del espacio público, activando el hecho generador de las tasas reguladas en la ordenanza objeto de denuncia y en consecuencia, cumplir con el pago obligatorio de dicho tributo.

[17] Acuerdo Ministerial N.° 2 0256 del 30 de diciembre de 2014, Suplemento del Registro Oficial N.° 256 del 02 de febrero de 2015.

Partiendo de esta realidad, es evidente que las tasas por ocupación de espacio público, previstas en el artículo 19 de la Ordenanza que regula la utilización u ocupación del espacio aéreo, suelo y subsuelo, atenta contra el principio de no confiscatoriedad, en la medida en que el pago de sus tarifas originan de forma evidente una afectación a la renta o patrimonio del contribuyente, la cual sobrepasa los niveles de carga tributaria que todo contribuyente debe asumir en el pago de sus obligaciones.

De tal manera que no solo se ve comprometida su capacidad de ahorro, sino también la propia posibilidad de obtener una renta como resultado de la actividad económica que realiza, circunstancias que denotan una confiscación a la propiedad, según lo califica la doctrina, particular que ha sido inobservado por el ente legislativo en el ejercicio de su potestad tributaria.

De igual forma, esta Corte considera que las tasas previstas en la norma cuya inconstitucionalidad ha sido alegada, transgreden el principio tributario de proporcionalidad en la medida que inobservan al concepto de capacidad tributaria como el elemento determinante a la hora de fijar los montos que deberá asumir el sujeto pasivo en la obligación tributaria, pues, recordemos que dicho concepto, representa la aptitud de cada contribuyente para soportar las cargas fiscales en mayor o menor medida, es decir, que un sujeto aporte hacia el Estado en proporción a sus ingresos y rentas.

En igual medida, la inobservancia al principio de capacidad contributiva dentro de los tributos analizados transgrede a su vez, el principio tributario de razonabilidad, considerando que este último promueve la idea de que exista una justicia dentro de toda imposición fiscal, lo cual se puede alcanzar bajo el ideal de que cada sujeto responda según su aptitud de pago; caso contrario, de cobrarse tributos cuyos valores sobrepasen dicha capacidad, el tributo carecerá de razonabilidad.

Finalmente, se debe indicar que las tasas normadas en el artículo 19 de la Ordenanza que regula la instalación de postes en el cantón Río Verde, transgreden de igual forma el principio constitucional tributario de equidad, en la medida en que dicha imposición confiscatoria, desproporcionada e irracional, desmantela dentro del sistema tributario el sentido de justicia e igualdad que debe primar entre el poder tributario y los contribuyentes, conforme lo enuncia el artículo 300 de la Constitución de la República.

En el caso sujeto de estudio se determina que el artículo 19, contraviene el principio de equidad tributaria establecido en el artículo 300 de la Constitución de la República.

Por ello, con fundamento en el artículo 436 numerales 1, 2 y 3 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 76 numerales 4, 5 y 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional se declara la inconstitucionalidad del artículo 19 de la Ordenanza emitida por el GAD municipal de Río Verde.

Por todo lo expuesto, la Corte Constitucional conmina a la municipalidad de Río Verde a que, dentro de un plazo razonable, adecúe las tarifas por el cobro de tasas en la ocupación de espacio público, a los principios tributarios expuestos en el presente fallo y en particular, al principio de equidad, previsto en el artículo 300 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. Aceptar las acciones públicas de inconstitucionalidad presentadas y en consecuencia declarar la inconstitucionalidad de los artículos 18, 19 y 21; las disposiciones generales 4 y 5; y, la primera disposición transitoria de la "Ordenanza que regula la implantación de postes, cables y estructuras de estaciones radioeléctricas, centrales fijas y de base de los servicios móvil terrestre de radio, comunicaciones, a celulares, televisión, radio emisoras, radio ayuda fija y otras de tipo comercial, fijación de las tasas correspondientes a la utilización u ocupación del espacio aéreo, suelo y subsuelo en el cantón Río Verde", publicada en el Registro Oficial Suplemento N.° 932 del 12 de abril de 2013.

2. Declarar la inconstitucionalidad de los artículos 2, 18 y 19 de la Ordenanza emitida por el GAD municipal de Río Verde, publicada en el Registro Oficial Suplemento N.° 932 del 12 de abril de 2014; de la frase "subsuelo" en el artículo 1 y de las frases "subsuelo" y "espacio aéreo" en el primer inciso del artículo 3 por tanto, los referidos artículos constarán de la siguiente manera:

Art. 1. Objeto y Ámbito de Aplicación.- Esta ordenanza tiene por objeto regular, controlar y sancionar por la implantación de estructuras fijas y de soporte de antenas y su infraestructura relacionada para el servicio móvil avanzado en el territorio del gobierno municipal del cantón de Río Verde, a fin de cumplir con las condiciones de zonificación, uso del suelo y reducción del impacto ambiental, sujetos a las determinaciones de las leyes, ordenanzas y demás normativas vigentes.

Art. 3. Condiciones Generales de Implantación de Estructuras Fijas de Soportes de Antenas comerciales.- La implantación de estructuras fijas de soportes de antenas para la prestación de servicio móvil avanzado, cumplirá con el servicio de zonificación, uso y ocupación del suelo y sus relaciones de compatibilidad con la ordenanza que reglamenta el uso del suelo, así como con las condiciones generales:

a) Deberán integrarse al entorno circundante, adoptando las medidas de proporción y mimetización necesarias.

b) En el momento en el que el cantón Río Verde cuente con aeropuerto, conforme la normativa vigente el prestador del servicio comercial deberá contar con la autorización emitida por la Dirección General de Aviación Civil.

c) Para la implantación dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), Bosques Protectores (BP) o Patrimonios Forestal del Estado (PFE), el prestador de servicio deberá contar con el pronunciamiento favorable emitido por el Ministerio del Ambiente.

d) Se prohíbe su implantación en los monumentos históricos y en los bienes que pertenece al Patrimonio Nacional; en Áreas y Centros Históricos legalmente reconocidos, solo podrán efectuarse implantaciones, previo informes favorables de la Unidad Administrativa Municipal correspondiente; y,

e) Se prohíbe la implantación en áreas arqueológicas no edificadas.

3. Conminar a la Municipalidad de Río Verde a que, dentro de un plazo razonable, adecúe las tarifas por el cobro de tasas en la ocupación de espacio público, a los principios tributarios expuestos en el presente fallo y en particular al principio de equidad, previsto en el artículo 300 de la Constitución de la República, tomando en consideración, asimismo, las declaratorias de inconstitucionalidad establecidas dentro de las sentencias Nros. 007-15-SIN-CC y 008-15-SIN-CC, dictadas por la Corte Constitucional el 31 de marzo de 2015 y otras, bajo prevenciones de lo establecido en el artículo 86 numeral 4 de la Constitución de la República.

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

f.) Alfredo Ruiz Guzmán, **PRESIDENTE.**

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

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con cinco votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez Loayza, Wendy Molina Andrade, Roxana Silva Chicaiza y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de los jueces Tatiana Ordeñana Sierra, Patricio Pazmiño Freire, Ruth Seni Pinoargote y Manuel Viteri Olvera, en sesión del 20 de enero del 2016. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 23 de febrero de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASOS Nros. 0039-14-IN y 0043-15-IN ACUMULADOS

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el señor Alfredo Ruíz Guzmán, Presidente de la Corte Constitucional, el día jueves 28 de enero del dos mil dieciséis.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 23 de febrero de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 6 de enero de 2016

SENTENCIA N.° 006-16-SEP-CC

CASO N.° 1780-11-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

La demanda de acción extraordinaria de protección fue presentada por Edison Atilio Sánchez Cantos, Vicente Plutarco Tomalá Tomalá, Isabel Quijije Hurtado, Manuel Jacinto Mejía León y Flavio Holguín Beltrán, en calidad de presidente, vicepresidente, secretaria, tesorero y síndico de la Comuna "La Estacada", en su orden. Los accionantes conforman el cabildo de dicha comuna. La demanda fue presentada ante el señor juez décimo sexto de lo penal del Guayas, con sede en el cantón Daule, el 21 de julio de 2011. Por su parte, por disposición constante en el auto del 23 de agosto de 2011 y, luego de una devolución del expediente por temas de foliación, se remitió la demanda junto con el expediente a la Corte Constitucional para el período de transición, el 8 de septiembre de 2011, siendo recibido por el Organismo finalmente el 11 de octubre del mismo año.

El secretario general, el 11 de octubre de 2011, certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

Por su parte la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, mediante auto del día 07 de diciembre de 2011, a las 09h46, 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[1], admitió a trámite la presente acción.

De conformidad con el sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, efectuado el 19 de enero de 2012, la ex jueza sustanciadora, Nina Pacari Vega, avocó conocimiento de la presente causa por medio de la providencia dictada el 20 de marzo de 2012 a las 14:10.

En aplicación de los artículos 25 a 27 del Régimen de Transición de la Constitución de la República el 06 de noviembre de 2012, fueron posesionados los jueces y juezas de la primera Corte Constitucional. 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 sustanciadora, María del Carmen Maldonado, quien avocó conocimiento de la causa el 3 de junio de 2015.

[1] Segundo Suplemento del Registro Oficial N.º 52 del 22 de octubre de 2009.

En aplicación de los artículos 432 a 434 de la Constitución de la República del Ecuador el día 05 de noviembre de 2015 fueron posesionados los jueces y juezas de la Corte Constitucional, quienes fueron designados por medio del procedimiento de renovación por tercios. En tal virtud, el Pleno del Organismo procedió al sorteo de la causa el 5 de noviembre de 2015. De conformidad con dicho sorteo, el secretario general remitió el expediente a la jueza constitucional sustanciadora, Pamela Martínez Loayza, la cual avocó conocimiento de la causa el 9 de noviembre de 2015, disponiendo que se notifique dicha providencia a las partes y a los terceros interesados en la misma.

Hechos relevantes en la tramitación de la causa ante jueces y juezas inferiores

La presente acción extraordinaria de protección fue presentada contra la resolución de primera instancia del señor juez décimo sexto de lo penal del Guayas, con sede en el cantón Daule. En el caso en análisis, los accionantes mencionan que al vivir ellos en el cantón Pedro Carbo y su abogado patrocinador en la ciudad de Guayaquil, optaron por fijar "las puertas del juzgado" como lugar para recibir las notificaciones que les correspondía en la acción de protección.

Señalan adicionalmente que en un inicio visitaban el despacho a diario esperando se les notifique con la sentencia, pero al no recibirla "espaciaron" sus visitas al juzgado, y luego se enteraron tarde que ya se había emitido la sentencia y se encontraba ejecutoriada, sin poder hacer uso entonces de su derecho a la apelación.

Decisión impugnada

Parte pertinente de la sentencia dictada por el juez décimo sexto de lo penal del Guayas, con sede en el cantón Daule, el 27 de junio de 2011 en la acción de protección N.° 77-2011:

> CUARTO: (…)Por lo tanto el acto administrativo impugnado por la parte accionante es totalmente legítimo, ya que fue emanado por autoridad competente, en tal virtud lo solicitado por la parte accionante en razón de ser improcedente tomando en cuenta que la acción de Protección es una garantía de derechos subjetivos fundamentales y no una vía de acción para analizar la legalidad o ilegalidad de un acto administrativo de la administración pública, hecho y situación jurídica que le corresponde conocer a los Tribunales de Justicia Ordinaria, es decir a la Sala de lo (sic) Tribunal Contencioso Administrativo con sede en la ciudad de Guayaquil. De conformidad a su competencia y jerarquía. En la especie es importante determinar que la Acción de Protección, ha sido instituida en la Constitución del Estado en el Art. 88, para resolver ciertos casos de excepción de acuerdo con la Ley. Por lo tanto acerca del recurso planteado por el accionante su procedimiento para su conocimiento y resolución tiene su observancia su propio trámite de procedimiento como es la Ley pre existente que debió sujetarse el demandante como es la Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa contenido en el Art. 1 en concordancia con el Art. 38 de la Ley de Modernización del Estado en armonía con lo establecido en el Art. 217 numeral 7 del Código Orgánico de Justicia (…). Tomando en cuenta que los hechos materiales de la presente demanda de derechos subjetivos constitucionales, cuando efectivamente el acto administrativo puede ser impugnado por la vía judicial, esto es, ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo (…) ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LEYES DE LA REPÚBLICA, declara sin lugar la Acción de Protección presentada (…). Sin perjuicio de que la parte accionante haga valer sus derechos y acuda ante las Autoridades pertinentes de acuerdo con la Ley de la Jurisdicción contencioso administrativo…

Detalle de la demanda

Hechos relatados y derechos presuntamente vulnerados

Los legitimados activos, Edison Atilio Sánchez Cantos, Vicente Plutarco Tomalá Tomalá, Isabel Quijije Hurtado, Manuel Jacinto Mejía León y Flavio Holguín Beltrán, en calidad de presidente, vicepresidente, secretaria, tesorero y síndico de la Comuna "La Estacada", en su orden, presentaron una acción de protección contra el acto administrativo emitido por el subsecretario de asesoría jurídica del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca –MAGAP-. Mediante dicho acto se les indicó que esa cartera de Estado no puede atender el pedido de legalización de tierras de la mencionada comuna, alegando que la competencia para ello, a la fecha de la petición de la comuna, fue transferida a las juezas y jueces de lo civil. La norma mediante la cual la competencia fue transferida es la reforma al artículo 10 del Estatuto Jurídico de las Comunidades Campesinas, dispuesta en el numeral 27 de las disposiciones reformatorias y derogatorias del Código Orgánico de la Función Judicial.

A través de la sentencia que ahora se impugna, el señor juez décimo sexto de lo penal del Guayas declaró sin lugar la acción presentada. De la sentencia emitida en primera instancia en la acción de protección, de la cual alegan no pudieron recurrir, los accionantes interponen la presente acción extraordinaria de protección.

En concreto, en su demanda de acción extraordinaria de protección señalan:

> 5.- El señor Juez al negarnos la acción de amparo Constitucional, alegando fútilmente de que se trata de un asunto de mera legalidad, viola en forma expresa la garantía constitucional prevista en el Art. 321 de la Constitución de la República del Ecuador, que a la letra dice lo siguiente: "El estado reconoce y garantiza el derecho a la propiedad en sus formas pública, privada, COMUNITARIA, estatal, asociativa, cooperativa, mixta y que deberá cumplir con su función social y ambiental". Viola en forma expresa las garantías constitucionales previstas en el mismo cuerpo legal (sic) y contenidas en el Art. 57 Numerales 4, 5, 11, y 21 inciso final (…). La sentencia del Juez viola el derecho comunitario al BUEN VIVIR, previsto en el Art. 85 numerales 1 y 2…

Expresan que el juez en sentencia establece una argumentación "simple y mediocre" para rechazar la demanda, y que, respecto a la alegación de que el acto

administrativo impugnado puede ser demandado ante el Tribunal Contencioso Administrativo, afirman, en lo principal:

> 7.- (…) cuando de violación de derechos constitucionales se trata, cuando se están violando derechos constitucionales colectivos, se está causando un daño a una comunidad entera, atropellando derechos determinados con toda claridad y precisión en la Constitución he de buscar la acción más eficaz e inmediata que es precisamente la acción de Protección, en mi demanda en ningún momento pido que se califique la legalidad o ilegalidad del acto administrativo, pido que se repare el daño que nos está causando ese acto administrativo, demuestro documentalmente el perjuicio que nos causa dicha negativa a atender nuestro pedido de titulación de nuestras tierras ancestrales; el señor juez olvida aplicar los principios que rigen en la administración de justicia constitucional previstos en el Art. 2 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en lo referente al principio de aplicación de la ley en lo más favorable a los derechos de las personas y colectividades; al de optimización de los principios Constitucionales; a la obligatoriedad de considerar el precedente constitucional, y el principio de la obligatoriedad de administrar justicia (…)
> 8.- El Juez de la instancia, en su primera parte manifiesta que es competente para resolver la controversia planteada, pero en el fondo no resuelve nada sino que se declara incompetente para resolver mi pedido de restablecimiento de mis derechos constitucionales conculcados con la inhibición del MAGAP y nos manda a demandar al Ministerio en la vía contenciosa, es allí en donde se causa la lesión a nuestros derechos constitucionales, porque por un lado el Ministerio nos manda ilegalmente a hacer valer nuestros derechos ante un juez de lo Civil, en tanto que este juez nos manda a que demandemos ante el Tribunal Contencioso, no resuelve lo sustancial de nuestra demanda a pesar de que se declaró competente para conocer y resolver.

Pretensión

En razón de los argumentos expuestos, los accionantes solicitan a la Corte Constitucional lo siguiente:

> **DEMANDA:**
>
> En base a los antecedentes expuestos (…) deduzco la presente **ACCIÓN EXTRAORDINARIA DE PROTECCIÓN** a fin de que dejando de lado la irrita e ilegal sentencia judicial en sentencia se declare la violación de los derechos colectivos constitucionales de la comuna y se disponga la reparación integral de los derechos conculcados especialmente el derecho a que se legalicen los terrenos comunales ancestrales (…), disponiendo que la sentencia de la Corte Constitucional sirva como suficiente título de propiedad que debe protocolizarse en una notaría e inscribirse en el correspondiente Registro de la Propiedad…

Informe del juez o jueza

Comparece Walter Narea Raymundo en calidad de juez temporal del Juzgado Décimo Sexto de lo Penal del Guayas, con sede en Daule, mediante escrito constante a foja 30 del expediente constitucional.

Con oficio del 30 de marzo de 2012, informa que la acción de protección en cuestión fue conocida, tramitada y resuelta por José Franco Sandoval, juez provisional del despacho a la época, el mismo que asume el despacho el 4 de agosto de 2011, y el actuario pone la causa en su conocimiento el día 23 del mismo mes, por lo que la presente acción extraordinaria de protección es remitida a la Corte Constitucional mediante oficio del 8 de septiembre de 2011, señalando finalmente que aquello es todo cuanto puede informar con relación a dicha acción de protección que no tramitó.

Intervención de terceros interesados en el proceso

Mediante escritos varios, comparece al proceso la abogada María Luisa Granizo Cruz, en calidad de coordinadora y subsecretaria de Asesoría Jurídica del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca; y en su escrito constante a fojas 23 del expediente constitucional, manifiesta en lo principal:

> … 2.- Lo solicitado por los actores (…) es improcedente por cuanto la acción extraordinaria de Protección tiene por objeto la protección de derechos constitucionales y debido proceso en sentencias, autos definitivos, resoluciones con fuerza de sentencia, en los que haya violado por acción u omisión derechos reconocidos en la constitución lo cual, en este caso, no se ha producido.
>
> **FUNDAMENTOS DE DERECHO**.
>
> 1. El Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva esta (sic) norma que rige en forma general los actos administrativos públicos y define el acto administrativo en sus artículos 65 y 69 en concordancia con el artículo 76 numeral 3 de la Constitución (…)
> 2. El Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva el Art. 69 dice "IMPUGNACION.- Todos los actos administrativos expedidos por los órganos y entidades sometidos a este Estatuto serán impugnables en sede administrativa (…)
> 3. (…)
> 4. En el caso que nos ocupa, la ley preexistente a la que debieron sujetarse los accionantes es la ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa (…). En concordancia con lo que prescribe el art. 38 de la Ley de Modernización del Estado (…)
> 5. El Art. 173 de la Constitución de la República del Ecuador que dice: "los actos administrativos de cualquier autoridad pública del Estado podrá (sic) ser impugnados tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial". Por lo tanto esta no es la vía para reclamar un acto administrativo.
> 6. El numeral 4to del Art. 217 del Código Orgánico de la Función Judicial establece la competencia que tienen los jueces de los tribunales contenciosos administrativos para conocer demandas en las que se impugnan actos administrativos en materia no tributaria expedidos por la Administración Pública, en consecuencia se deja de manifiesto la desnaturalización de la acción de protección y por ende esta acción extraordinaria (…)
> 7. Siendo imperante Señores Jueces constitucionales resaltar que las normas legales invocadas son de carácter

> y cumplimiento OBLIGATORIO no discrecional para ningún juez y así se ha expresado en la sentencia impugnada por los actores mediante esta acción extraordinaria…

Con base en los fundamentos mencionados, concretamente el MAGAP solicita que esta acción extraordinaria de protección "… sea declarada inadmisible; y, se confirme la Sentencia de Primera Instancia, la misma que se encuentra ejecutoriada y los actores no apelaron".

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 **c** y tercer inciso del artículo 46 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional[2].

Validez procesal

Como consta en los antecedentes de este caso, la acción extraordinaria de protección fue presentada contra una sentencia de primera instancia dentro de una acción de protección. Al respecto, alegaron los accionantes que aquello sucedió por cuanto habían fijado como lugar para recibir las notificaciones "las puertas del juzgado" e inicialmente iban a diario, pero luego ante la demora de despacho, "espaciaron" las visitas, y: "el rato menos pensado el juez dicta sentencia y no pudi[eron] percatar[se] en forma oportuna para hacer uso de [su] derecho de apelación y cuando [se] entera[ron] de este particular esta sentencia estaba ya ejecutoriada, razón por la que no puede atribuirse a los accionantes ni a [su] abogado de negligencia".

Al respecto, cabe señalar que el particular fue objeto de consideración y análisis dentro de los requisitos ya evaluados por la Sala de Admisión en su momento. En tal sentido, corresponde a esta Corte pronunciarse en sentencia sobre los asuntos constitucionales de fondo que el presente caso demande[3].

Naturaleza jurídica y objeto de la acción extraordinaria de protección

Como ya se lo ha reiterado en múltiples fallos, la Corte Constitucional, por medio de la acción extraordinaria de protección, se pronunciará respecto a dos cuestiones principales: la vulneración de derechos constitucionales o la violación de normas del debido proceso. En este orden, todas las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual o colectiva, podrán presentar una acción extraordinaria de protección contra las sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, 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.

Cabe señalar, que por medio de la admisión de causas para ser conocidas a través de la acción extraordinaria de protección, la Corte Constitucional puede: "establecer precedentes judiciales, corregir la inobservancia de precedentes establecidos por la Corte Constitucional y sentenciar sobre asuntos de relevancia y trascendencia nacional", conforme con lo dispuesto en el artículo 62 numeral 8 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Determinación y desarrollo de los problemas jurídicos

En razón de la revisión íntegra del expediente y su contenido, esta Corte Constitucional realizará la enunciación y desarrollo de los problemas jurídicos a ser resueltos en relación con los elementos que configuran el escenario constitucional en este caso, y fundamentará cada uno de ellos en los términos siguientes:

La sentencia dictada por el juez décimo sexto de lo penal del Guayas con sede en Daule, dentro de la acción de protección N.° 77-2011, ¿vulneró el derecho constitucional al debido proceso en la garantía a la motivación?

Como primer aspecto a tratar, en atención a los argumentos planteados por los accionantes en su demanda, esta Corte Constitucional considera necesario y primordial evaluar las razones que el juez consideró en su fallo, y la manera de exponer y concatenar sus argumentos para llegar a la decisión adoptada. Con tal propósito, recordemos que la Constitución ecuatoriana al respecto 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:
> (…)
> 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…

La motivación como una garantía del derecho a la defensa, deriva en el derecho de las personas a recibir resoluciones debidamente fundamentadas por parte de los poderes públicos, de conformidad con lo establecido en el artículo

---

[2] Suplemento del Registro Oficial N.º 613 del 22 de octubre de 2015.

[3] Corte Constitucional, Sentencia N.° 036-13-SEP-CC, Caso N.° 1646-10-EP; Sentencia N.° 068-13-SEP-CC, Caso N.° 447-12-EP; Sentencia N.° 093-14-SEP-CC, Caso N.° 1752-11-EP; Sentencia N.° 185-15-SEP-CC, Caso N.° 095-11-EP.

76 numeral 7 literal **l** de la Constitución[4]; debiendo la motivación responder a "… la debida y lógica coherencia de razonabilidad que debe existir entre la pretensión, los elementos fácticos, las consideraciones y vinculación de la norma jurídica y la resolución tomada"[5].

En tal sentido, constituye línea jurisprudencial de esta Corte el entender que una resolución motivada es aquella que cumple, además de las condiciones estructurales derivadas del tenor literal de la norma constitucional, al menos con los requisitos de razonabilidad, lógica y comprensibilidad; los cuales, a partir de una lectura sistemática del texto constitucional, se entienden como condiciones intrínsecas del razonamiento, traducidas en los siguientes estándares[6]:

> … Para que determinada resolución se halle correctamente motivada es necesario que la autoridad que tome la decisión exponga las razones que el Derecho le ofrece para adoptarla. Dicha exposición debe hacérsela de manera razonable, lógica y comprensible, así como mostrar cómo los enunciados normativos se adecuan a los deseos de solucionar los conflictos presentados. Una decisión razonable es aquella fundada en los principios constitucionales. La decisión lógica, por su lado, implica coherencia entre las premisas y la conclusión, así como entre 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[7]…

Complementario con lo anterior, en relación a los requisitos de la motivación, esta Corte también ha manifestado lo siguiente:

> 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[8]...

Además, para el presente caso, debe recordarse que:

> … Este derecho, sin lugar a duda, se refuerza cuando los juzgadores resuelven acciones de protección de los derechos, pues lo que se encuentra en controversia es la posible vulneración de derechos constitucionales, razón por la cual la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional ha establecido que "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[9].

En el caso *sub judice*, recordemos que los accionantes manifiestan que la sentencia emitida por el juez de instancia se basa en una "argumentación simple y mediocre", alegando que la respuesta del juzgador que el acto administrativo puede ser demandado vía contenciosa administrativa, no responde de manera inmediata ni eficaz al pedido de protección de su derecho constitucional -propiedad comunal-, pues alegan que en su demanda de acción de protección "en ningún momento pid[en] que se califique la legalidad o ilegalidad del acto administrativo, pid[en] que se repare el daño que [les] está causando ese acto administrativo".

Ahora bien, respecto a la sentencia emitida en la acción de protección por el mencionado juez décimo sexto de lo penal, la misma se compone de cuatro considerandos antes del *decisum* o decisión final. Dichos considerandos están precedidos por la enunciación de breves antecedentes del caso y de la transcripción de la demanda. Los tres primeros considerandos se refieren a la declaración de la competencia del juez, al establecimiento del objeto de la acción de protección y a la descripción del acto administrativo impugnado, en su orden.

A continuación, en el considerando siguiente, el juez expresa, en lo principal:

> CUARTO: De todo lo antes expuesto, de los considerandos analizados y valorados, esta Judicatura considera fundamentalmente las circunstancias que tiene que distinguir un conflicto de Constitucionalidad frente a un conflicto de mera legalidad. Por lo tanto el acto administrativo impugnado por la parte accionante es totalmente legítimo, ya que fue emanado por autoridad competente, en tal virtud lo solicitado por la parte accionante en razón de ser improcedente tomando en cuenta que la acción de Protección es una garantía de derechos subjetivos fundamentales y no una vía de acción para analizar la legalidad o ilegalidad de un acto administrativo de la administración pública, hecho y situación jurídica que le corresponde conocer a los Tribunales de Justicia Ordinaria (…) la Acción de Protección, ha sido instituida en la Constitución del Estado en el Art. 88, para resolver ciertos casos de excepción de acuerdo con la Ley. Por lo tanto acerca del recurso planteado por el accionante su procedimiento para su conocimiento y resolución tiene su observancia su propio trámite de procedimiento como es la Ley pre existente…

De lo expuesto, en el texto de la sentencia no se observa que el juez haya realizado análisis o ejercicio intelectual alguno tendiente a evaluar, de forma previa, razonada y argumentada, la existencia o no de vulneración de derechos que corresponda tutelar mediante la acción de protección planteada. En su lugar, solo expresa de manera directa que el acto administrativo impugnado "es totalmente legítimo, ya que fue emanado por autoridad competente". En razón de esto último, concluye que lo solicitado mediante la acción

---

[4] Corte Constitucional, Sentencia N.° 101-14-SEP-CC, Caso N.° 1403-12-EP.

[5] Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.° 200-12-SEP-CC, caso N.° 1678-10-EP.

[6] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 126-14-SEP-CC, casos N.° 0971-11-EP y 0972-11-EP.

[7] Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, Sentencia N.° 227-12-SEP-CC, Caso N.° 1212-11-EP.

[8] Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N.° 126-14-SEP-CC, Casos N.° 0971-11-EP y 0972-11-EP.

[9] Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N.º 080-13-SEP-CC, Caso N.º 0445-11-EP.

de protección es improcedente pues dicha acción no es una vía para analizar la ilegalidad de actos administrativos, según lo entiende del artículo 88 de la Constitución de la República. Por ende, declara sin lugar la demanda, "[s]in perjuicio de que la parte accionante haga valer sus derechos y acuda ante las Autoridades pertinentes de acuerdo con la Ley de la Jurisdicción contencioso administrativa".

Al respecto, esta Corte Constitucional ha insistido en que "no se puede restringir o limitar el alcance de la acción de protección a la existencia de recursos judiciales y administrativos de defensa, siendo que la condición de su procedencia es la vulneración de derechos constitucionales"[10].

Sobre la base de estas consideraciones, resulta evidente que la autoridad jurisdiccional de primera instancia, no obstante declararse competente para conocer la acción de protección presentada, no realiza un ejercicio intelectual que verifique la existencia o no de vulneración de derechos tutelables mediante la garantía constitucional activada. Por ende, no se fundamenta correctamente en lo establecido en el artículo 88 de la Constitución, en concordancia con el artículo 39 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en relación al objeto de dicha acción constitucional; sino que, por el contrario, se limita a concluir que la vía correspondiente es la contenciosa administrativa por tratarse de un acto administrativo. Adicionalmente, luego de describir dicho acto, lo califica como "totalmente legítimo". Dicha cuestión es contradictoria, entonces, con su propia premisa inicial en la que sostiene que la "acción de protección es una garantía de derechos subjetivos fundamentales y no una vía de acción para analizar la legalidad o ilegalidad de un acto administrativo de la administración pública".

Por otro lado, es necesario enfatizar que el objeto de la acción de protección tiene directa conexión con la tutela judicial efectiva, imparcial y expedita de los derechos constitucionales; y por lo tanto, las decisiones emitidas en su contexto, deben estar fundamentadas de forma que la satisfagan de la manera más óptima posible. Tal como esta Corte lo expuso en casos anteriores relacionados a la acción de protección:

> "… el artículo 88 de la Constitución de la República señala que el supuesto para su concesión es la existencia de una vulneración de derechos constitucionales. Una de las causas para que se verifique tal evento puede ser la existencia de un acto de autoridad pública no judicial. La disposición difiere radicalmente respecto de aquella que estatuía el extinto amparo constitucional, pues la atención del juez constitucional deja de gravitar en torno al "acto" y sus características –denominadas por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional como elementos de "legitimidad" del acto administrativo–, y se centra en la situación violatoria en que tal acto ocasionó. Es así que más allá de un escueto análisis respecto de si la autoridad es competente, o si el contenido, procedimiento, causa, objeto o motivación del acto son acordes con el ordenamiento jurídico, los jueces constitucionales deberán sopesar todos los elementos fácticos que permitan llegar a la convicción sobre si el acto constituye o no la causa de una situación violatoria a los derechos constitucionales. De ahí la necesidad de constituir a la acción de protección en un proceso de conocimiento, que declara la vulneración y repara integralmente"[11].

En tal sentido, la sentencia *sub examine* carece de razonabilidad y de lógica, en los términos en que esta Corte los ha entendido como condiciones intrínsecas de la motivación, debido a que no se verifica que la decisión se funde en los principios constitucionales que rigen la acción de protección ni en la tutela judicial efectiva que ésta brinda a los derechos constitucionales; ni construye una argumentación coherente entre la premisa que invoca y la conclusión a la que llega. Todo lo cual vulnera el derecho constitucional a obtener resoluciones motivadas de los poderes públicos, contenido en el artículo 76 numeral 7 literal **l** de la Constitución.

Por aquello, ante la falta de motivación que ha conllevado la sentencia de la acción de protección analizada; considerando que el objeto de análisis del caso *sub judice* constituye materia de justicia constitucional, al requerirse por parte de los legitimados activos la tutela de sus derechos constitucionales –cuestión que no fue objeto de pronunciamiento en la acción de protección, quedando en consecuencia la petición de protección de los accionantes desatendida sin recibir una adecuada explicación–; en función de las atribuciones de este Organismo, que se erige como el máximo órgano de control constitucional, de interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia[12]; esta Corte resarcirá a los accionantes pronunciándose sobre la pertinencia de su pretensión para ser conocida por medio de la garantía constitucional incoada.

En efecto, esta Corte se ha pronunciado señalando que:

> Tomando en consideración que la Corte Constitucional es el máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia, a través del conocimiento y resolución de la acción extraordinaria de protección le corresponde velar por los derechos constitucionales y la supremacía de la Constitución, no solo en su dimensión subjetiva, sino también en su dimensión objetiva[13]. En tal sentido, una vez que se ha resuelto respecto de la pretensión del accionante y se ha determinado que existe

[10] Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N.º 098-13-SEP-CC, Caso N.º 1850-11-EP.

[11] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 080-13-SEP-CC, caso N.º 0445-11-EP.

[12] *Cfr.* Artículos 429 y 436, numeral 1, de la Constitución de la República.

[13] La acción extraordinaria de protección tiene una doble dimensión dentro del constitucionalismo ecuatoriano: subjetiva y objetiva. La dimensión subjetiva ocurre respecto de la tutela de los derechos constitucionales alegados por el/la accionante y que son resueltos por la Corte Constitucional; mientras que la dimensión objetiva está asociada al establecimiento de precedentes jurisprudenciales e interpretación constitucional que es de obligatorio cumplimiento por parte de los operadores jurídicos.

> una vulneración del derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación, esta Corte, en virtud de los hechos del caso, para garantizar el uso adecuado de la garantía jurisdiccional de la acción de protección, la observancia de los precedentes jurisprudenciales emitidos por este Organismo, y para evitar una dilación innecesaria dentro de la tramitación del caso en examen, estima necesario pronunciarse también respecto de si existió una vulneración a los derechos constitucionales alegados por el accionante dentro del proceso [de instancia y apelación][14].

En tal sentido, corresponde a la Corte Constitucional examinar la pretensión inicial de los legitimados activos, con la finalidad de verificar si efectivamente la vulneración de derechos alegada por ellos es tutelable a través de una acción de protección. Para ese propósito, esta Corte resolverá el siguiente problema jurídico:

¿La pretensión de los accionantes, en relación al derecho constitucional a la propiedad que alegaban, era un asunto propio de conocimiento y tutela mediante una acción de protección?

Recapitulando, en su demanda los accionantes comentan que solicitaron al Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca -MAGAP- la titularización de las tierras ancestrales que pertenecen a la Comuna "La Estacada". Por su parte, el subsecretario de Asesoría Jurídica dio contestación informando la abstención de esta cartera de Estado para conocer dicha solicitud por cuanto ya no era un tema de su competencia, sino de la justicia ordinaria; es decir, de los jueces civiles, a raíz de las reformas que sufrió el Estatuto Jurídico de las Comunidades Campesinas. Además indicó en su respuesta que: "El peticionario podrá ejercer las acciones que creyere convenientes en la jurisdicción respectiva para hacer valer sus derechos"[15]. A continuación, el mencionado ministerio, en su comparecencia a esta acción extraordinaria de protección como tercero interesado, insiste en que los accionantes, de no estar de acuerdo con el criterio emitido, debieron hacer uso de los recursos y vías administrativas y judiciales que el ordenamiento jurídico ordinario les proporcionaba.

Ante la respuesta recibida, la comuna interpuso acción de protección al considerar que el pronunciamiento ministerial en ese sentido:

> "… es absolutamente ilegal, por cuanto la reforma aludida, se refiere a litigios sobre tierras (…) pero de ninguna manera se refiere a un derecho Constitucional que tienen las Comunas para obtener la legalización de las tierras que han venido poseyendo por décadas de forma pacífica y continua, razón por la cual es evidente que existe mala fe por parte de la administración y se pretende dejar[los] en una situación de indefensión (…) se trata de solicitar que se legalicen [sus] tierras ancestrales (…) ya que al no tener legalizados los títulos de [sus] tierras [pierden] todos los beneficios que el Estado Ecuatoriano otorga a las Comunas para el desarrollo de la productividad, lo que significa también un atentado a [su] derecho del Buen Vivir"[16].

Por lo anterior, consideran que el pronunciamiento ministerial en esos términos se materializa como una violación expresa a su derecho constitucional a la propiedad sobre tierras comunales, que constituye una garantía prevista en el artículo 321 de la Constitución de la República. Asimismo, estiman que la respuesta del ministerio viola en igual forma lo dispuesto en los numerales 4, 5, 11 y 21 inciso final del artículo 57 de la Carta Magna. Por lo tanto, pretenden que mediante la acción de protección se "declare la nulidad" del oficio que contiene el pronunciamiento ministerial, y que dicho ministerio emita el documento de adjudicación de las tierras a su favor.

Respecto a esto último, cabe señalar que la petición expresa de los accionantes en la acción extraordinaria de protección se dirigió en el mismo sentido; esto es, "que la sentencia de la Corte Constitucional sirva como suficiente título de propiedad que debe protocolizarse en una notaría e inscribirse en el correspondiente Registro de la Propiedad".

A partir de lo argumentado, es preciso revisar el texto constitucional invocado por los accionantes:

> **Art. 321**.- El Estado reconoce y garantiza el derecho a la propiedad en sus formas pública, privada, comunitaria, estatal, asociativa, cooperativa, mixta, y que deberá cumplir su función social y ambiental.
>
> **Art. 57**.- Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos:
> (…)
> 4. Conservar la propiedad imprescriptible de sus tierras comunitarias, que serán inalienables, inembargables e indivisibles. Estas tierras estarán exentas del pago de tasas e impuestos.
> 5. Mantener la posesión de las tierras y territorios ancestrales y obtener su adjudicación gratuita.
> (…)
> 11. No ser desplazados de sus tierras ancestrales.
> (…)
> 21. (…) El Estado garantizará la aplicación de estos derechos colectivos sin discriminación alguna, en condiciones de igualdad y equidad entre mujeres y hombres.

Por otro lado, en aplicación del principio *iura novit curia*, entendido como la capacidad del juez para aplicar una norma distinta a la invocada por los participantes en un proceso constitucional[17], y en atención a una interpretación de las normas constitucionales a partir del contexto general

[14] Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N.° 175-15-SEP-CC, Caso N.° 1865-12-SEP-CC.

[15] Oficio N.° MAGAP-SJ-2011-0115-OF, del 3 de marzo de 2011, constante a foja 8 del primer cuerpo de la acción de protección.

[16] Demanda de acción de protección, constante a fojas 80 a 85 del primer cuerpo de la acción de protección.

[17] *Cfr.* Artículo 4 numeral 13, de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

que más se ajuste a la Constitución en su integralidad[18], esta Corte considera que para el caso en examen se debe observar también lo dispuesto en el artículo 66 numeral 26 de la Constitución de la República, que dispone: "**Art. 66.-** Se reconoce y garantizará a las personas:
(…)
26. El derecho a la propiedad en todas sus formas, con función y responsabilidad social y ambiental. El derecho al acceso a la propiedad se hará efectivo con la adopción de políticas públicas, entre otras medidas".

De lo expuesto hasta aquí, esta Corte colige sin duda que la pretensión de los accionantes mediante las acciones de protección y extraordinaria de protección interpuestas, es la de obtener la propiedad de los territorios en los que se asienta la comuna "La Estacada"; requiriendo inclusive en su demanda de acción extraordinaria de protección, que la sentencia favorable a su petición constituya el título de propiedad a ser inscrito para perfeccionar el dominio sobre dichas tierras.

Entrando en materia, respecto al derecho constitucional a la propiedad, esta Corte Constitucional ha expresado que el mismo, independientemente del tipo o forma de propiedad de que se trate, comprende una doble dimensión y es a partir de la adecuada identificación y diferenciación de aquello en los casos en concreto, que se llegará a establecer el ámbito de protección así previsto:

> "En el ordenamiento jurídico ecuatoriano, el derecho a la propiedad abarca una doble dimensión: la primera, referida a su reconocimiento como derecho constitucional, que implica una obligación por parte del Estado para promover su acceso y una limitación para que el mismo, no lo menoscabe ni vulnere, es decir, genera obligaciones de prestación y abstención; mientras que la segunda se refiere a la declaración de un derecho, en cuanto el derecho de propiedad se encuentra encaminado al reconocimiento de la titularidad de propietario de un bien o al goce de los derechos reales bajo las modalidades y formas determinadas en el Código Civil y Código de Procedimiento Civil.
>
> Para ambos casos, el ordenamiento jurídico ha establecido diferentes escenarios jurisdiccionales. En el primer caso, al encontramos frente a materia de justicia constitucional, en tanto se trata de un derecho preexistente que responde a su derivación del derecho a la dignidad humana, el derecho puede ser justiciable mediante las garantías jurisdiccionales; en el segundo caso, al responder a materia relativa a la justicia ordinaria, ya que se encuentra encaminado a buscar la declaración de un derecho y su respectiva titularidad, el ordenamiento jurídico ha previsto diversas acciones ordinarias para su activación[19].

De lo anterior, se colige que el reconocimiento del alegado derecho a la propiedad debe enmarcarse en los parámetros que la ley, las políticas públicas y demás medidas fijen para ese propósito. Con tal pretensión, respecto del derecho a la propiedad, recordemos que esta Corte ha diferenciado la "doble dimensión" que este derecho abarca en el ordenamiento jurídico ecuatoriano.

Así, en síntesis, sobre el derecho constitucional a la propiedad esta Corte ha distinguido: **1)** En cuanto lo sustantivo, una primera dimensión referida a su reconocimiento como derecho constitucional que implica una obligación por parte del Estado para promover su acceso a través de las políticas públicas y otras medidas, y una limitación para que el mismo Estado no lo menoscabe ni vulnere, es decir, genera obligaciones de prestación y abstención; y, una segunda dimensión que se refiere a la declaración propiamente dicha de un derecho, en cuanto el derecho de propiedad se encuentra encaminado al reconocimiento de la titularidad de propietario de un bien o al goce de los derechos reales que derivan de él. **2)** En cuanto a lo adjetivo, en el primer caso, se está frente a materia de justicia constitucional, en tanto se trata de un derecho preexistente que responde a su derivación del derecho a la dignidad humana, justiciable mediante las garantías jurisdiccionales; y, en el segundo caso, se está frente a materia de justicia ordinaria, ya que se encuentra encaminado a buscar la declaración de un derecho y su respectiva titularidad, para lo cual el ordenamiento jurídico ha previsto las acciones ordinarias para su activación.

Como se ha insistido antes en este caso, las demandas constitucionales presentadas persiguen que se reconozca a los accionantes como propietarios; pretendiendo inclusive, que la sentencia de acción extraordinaria de protección sea "suficiente título de propiedad que debe protocolizarse en una notaría e inscribirse en el correspondiente Registro de la Propiedad". Debido a lo argumentado en líneas precedentes, lo solicitado, así como el resto de elementos presentados al juez de instancia, no configuran una violación al derecho constitucional a la propiedad que pueda ser declarada por medio de una acción de protección. En cambio, constituyen la solicitud de que se declare un derecho patrimonial de dominio sobre un bien determinado.

Es decir, la pretensión expresa de los accionantes es obtener mediante la vía constitucional el reconocimiento de la calidad de propietarios de las tierras donde se asienta la comuna. Al referirse a la declaración de un derecho, dicha pretensión se encuadra en la dimensión del derecho a la propiedad que debe ser atendida por la justicia ordinaria a través de las acciones ordinarias previstas para su activación. Esta cuestión ya ha sido enfatizada por esta Corte en casos anteriores, insistiéndose en la idea que lo relacionado con la titularidad del dominio o la declaración de propiedad "compete únicamente a la justicia ordinaria mediante las instancias judiciales correspondientes y no mediante acciones constitucionales de protección"[20].

Es de recordar en esa línea de ideas, que el numeral 5 del artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales

[18] *Cfr*: Artículo 427 de la Constitución de la República, en concordancia con el numeral 5 del artículo 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

[19] Corte Constitucional, Sentencia N.º 146-14-SEP-CC, Caso N.º 1773-11-EP.

[20] Ver, v.g., Corte Constitucional, sentencia Nº 101-14-SEP-CC, caso Nº 1403-12-EP

y Control Constitucional dispone que la acción de protección de derechos no procede: "5. Cuando la pretensión del accionante sea la declaración de un derecho".

Por tanto, se debe insistir en que:

> El respeto al trámite correspondiente constituye uno de los ejes centrales que permiten el cumplimiento de las normas del debido proceso, y fomentan la seguridad jurídica en el país (…) la acción de protección no constituye un mecanismo de superposición o reemplazo de las instancias judiciales ordinarias, pues ello ocasionaría el desconocimiento de la estructura jurisdiccional estatal establecida por la Constitución[21].
>
> … bajo la concepción del Estado constitucional de derechos y justicia los derechos constitucionales no son declarados, sino tutelados, dado que estos preexisten, lo único que se declara en las acciones de garantías jurisdiccionales de los derechos son las vulneraciones que ocurren a los derechos constitucionales. Cosa distinta sucede en la justicia ordinaria, toda vez que, mediante el ejercicio de sus competencias, lo que se pretende es la declaración del derecho y su correspondiente exigibilidad…[22]

Por lo expuesto, en este caso la Corte Constitucional no constata que la pretensión de los accionantes, en relación a que se tutele el derecho a la propiedad que alegan, sea un tema de conocimiento y tutela mediante una acción de protección, toda vez que, considerando que los legitimados activos acuden a la jurisdicción constitucional persiguiendo la declaración de la titularidad de un derecho mediante sentencia constitucional -el de ser declarados propietarios-, la Corte Constitucional insiste que dicha pretensión no corresponde al ámbito de la jurisdicción constitucional.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar la vulneración del derecho constitucional a la motivación consagrado en el artículo 76 numeral 7 literal l de la Constitución de la República.

2. Aceptar la acción extraordinaria de protección propuesta por Edison Atilio Sánchez Cantos, Vicente Plutarco Tomalá Tomalá, Isabel Quijije Hurtado, Manuel Jacinto Mejía León y Flavio Holguín Beltrán.

3. En consecuencia del análisis realizado se dispone:

   Dejar sin efecto la sentencia dictada el 27 de junio de 2011, a las 15:00, por el juez décimo sexto de lo penal del Guayas con sede en Daule, dentro de la acción de protección N.° 77-2011.

4. Declarar que una vez realizado un análisis integral respecto de la vulneración a derechos constitucionales alegados en la acción de protección propuesta, en el caso sub examine, no existe afectación a los derechos del accionante

   En consecuencia del análisis realizado se dispone el archivo del proceso constitucional.

5. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

f.) Alfredo Ruíz Guzmán, **PRESIDENTE.**

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

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con nueve votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez Loayza, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Patricio Pazmiño Freire, Ruth Seni Pinoargote, Roxana Silva Chicaiza, Manuel Viteri Olvera y Alfredo Ruiz Guzmán, en sesión del 6 de enero del 2016. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 23 de febrero de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 1780-11-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el señor Alfredo Ruíz Guzmán, Presidente de la Corte Constitucional, el día jueves 04 de febrero del dos mil dieciséis.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 23 de febrero de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

---

[21] Corte Constitucional, Sentencia Nº 016-13-SEP-CC, Caso Nº 1000-12-EP

[22] Corte Constitucional, Sentencia N.º 102-13-SEP-CC, Caso Nº 0380-10-EP

Quito, D. M., 06 de enero de 2016

SENTENCIA N.º 007-16-SEP-CC

CASO N.º 1231-13-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El 24 de junio de 2013, el ingeniero José Yúnez Parra y el doctor Iván Orlando Miranda en calidad de alcalde y procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Samborondón, respectivamente, presentaron acción extraordinaria de protección en contra del auto dictado el 27 de mayo de 2013, por los conjueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, dentro del proceso N.º 363-2008, mediante el cual resolvieron inadmitir a trámite el recurso de casación previamente interpuesto.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, el 16 de julio de 2013, certificó que en referencia a la acción N.º 1231-13-EP, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional conformada por los jueces constitucionales Wendy Molina Andrade, Antonio Gagliardo Loor y Alfredo Ruiz Guzmán, el 06 de noviembre de 2013, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 1231-13-EP y dispuso que se proceda con el sorteo correspondiente para la sustanciación.

En sesión del Pleno del Organismo del 19 de diciembre del 2013, se efectuó el sorteo de la causa, correspondiéndole la tramitación de la misma a la jueza constitucional Tatiana Ordeñana Sierra. Para el efecto, la Secretaría General de la Corte Constitucional, mediante memorando N.º 521-CCE-SG-SUS-2013 del 19 de enero de 2013, remitió el expediente N.º 1231-13-EP, al despacho de la jueza sustanciadora.

Mediante providencia dictada el 3 de marzo de 2015, la jueza constitucional Tatiana Ordeñana Sierra avocó conocimiento de la causa y dispuso que se notifique con el contenido de la demanda de acción extraordinaria de protección N.º 1231-13-EP a los conjueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia con la finalidad de que en el plazo de 5 días, presenten un informe de descargo debidamente motivado sobre los argumentos que fundamentan la demanda.

Antecedentes fácticos

La señora María Elena Arreaga García, el 15 de agosto de 2007, presentó una demanda de impugnación ante el Tribunal Distrital N.º 2 de lo Contencioso Administrativo en contra del oficio N.º 041-ADM-MS-2007 del 9 de marzo de 2007 y el memorando N.º 334-ADM-MS-2007 del 27 de abril de 2007, a través los cuales se le hizo conocer que se aceptaba una renuncia que supuestamente había presentado, lo cual motivó el cese de sus labores en el cargo de asistente administrativo del Departamento de Justicia, Policía y Vigilancia en la Municipalidad de Samborondón.

Los jueces del Tribunal Distrital N.º 2 de lo Contencioso Administrativo mediante sentencia dictada el 27 de julio de 2011, declararon "(…) nulos y sin valor alguno los actos administrativos contenidos en el oficio número N.° 041-ADM-MS-2007 de fecha 9 de marzo de 2007 y memorándum No. 334-ADM-MS-2007, de fecha 27 de abril de 2007 de aceptación de renuncias (…)".

El 14 de septiembre de 2011, el ingeniero José Yúnez Parra y la doctora Rossy Nevarez Rojas en calidad de alcalde y procuradora síndica del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Samborondón, presentaron recurso de casación en contra de la citada sentencia, el mismo que fue concedido por los jueces del Tribunal Distrital N.º 2 de lo Contencioso Administrativo, mediante auto dictado el 28 de septiembre de 2011.

El recurso antes citado fue elevado a conocimiento de los conjueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, quienes mediante auto dictado el 27 de mayo de 2013, resolvieron inadmitir a trámite el mismo.

Decisión judicial impugnada

La decisión judicial impugnada es el auto dictado el 27 de mayo de 2013, por los conjueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, el cual, en su parte pertinente, establece lo siguiente:

> CORTE NACIONAL DE JUSTICIA.- SALA DE CONJUEZA Y CONJUECES DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.- Quito, a 27 de mayo de 2013; las 11h50.- VISTOS (…) SEGUNDO: Examinado el escrito que contiene el recurso de casación interpuesto por el Alcalde y Procuradora Síndica de Samborondón, se establece que determinan la sentencia recurrida e individualizan las partes procesales; fundamentan su recurso en las causales primera, tercera y cuarta del Art. 3 de la Ley de Casación (…) TERCERO: Los recurrentes no determinan en la larga exposición del recurso que se limita a transcribir normas y partes de la sentencia recurrida, que normas denuncian bajo que causal del Art. 3 de la Ley de Casación.- Es necesario aclarar que, las causales previstas en el artículo 3 de la Ley de Casación son independientes entre sí y cada una de ellas precautela cierta clase de normas e impone determinados requerimientos para quien las invoca. La causal primera impone a los recurrentes la obligación de precisar la forma en que se han infringido normas sustantivas y precedentes jurisprudenciales, determinantes en la resolución, si se ha registrado falta de aplicación, indebida aplicación o errónea interpretación de normas sustantivas.- La indebida aplicación de una norma supone la conclusión del procedimiento de aplicación expuesto, pero en este caso la norma, aunque interpretada correctamente, es impertinente en relación con los hechos establecidos y calificados por el mismo Juez. Es por ello, que cuando un recurrente en casación acusa a la sentencia de aplicación indebida de normas sustanciales, lo que dice es que el Juez entiende rectamente la norma pero la aplica a un supuesto factico diferente del hipotético

contemplado en ella; lo dicho trae como lógica consecuencia que el casacioncita debe determinar cuál es la norma correcta que debe ser aplicada en lugar de la citada en la sentencia.- La Ex – Corte Suprema de Justicia determinó que en el recurso de casación el peticionario debe especificar "las razones por la cuales se afirma, por ejemplo, que ha habido aplicación indebida de una norma de derecho y cuál era la disposición que debió aplicarse (…)" (Registro Oficial No. 284 de 14 de Marzo de 2001. Pág, 8) (…) CUARTO: Respecto de la causal tercera, quien la invoca debe cumplir los siguientes requerimientos: 1) Establecer los preceptos jurídicos, las normas aplicables a la valoración de la prueba infringidas y el modo en que se conculcaron; 2) Señalar las normas sustantivas que se han transgredido como consecuencia de la infracción de los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba; y, 3) Precisar el medio de prueba respecto del que se han aplicado incorrectamente las normas relativas a la valoración de la prueba, hecho que no se produce en la especie.- QUINTO: De igual manera, la causal cuarta, recoge los vicios de ultra petita y de extra petita, así como los de citra petita o mínima petita. Se produce ultra petita, cuando en el fallo se resuelve más de lo pedido; en cambio, cuando se deciden puntos que no han sido objeto del litigio, el vicio será de extra petita. Cuando se deja de resolver sobre alguna o algunas de las pretensiones de la demanda o sobre las excepciones se da lo que se llama cifra petita o mínima petita. Para que el recurso de casación interpuesto esté debidamente fundamentado en la causal cuarta del Art. 3 de la Ley de Casación, el recurrente está en la obligación de identificar el defecto procesal de incongruencia que resulta de la comparación entre el pedido de la demanda y la parte dispositiva de la sentencia, situación que no se configura en el caso.- Los recurrentes citan varias normas como infringidas pero no las asocian a las causales que invocan; en consecuencia, no es posible establecer qué disposiciones jurídicas estiman los recurrentes están amparadas por la causal primera, y cuales por las causales tercera y cuarta del Art. 3 de la Ley de Casación. El Tribunal estima pertinente citar al tratadista Humberto Murcia Ballén, cuando sostiene que: "las causales de casación vienen (sic) constituir el piso o la base sobre los cuales se deben edificar los cargos, los ataques, las objeciones, o las censuras, términos éstos que al fin y al cabo, son sinónimos, y que el recurrente le formula a la sentencia impugnada. Lo que sucede es que los diferentes ataques o censuras pueden estar separados, o pueden agruparse; lo importante en este en este segundo supuesto, es que la serie de censuras que se agrupan en un solo cargo tengan relación íntima con la causal que se invoca en éste".- Por lo expuesto se inadmite el recurso de casación presentado por el Ing. José Yunez Parra y Dra. Rossy Nerváez Rojas, Alcalde y Procuradora Síndica Municipal (e) de Samborondón (…).

De la solicitud y sus argumentos

El ingeniero José Yúnez Parra y el doctor Iván Orlando Miranda en calidad de alcalde y procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Samborondón, respectivamente, el 24 de junio de 2013, presentaron acción extraordinaria de protección en contra del auto dictado el 27 de mayo de 2013, por los conjueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, dentro del proceso N.º 363-2008, mediante el cual resolvieron inadmitir a trámite el recurso de casación previamente interpuesto.

En lo principal los legitimados activos argumentaron lo siguiente:

(…) Señores Jueces Constitucionales, lo manifestado y resuelto por los señores Conjueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, no se ajusta a la verdad, carece de sustento legal, de una fundamentada y debida motivación, ya que el escrito del recurso de casación presentado por los recurrentes, de acuerdo a la causal 1, y 3 de la Ley de Casación, se señalan de manera pormenorizada la aplicación indebida y falta de aplicación de normas de derechos en la sentencia dictada por los conjueces permanentes del Tribunal Contencioso Administrativo No. 2 de Guayaquil (…) Por los antecedentes antes expuestos, considerando que el auto de fecha 27 de Mayo del 2013, las 11h50 por la Sala de Conjueces de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional, negó el recurso de casación interpuesto, lo que conlleva una denegación del derecho a la defensa y a las normas de debido proceso, consecuentemente se encuentran afectados y vulnerados los derechos constitucionales establecidos en los artículos 75, 76 numerales 1 y 7 letra a) de la Constitución de la República del Ecuador (…).

En ese sentido, los accionantes alegan que el auto impugnado, dictado por los conjueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, vulneró sus derechos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en las garantías de la motivación, cumplimiento de normas y defensa, reconocidos en los artículos 75 y 76 numerales 1 y 7 literales **a** y **l** de la Constitución de la República, respectivamente.

Pretensión concreta

En virtud de lo expuesto, los accionantes textualmente solicitan lo siguiente: "(…) Por lo indicado, porque los derechos a la defensa y al debido proceso, han sido incuestionablemente violentados y vulnerados, solicito a la Corte Constitucional que admita a trámite esta acción y declare la violación de los derechos constitucionales (…)".

Contestación a la demanda y argumentos

Conjueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia

La doctora Daniella Camacho Herold, el doctor Francisco Iturralde Albán y el abogado Héctor Mosquera Pazmiño en calidad de conjueces integrantes de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, mediante escrito del 06 de marzo de 2015, que obra a foja 49 del expediente constitucional, presentaron el informe de descargo sobre los argumentos que fundamentaron la presente acción constitucional, en el cual señalaron que:

(…) En el texto del auto de inadmisión constan todos los argumentos fácticos y jurídicos expuestos por este Tribunal de Conjueces, lo cual permite evidenciar que el mismo fue dictado respetando el debido proceso, la seguridad jurídica, el derecho a la defensa, y el derecho a la tutela efectiva, imparcial y expedita de las partes, encontrándose la misma debidamente motivada, en conformidad con los artículos 75, 76 y 82 de la

> Constitución de la República (…) En el auto objeto de la acción constitucional, la Sala considera que no se han violentado los derechos constitucionales de la Institución accionante, pues este ha sido debidamente motivado al enunciarse las normas legales aplicables al caso para inadmitir el recurso. Debe recordarse que "… nuestro ordenamiento constitucional es claro en señalar normas principios mínimos que deben ser respetados dentro de un proceso, tanto en sede administrativa como en la instancia jurisdiccional respectiva…"[1], siendo así que ante el incumplimiento de estos, este Tribunal inadmite el mismo determinando concretamente los motivos por los que se produjo la desestimación del recurso y detallando claramente qué elementos provocaron su improcedencia, no permitiendo que prospere el recurso por las causales invocadas (…).

Procuraduría General del Estado

El 10 de marzo del 2015, el abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, señaló mediante escrito la casilla constitucional N.º 18 para futuras notificaciones en la presente causa.

De los terceros interesados

Comparece al proceso como tercera interesada, la señora María Elena Arreaga García, por sus propios derechos, quien en lo principal señala:

> (…) el accionante no ha argumentado y como tampoco lo hará fundamentadamente los supuestos derechos constitucionales violados y la relación directa e inmediata por acción u omisión de la autoridad judicial puesto que la presunta vulneración debe constar claramente argumentada y no limitarse a enumerar derechos. Por lo tanto, pretensión jurídica, no se ajusta a los requisitos de la acción extraordinaria de protección (...).

En tal sentido, la citada tercera interesada solicita que la demanda de acción extraordinaria de protección sea inadmitida, por no cumplir con los requisitos legales, constantes en los artículos 61 y 62 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, en concordancia con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, el artículo 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, el artículo 3 numeral 8 literal c y tercer inciso del artículo 46 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Legitimación activa

Los accionantes se encuentran legitimados para interponer la presente acción extraordinaria de protección en virtud de cumplir con los requerimientos establecidos en los artículos 437 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 439 ibidem, que establece que las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano individual o colectivamente, y el artículo 59 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Análisis constitucional

Naturaleza de la acción extraordinaria de protección

La acción extraordinaria de protección procede en contra de sentencias, autos en firme o ejecutoriados y resoluciones judiciales que pongan fin al proceso; en esencia, la Corte Constitucional, por medio de esta acción excepcional, se pronunciará respecto de dos cuestiones principales: la vulneración de derechos constitucionales o la transgresión de normas del debido proceso.

La Corte Constitucional, para el período de transición, respecto a esta garantía jurisdiccional, estableció previamente que:

> (…) La acción extraordinaria de protección se incorporó para tutelar, proteger y remediar las situaciones que devengan de los errores de los jueces, (…) que resulta nueva en la legislación constitucional del país y que responde, sin duda alguna, al anhelo de la sociedad que busca protección efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, puesto que así los jueces ordinarios, cuya labor de manera general radica en la aplicación del derecho común, tendrían un control que deviene de jueces constitucionales en el más alto nivel, cuya labor se centraría a verificar que dichos jueces, en la tramitación de las causas, hayan observado las normas del debido proceso, la seguridad jurídica y otros derechos constitucionales, en uso del principio de la supremacía constitucional (…)[2].

En este contexto, la acción extraordinaria de protección se origina como un mecanismo de control respecto a la constitucionalidad de las actuaciones de los órganos judiciales; en lo que compete al presente caso, a la actuación de los conjueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, cuya decisión judicial se impugna, quienes en ejercicio de la potestad jurisdiccional, conferida constitucional y legalmente, administran justicia y por ende se encuentran llamados a asegurar que el sistema procesal sea un medio para la realización de la justicia y hacer efectivas las garantías del debido proceso.

En tal virtud, la Corte Constitucional, como máximo órgano de control, interpretación y administración de justicia en materia constitucional, en razón de lo prescrito en el artículo 429 de la Constitución de la República, en

[1] Sentencia No. 040-14-SEP-CC; caso 1127-13-EP

[2] Sentencia de la Corte Constitucional del Ecuador, para el periodo 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.

el trámite de una acción extraordinaria de protección, debe constatar que efectivamente, las sentencias, autos y resoluciones con fuerza de sentencia se encuentren firmes o ejecutoriados y que, durante el juzgamiento, no se haya vulnerado por acción u omisión, el derecho constitucional al debido proceso u otro derecho consagrado en la Carta Magna.

Finalmente, esta Corte considera oportuno recordar que la acción extraordinaria de protección no es una "instancia adicional"; es decir, a partir de ella, no se puede pretender el análisis de asuntos de mera legalidad propios e inherentes de la justicia ordinaria. En virtud de esto, no se puede entrar a analizar, menos aún resolver, cuestiones eminentemente legales. El objeto de su análisis debe estar dirigido directamente a la presunta transgresión de derechos constitucionales y normas del debido proceso en el curso de la decisión impugnada.

Determinación y resolución del problema jurídico

Con las consideraciones anotadas y los elementos fácticos que se desprenden de la demanda de acción extraordinaria de protección, la Corte Constitucional sistematizará el análisis del caso concreto a partir de la formulación y solución del siguiente problema jurídico:

El auto dictado el 27 de mayo de 2013, por los conjueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, dentro del recurso de casación N.º 363-2013, ¿vulneró los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía de la motivación, consagrados en los artículos 75 y 76 numeral 7 literal l de la Constitución de la República, respectivamente?

Derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación

Antes de entrar al análisis del problema jurídico, es necesario estimar algunas consideraciones respecto del derecho constitucional al debido proceso, tomando en cuenta que la Corte Constitucional ha establecido que el artículo 76 de la Constitución de la República, consagra un amplio catálogo de garantías que configuran el mismo, el cual consiste en: "(…) un mínimo de presupuestos y condiciones para tramitar adecuadamente un procedimiento y asegurar condiciones mínimas para la defensa, constituyendo además una concreta disposición desde el ingreso al proceso y durante el transcurso de toda la instancia, para concluir con una decisión adecuadamente motivada que encuentre concreción en la ejecución de lo dispuesto por los jueces (…)"[3].

Así también, esta Corte ha establecido sobre el referido derecho lo siguiente:

> (…) se convierte en un pilar fundamental para la defensa de los derechos de las personas que intervienen dentro de un juicio; alrededor de este se articulan una serie de principios y garantías básicas que conllevan a una correcta administración de justicia, conforme se encuentra determinado en el artículo 76 de la Constitución de la República, que a lo largo de 7 numerales consagra la importancia de este proceso constitucional aplicado a todo proceso judicial (…)[4].

En ese sentido, el debido proceso se muestra como un conjunto de garantías con las cuales se pretende que el desarrollo de las actividades en el ámbito judicial o administrativo, esté sujeto a reglas mínimas con el fin de proteger los derechos garantizados por la norma constitucional, constituyéndose este en un límite a la actuación discrecional de los jueces.

De esta forma, no es sino aquel proceso que cumple con las garantías básicas establecidas en la Constitución, en el cual las partes procesales ejerzan de forma efectiva el derecho a la defensa dentro de un proceso justo, el que confluya finalmente en el derecho de las personas a obtener una resolución de fondo basada en derecho[5].

Dentro de esta serie de garantías, establecidas en el artículo 76 de la Constitución, las cuales conforman el debido proceso, encontramos en el numeral 7 literal **l**, el deber de motivar toda resolución que emane de los poderes públicos, y en caso de no estar debidamente motivadas dichas resoluciones serán consideradas nulas[6].

En armonía con la norma constitucional *ut supra*, el artículo 4 numerales 9 y 10 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional determina que la justicia constitucional se fundamenta en los siguientes principios:

> Art. 4.- (…) 9. 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. 10. 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 (…).

En aquel sentido, se colige que la motivación implica la explicación ordenada de las razones que llevan a la autoridad judicial a emitir una decisión. Por tal razón,

---

[3] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 200-12-SEP-CC, caso N.° 0329-12-EP.

[4] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 180-14-SEP-CC, caso N.° 1585-13-EP.

[5] Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 0034-09-SEP-CC, caso N. º 0422-09-EP.

[6] Constitución de la República del Ecuador, artículo 76, numeral 7, literal 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 constituye la mayor garantía para una correcta administración de justicia dentro de un Estado constitucional de derechos como lo es el nuestro.

En cuanto a esta garantía, la Corte ha sostenido que:

> (…) la motivación impone al juez el deber de expresar en la sentencia los fundamentos de hecho y de derecho que sustentan lo decidido. Esta exigencia persigue una doble finalidad por una parte, controlar la arbitrariedad del sentenciador, pues le impone justificar el razonamiento lógico que siguió para establecer una conclusión y además, garantizar el legítimo derecho de defensa de las partes, considerando que estas requieren conocer los motivos de la decisión para determinar si están conformes con ella (…)[7].

En ese sentido, la motivación se configura como la piedra angular de las decisiones judiciales, ya que gracias a la justificación racional y lógica que realiza el juzgador, en la fundamentación de sus fallos, esta se transforma en un filtro contra la arbitrariedad, garantizando a su vez el derecho a la defensa de las partes, al permitirles conocer certeramente los motivos por los cuales se toma la resolución en cuestión.

Por lo tanto, la motivación no consiste únicamente en el anuncio de hechos, normas y su confrontación; sino que debe sustentarse, bajo parámetros que permitan evidenciar la utilización de la lógica y la argumentación jurídica, y que las partes y el auditorio social en general, adviertan que la decisión adoptada ha sido fruto de un verdadero ejercicio intelectivo[8].

En este punto, es preciso hacer referencia a que los accionantes, al impugnar el auto dictado por los conjueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, manifiesta que se vulneró su derecho a la motivación, ya que a su criterio, el auto recurrido carece de coherencia y lógica jurídica al momento en que desarrollaron los argumentos fácticos, por lo cual se procederá a analizar los criterios que debe cumplir una decisión judicial, para que se considere debidamente motivada.

Es así que la motivación, como garantía del debido proceso, contiene tres criterios para su cumplimiento efectivo que deben verificarse: 1) Razonabilidad, 2) Lógica y 3) Comprensibilidad. En relación a estos, esta Corte Constitucional ha señalado previamente lo siguiente:

> (…) la **razonabilidad** implica que la decisión se encuentre fundada en normas constitucionales y en normas legales que sean pertinentes al caso concreto, y que en tal virtud los argumentos del órgano judicial no contradigan estas. Por su parte, la **lógica** exige que las decisiones judiciales se encuentren estructuradas en un orden lógico, es decir, que exista una debida coherencia entre las premisas que conforman una decisión, las cuales deberán guardar relación con la decisión final del caso. Finalmente, la **comprensibilidad** establece que las decisiones judiciales tienen que ser elaboradas en un lenguaje claro y legible, que pueda ser asimilado efectivamente, no solo por las partes procesales, sino también por toda la sociedad en general (…)[9].

Por tal motivo, debemos tomar en cuenta que toda sentencia o auto se considerará debidamente motivado mientras cumpla con los tres criterios que se deben verificar en relación a la garantía de la motivación, teniendo presente que la falta de uno de ellos, acarreará la vulneración de la misma y consecuentemente, del derecho al debido proceso.

Una vez señaladas las consideraciones anteriores, la Corte Constitucional procederá al análisis del caso *sub judice*, determinando si la decisión impugnada cumple con los criterios de motivación antes indicados.

Los accionantes, mediante acción extraordinaria de protección, impugnaron el auto que inadmite el recurso de casación. Por lo tanto, dicha decisión debe fundamentarse bajo la estrictez, formalismo y rigidez que exige el recurso extraordinario de casación, cuyo objeto es anular una sentencia o auto judicial cuando ha existido una interpretación incorrecta o indebida aplicación de la ley o que haya sido dictada en un procedimiento que no cumple con las solemnidades legales. Por lo tanto, la decisión judicial impugnada debe estar fundamentada en disposiciones acordes a la naturaleza de este recurso y emitir conclusiones que no contradigan su esencia.

Sobre la razonabilidad

Como se estableció anteriormente, uno de los elementos que debe contener una decisión judicial para considerarse motivada, es el de la razonabilidad, el cual consiste en que la resolución debe ser dictada en armonía a los preceptos constitucionales y legales que integran nuestro ordenamiento jurídico y que sean pertinentes al caso concreto.

Del análisis del auto recurrido, se evidencia que la Sala avocó conocimiento y estableció su competencia para resolver la admisibilidad o inadmisibilidad del recurso de casación, conforme al tercer inciso del artículo 182 y el numeral 1 del artículo 184 de la Constitución de la República; los artículos 200 y 201 numeral 2 del Código Orgánico de la Función Judicial y los artículos 1 y 8 de la Ley de Casación.

Luego de lo cual, en el primer considerando, determinó que el recurso fue oportunamente interpuesto, conforme al término establecido en el artículo 5 de la ley de la materia. En el considerando segundo, la Sala señaló cual fue el contenido del recurso de casación interpuesto, el mismo que estuvo fundamentado en las causales primera, tercera y cuarta del artículo 3 de la Ley ibidem.

En los considerandos tercero, cuarto y quinto los conjueces analizaron los fundamentos expuestos por los accionantes al momento de interponer el recurso de casación y los

[7] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 203-14-SEP-CC, caso N.° 0498-12-EP.

[8] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 076-13-SEP-CC, caso N.° 1242-10-EP.

[9] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 167-14-SEP-CC, caso N.° 1644-11-EP.

confrontan con las obligaciones establecidas en la ley de la materia y la jurisprudencia emitida por el órgano casacional, respecto a la debida fundamentación y argumentación que debe tener el recurso, al enlazar las normas presuntamente infringidas con las causales invocadas, llegando a la conclusión de que en el mismo, los recurrentes, únicamente, citan varias normas como infringidas, sin asociarlas con las causales que fueron invocadas, esto es las causales primera, tercera y cuarta del artículo 3 de la Ley de Casación, lo cual no cumple con la normativa que regula dicho recurso, por lo tanto fue inadmitido.

De los considerandos contenidos en el auto impugnado, podemos advertir que la Sala de Conjueces basa su fundamentación en disposiciones acordes con la naturaleza del recurso de casación; tal es así que, en el argumento principal, contenido en los considerandos tercero, cuarto y quinto, la Sala examina si la solicitud presentada cumplió con los requisitos contemplados en la Ley de Casación, así como la jurisprudencia emitida por la Corte Nacional de Justicia, normativa de obligatoria revisión y contraste para determinar la procedencia o no del mismo, dado el alto grado de formalidad que este requiere para ser admitido.

Esto demuestra que el auto recurrido, cumple con el criterio de la razonabilidad, por cuanto el análisis y fundamentación de su decisión se sustenta en normas pertinentes al recurso de casación y el formalismo que este requiere para su procedencia.

Sobre la lógica

En cuanto al criterio de la lógica, la Corte ha sostenido que este consiste en la coherencia e interrelación que debe existir entre las premisas fácticas del caso concreto, las cuales deben estar estrictamente ligadas a las normas que se aplican, con la conclusión final, que forja como resultado la decisión judicial.

En el auto objeto de impugnación, los conjueces determinaron el contenido del recurso de casación, el mismo que estuvo fundamentado en las causales primera, tercera y cuarta de la ley de la materia; en este sentido, en los considerandos tercero, cuarto y quinto desarrollan el análisis y argumentación sobre el petitorio y las causales invocadas.

De esta forma, en el considerando tercero, se evidencia que la Sala inició con el análisis de las causales invocadas por los accionantes, indicando sobre la primera que es obligación de los recurrentes precisar de qué forma se han infringido las normas sustantivas y precedentes jurisprudenciales, detallando si existió falta de aplicación, indebida aplicación o errónea interpretación de las mismas, y a la vez se debe especificar las razones de tales afirmaciones, sobre lo cual concluyen que los legitimados activos no cumplieron con tales requerimientos para que prospere el recurso.

En el considerando cuarto, los conjueces se refieren a la causal tercera del artículo 3 de la Ley de Casación, alegada por los accionantes, sobre la cual precisaron que es obligación de los mismos establecer los preceptos jurídicos, las normas aplicables a la valoración de la prueba infringidas y el modo en que se conculcaron; así también, debieron señalar las normas sustantivas que se han transgredido como consecuencia de la infracción de los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba y precisar el medio de prueba respecto del que se han aplicado incorrectamente las normas relativas a la valoración de la prueba, lo cual, a su criterio, no fue cumplido por los accionantes.

En el considerando quinto, la Sala determinó en qué consisten los vicios de *ultra petita*, *extra petita* y *citra* o *mínima petita*, las cuales configuran la causal cuarta del artículo 3 de la ley ibidem, y para que el recurso prospere, es necesario que esté debidamente fundamentada la citada causal, debiendo los recurrentes "identificar el defecto procesal de incongruencia que resulta de la comparación entre el pedido de la demanda y la parte dispositiva de la sentencia", lo cual, a decir de los conjueces, no sucedió en el presente caso.

Finalmente, en base a estas premisas, los conjueces concluyen que los recurrentes citaron varias normas como infringidas, pero sin asociarlas fundamentada y argumentadamente a las causales que fueron por ellas invocadas y por lo tanto, decidieron inadmitir el recurso de casación propuesto.

En este sentido, es preciso señalar, sin entrar a analizar cuestiones de legalidad, que el requisito establecido en el numeral 4 del artículo 6 de la Ley de Casación, referente a la fundamentación de este recurso, es de esencial importancia para la procedencia del mismo, tal como lo ha manifestado la amplia jurisprudencia de la Corte Nacional de Justicia[10], ya que no basta la simple enunciación de las normas que se reputan infringidas y la determinación de las causales en que se fundamenta, sino también debe existir una explicación amplia y coherente, que permita verificar la correspondencia entre tales causales y lo yerros de la sentencia que se impugna.

En razón de lo expuesto, la decisión se encuentra estructurada de forma congruente y sistemática, ya que las premisas que la conforman, mantienen un orden coherente, llegando a una conclusión que guarda relación con los hechos del caso y las normas aplicables a este, lo que demuestra que también cumple con el criterio lógico que debe tener toda decisión judicial, al existir interrelación entre la premisa fáctica, la aplicación de la norma y la conclusión final.

Sobre la comprensibilidad

Este requisito consiste en el empleo, por parte del juzgador, de un lenguaje claro y pertinente que permita una correcta y completa comprensión de las ideas contenidas en una determinada resolución judicial.

---

[10] Corte Suprema de Justicia, Segunda Sala de lo Civil y Mercantil, Gaceta Judicial, Año CVIII, No. 4, página 1357, Quito, 6 de febrero de 2007: Fundamentación del Recurso de Casación.- La fundamentación del recurso de casación ha de constar en el mismo escrito en que se le interpone y ante el mismo órgano jurisdiccional de cuya resolución se recurre de conformidad con el artículo 6 de la ley de Casación.

Con respecto a este parámetro de la garantía de motivar las sentencias judiciales, esta Corte ha señalado lo siguiente:

> (…) El tercer requisito de la motivación, la comprensibilidad, desarrollado en el artículo 4 numeral 10 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, bajo el nombre de 'comprensión efectiva' entendida como la obligación de un juez para 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 (…)"[11].

En este sentido, es necesario establecer que los términos y el lenguaje empleados en el auto impugnado, son claros e inteligibles, al estar estructurado y redactado de forma que permite su entendimiento. Así también, el hecho de que la decisión sea razonable y mantenga un orden lógico y coherente, sumado a la claridad de la misma, permite su comprensión, por lo tanto, cumple con este tercer criterio.

De lo expuesto, se desprende que el auto dictado el 27 de mayo de 2013, por los conjueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, el cual rechaza el recurso de casación interpuesto por la accionante, cumple con los criterios constitucionales de razonabilidad, lógica y comprensibilidad, que debe contener toda resolución judicial, es decir se encuentra debidamente motivado. Por lo cual, esta Corte Constitucional considera que no existe vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, consagrado en el artículo 76 numeral 7 literal **l** de la Constitución de la República.

Derecho a la tutela judicial efectiva

Una vez determinada la inexistencia de vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, se procederá a analizar la supuesta transgresión del derecho a la tutela judicial efectiva alegado por los accionantes.

En este punto, resulta necesario referirnos a la interrelación existente entre el derecho a la tutela judicial efectiva y el derecho al debido proceso. Esta relación o interdependencia de los derechos, se ve reflejada en el artículo 11 numeral 6 de la Constitución de la Republica, el cual señala que: "Todos los principios y derechos son inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía". Consecuentemente, la vulneración de un derecho, implicaría en cierto grado, la vulneración de otro derecho adyacente, como en este caso sucede con el derecho a la tutela judicial efectiva y el debido proceso.

En cuanto al referido derecho, la Constitución de la República en su artículo 75, señala que: "Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela judicial efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedarán en indefensión".

Respecto a este derecho, la Corte Constitucional ha precisado que:

> (…) Este derecho garantiza el acceso a la justicia reconocido a todas las personas, a fin de que estas puedan hacer valer sus derechos y establecer sus pretensiones frente a los órganos jurisdiccionales, con el objetivo de obtener de estos una resolución fundada en derecho. En tal sentido, la Constitución ha determinado como principios de la tutela judicial efectiva la inmediación y la celeridad, así como la prohibición de que alguna de las partes quede en indefensión (…)[12].

En ese sentido, el contenido del derecho a la tutela judicial efectiva implica asegurar el acceso a los órganos judiciales y a través de un proceso, que observe procedimientos mínimos, se obtenga una decisión final que se encuentre debidamente fundamentada en derecho, convirtiéndose así en la garantía a obtener justicia a través de un proceso, asegurando con esto que el sistema procesal sea un medio para la realización de la justicia y el que las partes no queden en indefensión.

Tal como lo ha dicho la Corte Constitucional en sentencias anteriores"(…) el contenido de este derecho [tutela judicial efectiva] implica garantizar tanto el acceso a los órganos de justicia, como el derecho al debido proceso de la peticionaria, el que incluye que la decisión se encuentre debidamente motivada, así como la observancia de procedimientos mínimos, y que se convierte en el derecho a la justicia obtenida en un procedimiento (…)"[13].

Es así que el derecho a la tutela judicial efectiva se sustenta bajo la observancia de tres parámetros fundamentales: primero, el derecho a acceder gratuita y efectivamente a los órganos jurisdiccionales; segundo, que estos cumplan procedimientos mínimos, guiados por las garantías del debido proceso y finalmente, que este brinde certeza de justicia, a través, de una resolución fundada en derecho y debidamente motivada, la cual debe ser íntegramente ejecutada. Consecuentemente, la inobservancia de uno de ellos, evidentemente acarrea la transgresión del derecho a la tutela judicial efectiva.

Ahora bien, en cuanto al primer parámetro, este es, el derecho a acceder a los órganos jurisdiccionales, la Corte ha sostenido que: "(…) 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 judicial 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 (…)"[14].

Conforme este criterio, es evidente que el mismo debe aplicarse tanto al momento de acceder a la administración de justicia, así como a los recursos ordinarios y extraordinarios, para que los órganos jurisdiccionales

[11] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 017-14-SEP-CC, caso N.° 0401-13-EP

[12] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 153-14-SEP-CC, caso N.º 1540-13-EP.

[13] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 102-13-SEP-CC, caso N.° 0380-10-EP

[14] Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.° 030-10-SCN-CC,caso N.º 0056-10-CN

competentes, sustancien el proceso correspondiente en atención a las garantías mínimas que lo rigen y del cual las partes obtengan una decisión debidamente fundamentada.

De tal forma que dicho criterio debe aplicarse también al recurso extraordinario de casación, el cual consta de dos fases: la admisibilidad, que indudablemente implica el poder acceder al órgano jurisdiccional, luego de que el tribunal competente, mediante un examen de ciertas formalidades establecidas legalmente lo admita a trámite y, la de fondo, en donde luego de haber accedido, comprende el análisis de si el auto o sentencia impugnado incurre en alguna de las causales que la ley establece para el efecto, el cual culmina con una sentencia.

En el caso *sub judice*, los accionantes, mediante la interposición del recurso de casación, pretendían acceder al órgano judicial competente (Corte Nacional de Justicia), con el objeto de que la decisión de instancia sea revisada. Sin embargo, en la fase de admisibilidad, mediante auto dictado el 27 de mayo de 2013, por los conjueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia resolvieron inadmitir dicho recurso, al considerar que el mismo no se encontraba debidamente fundamentado, pues los recurrentes únicamente enunciaron las normas que consideraron infringidas y las causales en que se fundamentan, sin existir una explicación amplia y coherente, que haya permitido verificar la correspondencia entre tales causales y lo yerros de la sentencia que se impugna.

En este sentido, conforme al análisis del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación realizado precedentemente, se constató que el auto de inadmisión impugnado, cumple con los criterios de razonabilidad, lógica y compresibilidad, componentes esenciales de esta garantía; por tanto, dicho auto, al estar debidamente fundamentado, respetó el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

En tal virtud, en razón de la interrelación de derechos constitucionales invocada, la observancia del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, garantizó, a su vez, la tutela judicial efectiva de las partes procesales, pues el acceso a las instancias jurisdiccionales de alzada, a través de los diferentes recursos y acciones, implica que los mismos sean examinados por los órganos correspondientes, pues su admisión y concesión conlleva también la observancia de ciertas formalidades; así, en el caso *sub judice*, referente al recurso extraordinario de casación, el cual tiene un alto grado de formalismo, los conjueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, argumentada y razonadamente, decidieron inadmitir el mismo, puesto que su interposición no cumplió con los requerimientos normativos para que prospere.

Por todo lo expuesto, esta Corte Constitucional considera que el auto dictado el 27 de mayo de 2013, por los conjueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, observó y garantizó el derecho a la tutela judicial efectiva, reconocido 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 que no existe vulneración de derechos constitucionales.

2. Negar la acción extraordinaria de protección planteada.

3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

f.) Alfredo Ruiz Guzmán, **PRESIDENTE.**

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

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con ocho votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez Loayza, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Patricio Pazmiño Freire, Ruth Seni Pinoargote, Roxana Silva Chicaiza y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia del juez Manuel Viteri Olvera, en sesión del 06 de enero del 2016. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 23 de febrero de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 1231-13-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el señor Alfredo Ruíz Guzmán, Presidente de la Corte Constitucional, el día lunes 18 de enero del dos mil dieciseis.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 23 de febrero de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 27 de enero de 2016

SENTENCIA N.° 008-16-SIN-CC

CASO N.° 0053-14-IN

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

La presente acción de inconstitucionalidad de actos normativos fue presentada por el señor Igor Krochin Lapentty, en calidad de apoderado de TELCONET S. A., en contra del artículo 19 de la Ordenanza expedida por el Concejo del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Pedro Carbo que regula la utilización u ocupación del espacio aéreo, suelo y subsuelo por parte de elementos de redes pertenecientes a operadoras que brindan servicios comerciales en dicho cantón, publicada en el Registro Oficial N.º 337 del 19 de septiembre de 2014.

De conformidad con lo establecido en el segundo inciso del cuarto artículo innumerado agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, el secretario general certificó, que en relación a la acción N.° 0053-14-IN no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por los jueces constitucionales Antonio Gagliardo Loor, Patricio Pazmiño Freire y Manuel Viteri Olvera, mediante providencia del 18 de diciembre de 2014, avocó conocimiento de la causa y admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad de actos normativos N.° 0053-14-IN. De igual manera se dispuso que se notifique con la providencia y la demanda al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Pedro Carbo así como al procurador general del Estado para que intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la norma demandada, en el término de quince días.

El 5 de noviembre de 2015, se posesionaron ante el Pleno de la Asamblea Nacional los jueces constitucionales Pamela Martínez Loayza, Roxana Silva Chicaiza y Francisco Butiñá Martínez de conformidad con lo dispuesto en los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República del Ecuador.

De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión extraordinaria del 11 de noviembre de 2015, correspondió al abogado Francisco Butiñá Martínez, sustanciar la presente causa.

El juez constitucional sustanciador, mediante providencia del 14 de enero de 2016, avocó conocimiento de la causa y dispuso la notificación a las partes procesales sobre la recepción del proceso.

Norma acusada de inconstitucional

La presente demanda de inconstitucionalidad de actos normativos, fue presentada por el señor Igor Krochin Lapentty, en calidad de apoderado de TELCONET S. A, a través de la cual impugna la constitucionalidad por el fondo del artículo 19 de la Ordenanza expedida por el Concejo del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Pedro Carbo que regula la utilización u ocupación del espacio aéreo, suelo y subsuelo por parte de elementos de redes pertenecientes a operadoras que brindan servicios comerciales en dicho cantón, publicada en el Registro Oficial N.° 337 del 19 de septiembre de 2014:

> **Ordenanza que regula la utilización u ocupación del espacio aéreo, suelo y subsuelo por parte de elementos de redes pertenecientes a operadoras que brindan servicios comerciales en el cantón Pedro Carbo**
>
> **Art. 19.-** Cobro de Tasa.- Las personas naturales, jurídicas, sociedades nacionales y extranjeras todas ellas de carácter privado, deberán cancelar anualmente las siguientes tasas municipales generadas por la implantación e instalación de postes, cables, estructuras y elementos de redes alámbricas e inalámbricas, que forman parte de redes de comunicaciones de celulares, televisión, radioemisoras, radio ayuda fija, internet y otras de tipo comercial, además de la fijación de las tasa correspondientes por la utilización u ocupación del espacio aéreo municipal en el Cantón Pedro Carbo.
>
> Estructuras Metálicas: Por cada estructura metálica de uso comercial de propiedad privada o pública instaladas en zonas urbanas o rurales dentro del cantón y otras, pagarán el 15% del RBU diario; así como también las utilizadas para uso de comunicación a celulares o canales de televisión.
>
> Frecuencias o señales de campo electromagnético: Por cada frecuencia o señal de campo electromagnético para uso comercial, pagará el 20% del RBU diario; así como también las utilizadas para uso de comunicación a celulares o canales de televisión por concepto de uso de Espacio Aéreo.
>
> Antenas y Frecuencias: Por cada antena y cada frecuencia para radio ayuda fija y radioaficionado, estas pagarán el $ 0.25 dólares de los Estados Unidos de América diarios por concepto de uso de Espacio Aéreo.
>
> Por cada antena y cada frecuencia para radio emisoras comerciales, pagarán $ 1.50 dólares de los Estados Unidos de América diarios por concepto de uso de Espacio Aéreo.
>
> Antenas parabólicas para recepción de la señal comercial de televisión satelital: pagarán el equivalente a $0.40 dólares de los Estados Unidos de América, diarios por cada antena parabólica instalada en el área geográfica del cantón, inventario establecido por la municipalidad.
>
> Cables: El tendido de cables que pertenezcan a las empresas públicas y privadas estarán sujetos a una tasa fija y permanente de $0.02 centavos de dólar americanos diario por cada metro lineal de cable tendido, por ocupación de espacio aéreo, suelo y subsuelo.
>
> Postes: Las empresas privadas pagarán una tasa fija y permanente de $0.25 centavos de dólar americanos diarios por cada poste instalado, por ocupación de vía pública.

Argumentos jurídicos planteados por el accionante

El accionante afirma que a través de la aplicación de las disposiciones acusadas de inconstitucionalidad, se vulneran normas establecidas en la Constitución de la República.

Como antecedente indica que en el Ecuador no ha existido una definición de tasa hasta el año 2009 en donde la Corte Constitucional señaló que se trata de un tributo vinculado cuyo hecho generador consiste en la realización de una actividad estatal.

En ese sentido indica que "por el uso u ocupación de bienes públicos, puede cobrarse tasas; pero estas deben estar configuradas como una contraprestación vinculada a dicho uso u ocupación, en los términos de la sentencia 003-09-SIN-CC y el Art. 567 del COOTAD. Y además, respetar los principios tributarios generales establecidos en el artículo 300 de la Constitución, y entre ellos el de la equidad".

Respecto de este principio indica que "impone que toda tasa – entendida como contraprestación por un servicio público o por el uso u ocupación del bien público – sea fijada con criterios justificados y razonables, tomando en cuenta el beneficio obtenido por el contribuyente. Si una tasa es desproporcionada frente al beneficio, rompe el principio de equidad y por tanto es inconstitucional".

Manifiesta que la ordenanza transgrede este principio "pues el monto que se pretende cobrar no tiene ninguna relación, no se diga proporción, con el beneficio obtenido por el contribuyente con el uso de los espacios públicos respectivos". Para el efecto se sustenta en un informe efectuado por la Escuela Politécnica del Litoral en el cual se sostiene que en varios gobiernos municipales, entre ellos el de Pedro Carbo:

> … cobran a las empresas usuarias por cada abonado de internet valores que superan decenas de veces la utilidad anual del abonado (…) y en adición, como señala el mismo análisis antes referido de la Escuela Politécnica del Litoral, de mantenérselas, colapsaría la industria privada del internet y lo haría en claro desmedro de la finalidad de la política tributaria establecida en el segundo inciso del artículo 300 de la Constitución.

Pretensión

Con los antecedentes expuestos, el accionante textualmente solicita:

> La pretensión contenida en esta demanda es que se declare la inconstitucionalidad de las siguientes tasas por quebrantar el principio de equidad tributaria establecido en el artículo 300 de la Constitución de la República:
> 1. La "… tasa fija y permanente de $0.02 centavos de dólar americanos diario por cada metro lineal de cable tendido, por ocupación de espacio aéreo, suelo y subsuelo", establecida en el artículo 19 de la Ordenanza.
> 2. Aquella establecida en el artículo 19 de la Ordenanza en la que "Por cada estructura metálica de uso comercial de propiedad privada instaladas en zonas urbanas o rurales dentro del cantón y otras, pagarán 15% del RBU diario…".
> 3. La "… tasa fija y permanente de 0.25 centavos de dólar americanos diarios por cada poste instalado por ocupación de vía pública", establecida en el artículo 19 de la Ordenanza (sic).

Contestaciones a la demanda

El ingeniero Ignacio Xavier Figueroa Gonzáles y la abogada Mónica Tabares Salazar, en sus calidades de alcalde y procuradora síndica del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Pedro Carbo, presentan un escrito que consta a fs. 47 del expediente constitucional por el cual señalan: La citada ordenanza fue publicada en el año 2014, por lo que no vulnera los principios establecidos en el artículo 300 de la Constitución ya que la Norma Suprema, el COOTAD y otras normas infraconstitucionales establecen las competencias exclusivas.

En este orden indica que de acuerdo al artículo 264 de la Constitución, los gobiernos municipales tienen la competencia para ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón, crear modificar, suprimir ordenanzas, tasas y contribuciones en concordancia con el artículo 55 del COOTAD.

En este sentido señalan en su escrito que "… la misma Constitución de la República del Ecuador le concede plenas facultades dentro de su jurisdicción cantonal al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Pedro Carbo a fin de que se ejecute las competencias exclusivas que le corresponde a través de ordenanzas".

Con base a lo señalado solicitan a esta Corte Constitucional "… se sirva desestimar la pretensión de los demandantes (…) puesto que resulta inadmisible la declaratoria de inconstitucionalidad de los artículos antes señalados en la ordenanza municipal, que se le condene al pago de costas y gastos así como los honorarios profesionales de los Abogados que nos patrocinan dentro de la presente causa".

Procuraduría General del Estado

El abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, presenta su escrito que consta a fs. 42 del expediente constitucional, en el cual señala en lo principal:

> En términos generales indica que la Constitución de la República en su artículo 261, numeral 10 establece la competencia exclusiva del gobierno central respecto del espectro radioeléctrico y el régimen general de las comunicaciones y telecomunicaciones, en concordancia con el artículo 313 ibídem que considera a las telecomunicaciones y el espectro radioeléctrico como sectores estratégicos por el cual el Estado se reserva el derecho de administrar, regular y gestionar los sectores estratégicos lo que implica la facultad de disponer y fijar precios, tarifas, tasas por servicios públicos, etc.

Con ello, concluye que "… queda evidenciado por norma constitucional que el único facultado para administrar,

disponer de los precios, tarifas, tasas de los servicios públicos de Telecomunicaciones es el Estado Central quien a su vez siempre ejercerá el control y regulación encaminado a garantizar el acceso al espectro radioeléctrico en igualdad de oportunidades…".

Por otro lado, indica que la Constitución en su artículo 264 numeral 2 determina como competencia exclusiva de los gobiernos municipales, ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo y para aquello podrá crear, modificar o suprimir mediante ordenanza tasas y contribuciones especiales de mejoras, es decir "la creación de tasas o contribuciones es en relación al uso del suelo, es el derecho que tiene que pagar por ejemplo, las operadoras de telefonía para establecer sus equipos dentro de una jurisdicción autónoma, más no al aprovechamiento del espectro radioeléctrico".

Con estos antecedentes señala que el artículo 19 de la ordenanza impugnada contraviene los artículos 226 y 240 de la Constitución debido a que los GADS:

> … tienen su ámbito legislativo, sujetándose a las competencias y atribuciones que tanto la Constitución como la Ley les otorga. En consecuencia las ordenanzas municipales deben sujetarse a las disposiciones de la Carta Magna y su contenido no puede estar en contraposición con la Norma Suprema (…) Por lo expuesto solicitamos al pleno de la Corte Constitucional, declarar la inconstitucionalidad de la norma impugnada por no guardar armonía con la Constitución.

Amicus curiae

A fs. 59 del cuaderno constitucional obra el escrito presentado por el señor Andrés Donoso E., en calidad de procurador judicial de OTECEL S. A., por el cual señala en lo principal:

Que la Constitución de la República, en su artículo 264 prevé las competencias exclusivas de los gobiernos municipales entre las que consta la de regular, controlar el uso y ocupación del suelo así como la de expedir, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras.

Aduce también que la facultad tributaria municipal no es ilimitada en razón de la materia sino que está establecida en el COOTAD a procesos que incrementen el valor del suelo o la propiedad, por servicios públicos que son de su responsabilidad, uso de bienes o espacios públicos, en razón de obras que ejecuten y para captar plusvalía.

En este sentido añade que los gobiernos municipales "… deben planificar el desarrollo cantonal para regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural, y a ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo, pero dicha facultad no se extiende a lo previsto en el artículo 1…". Concluye esta idea, al manifestar que el Gobierno Municipal del cantón Pedro Carbo de forma arbitraria ha decidido regular sobre materias que no son de su competencia mediante un acto jurídico confuso llegando a regular el espectro radioeléctrico, el cual es de competencia exclusiva del Estado central.

De igual manera manifiesta que estas tasas "… no tiene contraprestación contra el particular que las paga, genera vulneración de principios y normas constitucionales como el principio de igualdad, razonabilidad, derecho a la propiedad, seguridad jurídica, y equidad". Por lo expuesto solicita a este organismo constitucional se declare la inconstitucionalidad solicitada en la demanda

Identificación de las normas constitucionales vulneradas.

El accionante ha identificado como normas constitucionales vulneradas el principio de equidad tributaria establecido en el artículo 300 de la Constitución de la República.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 436 numeral 2 de la Constitución de la República, la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver acciones públicas de inconstitucionalidad, por el fondo o por la forma, contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos y autoridades del Estado. La declaratoria de inconstitucionalidad tendrá como efecto la invalidez del acto normativo impugnado.

Legitimación Activa

El artículo 439 de la Constitución de la República señala: "Las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano individual o colectivamente". Por su parte la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en sus artículos 77 y 98 señalan: "La demanda de inconstitucionalidad puede ser propuesta por cualquier persona". Por tanto, el accionante se encuentra legitimado para interponer la presente acción pública de inconstitucionalidad contra actos normativos de carácter general, contenidos dentro de la ordenanza que regula la utilización u ocupación del espacio aéreo, suelo y subsuelo por parte de elementos de redes pertenecientes a operadoras que brindan servicios comerciales en el cantón Pedro Carbo, expedida por el Concejo del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Pedro Carbo, publicada en el Registro Oficial N.º 337 del 19 de septiembre de 2014.

Análisis de constitucionalidad

El control abstracto de constitucionalidad pretende que todos los actos normativos y administrativos de carácter general, guarden armonía con el texto constitucional. De esta manera, el principal objetivo de esta acción constituye el garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico evitando que las normas promulgadas por el legislativo o por autoridades públicas con facultades normativas, contradigan las normas constitucionales. Así, corresponde a la Corte Constitucional del Ecuador ejercer dicho control conforme lo determinado el artículo 436 numeral 2 de la Constitución de la República, que consagra entre las competencias de la Corte Constitucional: "Conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, por

el fondo o por la forma, contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos autoridades del Estado. La declaratoria de inconstitucionalidad tendrá como efecto la invalidez del acto normativo impugnado".

De esta forma, correspondería a esta Corte realizar un control abstracto a posteriori y una interpretación integral de los textos impugnados con apego a las disposiciones constitucionales, contrastando el contenido de estas disposiciones con el marco normativo consagrado en la Constitución. Por lo expuesto, este organismo constitucional procederá a efectuar el respectivo control formal y material de las normas impugnadas.

Control formal

¿La norma impugnada a través de la presente acción de inconstitucionalidad, observó los requisitos para su expedición?

La Constitución de la República consagra en su artículo 240 que los gobiernos autónomos descentralizados municipales tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicción cantonal[1]. Esta facultad acorde a lo señalado en el artículo 7 del COOTAD consiste en la capacidad de dictar normas de carácter general a través de ordenanzas, acuerdos y resoluciones aplicables dentro de su jurisdicción cantonal, sujetándose a su vez al régimen de competencias previsto en la Constitución y las leyes pertinentes[2].

En este sentido, es evidente que dentro de la capacidad normativa atribuida a los gobiernos municipales se encuentra la de expedir ordenanzas en el marco de las competencias establecidas en la Constitución y la norma infraconstitucional, las cuales se expresan a través de creación de tasas, tarifas y contribuciones.

Por otro lado, el artículo 301 de la Constitución de la República señala que:

> Sólo por iniciativa de la Función Ejecutiva y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos. Sólo por acto normativo de órgano competente se podrán establecer, modificar, exonerar y extinguir tasas y contribuciones. Las tasas y contribuciones especiales se crearán y regularán de acuerdo con la ley.

Este organismo constitucional advierte que, en principio, el Gobierno Municipal de Pedro Carbo ha cumplido con el procedimiento para la expedición de la ordenanza, es decir se ha dado el trámite propio para que entre en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial.

En consecuencia ya que la materia del análisis formal versa sobre el cumplimiento de las formalidades exigidas para la creación de una tasa municipal y que ha llegado a determinarse que dicha creación se hizo a través de ordenanzas, se puede concluir que no existe inconstitucionalidad por la forma.

Una vez efectuado el control formal, corresponde verificar si la norma alegada como inconstitucional vulnera o contraría alguna norma contenida en la Constitución de la República, por lo que se verificará si el Gobierno Municipal de Pedro Carbo, con la expedición de la ordenanza que regula la utilización u ocupación del espacio aéreo, suelo y subsuelo por parte de elementos de redes pertenecientes a operadoras que brindan servicios comerciales en dicho cantón, publicada en el Registro Oficial N.º 337 del 19 de septiembre de 2014, no ha infringido disposiciones constitucionales o se ha extralimitado en sus funciones reguladoras.

Control material

Una vez efectuado el control formal de la norma cuya inconstitucionalidad se acusa, esta Corte procederá a efectuar un control de constitucionalidad por el fondo, para lo cual se plantea los siguientes problemas jurídicos:

1. La ordenanza municipal cuya inconstitucionalidad se acusa ¿contraviene lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 261 de la Constitución de la República, en lo relacionado con la regulación del espectro radioeléctrico y espacio aéreo?

2. La ordenanza municipal cuya inconstitucionalidad se acusa ¿contraviene lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 261 de la Constitución de la República, respecto a la regulación de las comunicaciones y telecomunicaciones?

3. La ordenanza municipal cuya inconstitucionalidad se acusa ¿contraría al principio de jerarquía contenido en el artículo 425 de la Constitución, al establecer definiciones dentro del ámbito de la comunicación y telecomunicación?

4. La ordenanza bajo análisis ¿vulnera el principio constitucional tributario de equidad previsto en el artículo 300 de la Constitución de la República?

---

[1] Constitución de la República, artículo 240.- Los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales. Las juntas parroquiales rurales tendrán facultades reglamentarias. Todos los gobiernos autónomos descentralizados ejercerán facultades ejecutivas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales.

[2] Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, artículo 7.- Facultad normativa.- Para el pleno ejercicio de sus competencias y de las facultades que de manera concurrente podrán asumir, se reconoce a los consejos regionales y provinciales concejos metropolitanos y municipales, la capacidad para dictar normas de carácter general a través de ordenanzas, acuerdos y resoluciones, aplicables dentro de su circunscripción territorial. El ejercicio de esta facultad se circunscribirá al ámbito territorial y a las competencias de cada nivel de gobierno, y observará lo previsto en la Constitución y la Ley. Los gobiernos autónomos descentralizados del régimen especial de la provincia de Galápagos ejercerán la facultad normativa con las limitaciones que para el caso expida la ley correspondiente. Las circunscripciones territoriales indígenas, afro ecuatorianas y montubias asumirán las capacidades normativas que correspondan al nivel de gobierno en las que se enmarquen sin perjuicio de aquellas que le otorga la Constitución y la ley.

Argumentación de los problemas jurídicos

1. La ordenanza municipal cuya inconstitucionalidad se acusa ¿contraviene lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 261 de la Constitución de la República, en lo relacionado con la regulación del espectro radioeléctrico y espacio aéreo[3]?

La Constitución de la República, en su artículo 261 establece el régimen de competencias exclusivas del Estado central, y en particular, el numeral décimo consagra "El espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; puertos y aeropuertos". Esto implica que, el Estado Central posee competencia exclusiva, entre otras cosas, para administrar, regular y controlar estos sectores a través de organismos establecidos para el efecto en concordancia con lo establecido en el artículo 313 de la Norma Fundamental que establece:

> **Art. 313**.- El Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, de conformidad con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia.
>
> Los sectores estratégicos, de decisión y control exclusivo del Estado, son aquellos que por su trascendencia y magnitud tienen decisiva influencia económica, social, política o ambiental, y deberán orientarse al pleno desarrollo de los derechos y al interés social.
>
> Se consideran sectores estratégicos la energía en todas sus formas, las telecomunicaciones, los recursos naturales no renovables, el transporte y la refinación de hidrocarburos, la biodiversidad y el patrimonio genético, el espectro radioeléctrico, el agua, y los demás que determine la ley.

En relación al espectro radioeléctrico la Corte Constitucional para el período de transición señaló:

> … el espectro radioeléctrico no sólo debe ser considerado como un recurso natural (Art. 408), sino también como un sector estratégico (artículo 313 inciso tercero). Y ello resulta apenas lógico si consideramos su decisiva influencia económica, social, política y ambiental. Por otro lado, la misma disposición constitucional (artículo 313 inciso tercero), consagra a las telecomunicaciones, medio a través del cual se utiliza el espectro frecuencial radioeléctrico, como otro de los sectores estratégicos que deben ser administrados, regulados y controlados por el Estado. Es decir, tanto el recurso natural que persiste sin la necesidad de la intervención humana, el espectro radioeléctrico, como el uso del mismo, las telecomunicaciones, forman parte del sector estratégico estatal, y como consecuencia de ello, forman parte de las competencias exclusivas del Estado central[4].

Sobre esta base, al referirse a espectro radioeléctrico, este organismo constitucional ha manifestado que únicamente el Estado central, a través de los organismos de control y regulación pertinentes, autoriza o delega, a las empresas públicas en el primer caso y a las mixtas o iniciativa privada en el segundo así como a la economía popular y solidaria en aquellos casos establecidos en la ley, el uso de las frecuencias[5].

De este modo, el Estado central a través del organismo encargado -CONATEL– entregará los títulos habilitantes para concesiones y permisos en virtud de lo señalado en la Ley Especial de Telecomunicaciones, vigente al momento de la expedición de la ordenanza[6]. Consecuentemente y en conformidad con lo que ha expresado esta Corte, el CONATEL es:

> … el organismo público que otorgará, mediante concesión, la asignación de determinado espectro radioeléctrico y también los permisos para la instalación y operación de redes privadas, para que se lleve a cabo la actividad prevista para el uso de dicho espectro, es decir, el CONATEL es el ente público llamado a establecer, en representación del Estado central, las regulaciones por el uso del espectro radioeléctrico en la actividad de las telecomunicaciones[7].

Por otro lado es importante anotar que el COOTAD en su artículo 55 consagra las competencias exclusivas de los gobiernos municipales, entre las que consta, el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón. En concordancia con esta norma, el artículo 567 ibidem determina:

> Las empresas privadas que utilicen u ocupen el espacio público o la vía pública y el espacio aéreo estatal, regional, provincial o municipal, para colocación de estructuras,

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

[4] Corte Constitucional para el período de transición, sentencia N.º 0006-09-SIC-CC, caso N.º 0012-08-IC.

[5] Corte Constitucional para el período de transición, sentencia N.º 001-12-SIC-CC, caso N.º 0008-10-IC: "… al hablar del espectro radioeléctrico, corresponderían al Estado central las competencias exclusivas sobre el mismo, de conformidad con lo preceptuado por el numeral 10 del artículo 261 de la misma Carta Magna; por lo que solo dicho Estado -entiéndase a través de los organismos pertinentes de regulación y control creados legalmente para el efecto- autorizaría el uso de frecuencias a las empresas públicas que las requieran, y solo delegaría a otras empresas como las mixtas, y excepcionalmente a la iniciativa privada (siguiendo el ejemplo: a través de una concesión) o a la economía popular y solidaria, en los casos señalados en la ley. Por ende, el Estado autoriza en unos casos, o delega en otros…"

[6] Ley Especial de Telecomunicaciones fue derogada por Ley Orgánica de Telecomunicaciones publicada en el suplemento del registro oficial N.° 439 del 18 de febrero de 2015. Además se dispone la creación de la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones, que reemplaza al CONATEL.

[7] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 008-15-SIN-CC, caso N.° 0008-13-IN.

> postes y tendido de redes, pagarán al gobierno autónomo descentralizado respectivo la tasa o contraprestación por dicho uso u ocupación.

No obstante es preciso indicar que si bien la norma consagra el pago de una tasa por el uso del espacio aéreo municipal, ésta versa para la colocación de estructuras, postes y tendidos de redes, más en ningún momento se refiere a su funcionamiento; es decir, esta tasa se encuentra limitada al uso material del espacio, por lo que no es posible que mediante una tasa se cobre por el funcionamiento y operación de dichas estructuras.

Así también, el artículo 104 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, norma que actualmente regula y desarrolla el régimen del espectro radioeléctrico y de telecomunicaciones en el Ecuador y que se encuentra publicada en el suplemento del Registro Oficial N.° 439 del 18 de febrero de 2015, se refiere al uso y ocupación de bienes de dominio público indicando que:

> Art. 104.- Uso y Ocupación de Bienes de Dominio Público.
>
> Los gobiernos autónomos descentralizados en todos los niveles deberán contemplar las necesidades de uso y ocupación de bienes de dominio público que establezca la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones y, sin perjuicio de cumplir con las normas técnicas y políticas nacionales, deberán coordinar con dicha Agencia las acciones necesarias para garantizar el tendido e instalación de redes que soporten servicios de telecomunicaciones en un medio ambiente sano, libre de contaminación y protegiendo el patrimonio tanto natural como cultural.
>
> En el caso de instalaciones en bienes privados, las tasas que cobren los gobiernos autónomos descentralizados no podrán ser otras que las directamente vinculadas con el costo justificado del trámite de otorgamiento de los permisos de instalación o construcción.
>
> Los gobiernos autónomos descentralizados no podrán establecer tasas por el uso de espacio aéreo regional, provincial o municipal vinculadas a transmisiones de redes de radiocomunicación o frecuencias del espectro radioeléctrico.

Al respecto, la Constitución de la República del Ecuador en el artículo 425 tercer inciso señala que: "La jerarquía normativa considerará, en lo que corresponda, el principio de competencia" y respecto a la materia de comunicaciones y telecomunicaciones, la norma constitucional dispone en su artículo 261 numeral 10 que: "El Estado central tendrá competencias exclusivas sobre: El espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; puertos y aeropuertos".

De allí que el cobro de la tasa por el uso del espacio aéreo en virtud del régimen de comunicaciones y telecomunicaciones es de competencia exclusiva del Estado central, en razón que la competencia en materia de comunicaciones y telecomunicaciones se halla claramente establecida en la Constitución de la República del Ecuador.

Según lo antes señalado, el artículo 567 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) determina que la tasa que cobran los municipios, es por la utilización material del espacio público municipal en el proceso de instalación de medios destinados a prestar un servicio, más en ningún momento debe operar respecto del servicio mismo que prestan, que en el caso concreto, es el de telecomunicaciones, ya que esta materia está plenamente normada por el Estado central, a través de la entrega de concesiones, establecidas por la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, caso contrario los municipios crearían una contraprestación respecto de un ámbito que se encuentra fuera de su competencia; pues, se estaría regulando asuntos atinentes al uso de frecuencia en el espectro radioeléctrico y el espacio aéreo, cuando estén vinculados con transmisiones de redes de radiocomunicación o frecuencias del espectro radioeléctrico.

Del texto de la ordenanza impugnada se observa que se llega a establecer como su objeto y ámbito de aplicación:

> … regular, controlar y sancionar por la implantación de postes, cables y estructuras que forman parte de redes de comunicaciones de celulares, televisión, radio emisoras, radio ayuda fija, internet y otras de tipo comercial, además de la fijación de las tasas correspondientes por la utilización u ocupación del espacio aéreo, suelo y subsuelo en el Cantón Pedro Carbo, a fin de cumplir con las condiciones de zonificación y reducción del impacto ambiental, sujetos a las determinaciones de las leyes, ordenanzas y demás normativas vigentes.

Consecuentemente se observa que la ordenanza contempla un cobro por el uso del espacio aéreo entendido como su funcionamiento, situación que escapa de las competencias establecidas en la norma constitucional y legal. De este modo, el artículo 567 del COOTAD, base legal para el cobro de dicha tasa, permite regular a los municipios el proceso de instalación de estructuras, respecto del uso del espacio público, más no la regulación de tasas por el funcionamiento ya que esto es competencia del Estado central.

En conclusión esta Corte advierte que la ordenanza objeto de la presente acción contraviene los artículos 226 y 264 de la Constitución de la República, al extralimitarse en las competencias asignadas a los gobiernos municipales, pues, la regulación por utilización del espacio aéreo corresponde al Estado central.

En virtud del análisis realizado y con fundamento en el artículo 436 numerales 1, 2 y 3 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 76 numerales 4, 5 y 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se declara la inconstitucionalidad en el artículo 1 de la frase "uso del espacio aéreo".

En la misma línea, el artículo 4 de la referida ordenanza[8], en el primer inciso consta la frase "y espacio aéreo", por tanto se declara la inconstitucionalidad.

2. La ordenanza municipal cuya inconstitucionalidad se acusa ¿contraviene lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 261 de la Constitución de la República, con respecto a la regulación de las comunicaciones y telecomunicaciones?

A través del presente problema jurídico esta Corte analizará si la ordenanza objeto de la presente acción de inconstitucionalidad, contraría normas establecidas en la Constitución de la República y en específico, en la determinación de una tasa por el tendido de cables que se encuentren soterrados por parte de los gobiernos municipales.

En este sentido, el artículo 19 de la ordenanza en la parte pertinente determina:

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

Conforme se observó en el problema jurídico anterior, el numeral 10 del artículo 261 de la Constitución de la República, determina que el Estado central tiene competencias exclusivas sobre el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; en este sentido, de la revisión del texto citado, se aprecia que el gobierno municipal pretende cobrar una tasa fija y permanente de USD 0.02 centavos de dólar americano diario por cada metro lineal de cable tendido, por ocupación de espacio aéreo, suelo y subsuelo, lo cual implica una regulación a la comunicaciones y telecomunicaciones dentro de su jurisdicción, así como el establecimiento de un tributo por concepto de la regulación de estas actividades a través del denominado tendido de cables.

Al efectuar una interpretación sistemática e integral del texto constitucional se observa que el constituyente ha entregado al Estado central las competencias exclusivas sobre el régimen de comunicaciones y telecomunicaciones, en concordancia con el artículo 313 de la Constitución.

En este sentido, la Corte Constitucional en sentencia N.° 008-15-SIN-CC, dictado dentro del caso N.° 0008-13-IN, ha señalado que:

> … el establecimiento de valores a ser cancelados por concepto del tendido de cables dentro de un régimen que es de competencia exclusiva del Estado central por parte de la municipalidad, implica una inobservancia del régimen de competencias establecido en la Constitución de la República, y por tanto deviene en una extralimitación[9].

En otras palabras, esta Corte ha manifestado que únicamente el Estado central a través de los órganos pertinentes son los competentes para establecer valores por concepto de tendido de cables, por lo que "la regulación por el establecimiento de una tasa en el uso del subsuelo para el soterramiento de cables que tengan relación con el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones, corresponde únicamente al Estado central"[10].

Cabe señalar que el artículo 4 de la ordenanza impugnada establece lo siguiente:

> Condiciones Generales de Implantación de Estructuras Fijas de Soportes de Antenas comerciales.- La implantación de estructuras fijas de soportes de antenas para la prestación de servicios comerciales, cumplirá con el servicio de zonificación, uso y ocupación del suelo, subsuelo y espacio aéreo y sus relaciones de compatibilidad con la ordenanza que reglamenta el uso del suelo, así como con las condiciones generales:

Frente a lo cual, se determina que conforme lo establece el artículo 4 de la Constitución forma parte del territorio inalienable, irreductible e inviolable del Estado ecuatoriano el denominado subsuelo. En aquel sentido, la ocupación del subsuelo implicaría una regulación por parte de la municipalidad, contrariando así el régimen de competencias exclusivas del Estado central.

Consecuentemente esta Corte advierte que la competencia para la regulación por utilización del subsuelo le corresponde al Estado central, al versar sobre temas de comunicación y telecomunicación, por lo que se advierte que la ordenanza *sub examine* contraviene el artículo 261 numeral 10 de la Constitución de la República.

En virtud del análisis realizado y con fundamento en el artículo 436 numerales 1, 2 y 3 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 76 numerales 4, 5 y 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y

[8] **Art. 4.-** Condiciones Generales de Implantación de Estructuras Fijas de Soportes de Antenas comerciales.- La implantación de estructuras fijas de soportes de antenas para la prestación de servicios comerciales, cumplirá con el servicio de zonificación, uso y ocupación del suelo, subsuelo y espacio aéreo y sus relaciones de compatibilidad con la ordenanza que reglamenta el uso del suelo, así como con las condiciones generales:
Deberán integrarse al entorno circundante, adoptando las medidas de proporción y mimetización necesarias.
En el momento en el que el Cantón PEDRO CARBO cuente con Aeropuerto, conforme la normativa vigente el prestador del servicio comercial deberá contar con la autorización emitida por la Dirección General de Aviación Civil.
Para la implantación dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), Bosques Protectores (BP) o patrimonios Forestal del Estado (PFE), el prestador de servicio deberá contar con el pronunciamiento favorable emitido por el Ministerio del Ambiente;
Se prohíbe su implantación en los monumentos históricos y en los bienes que pertenece al Patrimonio Nacional; en Áreas y Centros Históricos legalmente reconocidos, solo podrán efectuarse implantaciones previo informes favorables de la Unidad Administrativa Municipal correspondiente; y,
Se prohíbe la implantación en áreas arqueológicas no edificadas.

[9] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 008-15-SIN-CC, caso N.° 0008-13-IN.

[10] Ibidem.

Control Constitucional, se declara la inconstitucionalidad del artículo 19, párrafo "cables"; de la frase "subsuelo" en el artículo 4; y, del artículo 1 de la ordenanza demandada.

3. La ordenanza municipal cuya inconstitucionalidad se acusa ¿contraría al principio de jerarquía contenido en el artículo 425 de la Constitución, al establecer definiciones dentro del ámbito de la comunicación y telecomunicación?

El artículo 425 de la Constitución de la República, en su tercer inciso señala que la jerarquía normativa el principio de competencia y respecto a la materia de comunicaciones y telecomunicaciones, la Constitución establece en el ya referido artículo 261 numeral 10 la competencia exclusiva del Estado central sobre el espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; puertos y aeropuertos.

Respecto de este tema esta Corte ha manifestado que:

> … acorde a lo establecido en el artículo 1 de la Ley Especial de Telecomunicaciones, los términos a utilizarse, así como sus definiciones, serán los constantes en la Ley Especial de Telecomunicaciones, y a falta de ellos, los términos técnicos de telecomunicaciones no definidos en dicha ley, se utilizarán los significados establecidos por la Unión Internacional de Telecomunicaciones, para no incurrir en contradicciones[11].

Por su parte, el artículo 3 de la ordenanza referida señala:

> Art. 3.- Definiciones.- Para la comprensión y aplicación de esta ordenanza se define lo siguiente:
>
> Antena: elemento radiante especialmente diseñado para la recepción y/o transmisión de las ondas radioeléctricas.
>
> Área de Infraestructura: aquellas a las que se encuentran circunscritas las instalaciones y equipos utilizados para establecer la comunicación entre los diferentes elementos de la red de servicio.
>
> Autorización o Permiso Ambiental: Documento emitido por el ministerio de ambiente o por la unidad administrativa Municipal competente, que determine el cumplimiento y conformidad de elementos de la normativa ambiental aplicable. En caso de no obtener el Permiso Ambiental estará sujeto a una sanción del 5% del costo de la obra de cada estructura.
>
> CONATEL: Consejo Nacional de Telecomunicación.
>
> CUARTO DE EQUIPO (RECINTO CONTENEDOR):
>
> Habitáculo en cuyo interior se ubican elementos o equipo pertenecientes a una red de telecomunicaciones.
>
> Estación Radioeléctrica: Uno o más transmisores o receptores, o una combinación de transmisores y receptores, incluyendo las instalaciones accesorios necesarios para asegurar la prestación de un servicio.
>
> Estructuras Fijas de Soporte: Término genérico para referirse a TORRES, TORRETAS, MASTILES, MONOPOLOS, SOPORTE EN EDIFICACIONES, en las cuales se instalan antenas y equipos de telecomunicaciones para la prestación del servicio de comunicaciones y otros de tipo comercial.
>
> Ficha Ambiental: Estudios técnicos que proporcionan antecedentes para la predicción e identificación de impactos ambientales y las medidas de manejo ambiental a aplicarse para la implantación de estaciones de transmisión.
>
> Implantación: Ubicación, fijación, colocación o inserción de estructuras de soportes de las radios bases de antenas de servicios de comunicaciones sobre un terreno o edificaciones terminadas, y también a la infraestructura utilizada para proveer energía a las instalaciones.
>
> Mimetización: Proceso mediante el cual una estructura es asimilada al entorno existente, tratando de disminuir la diferencia entre sus características físicas y las de contexto urbanos, rural, y arquitectónico en el que se emplaza.
>
> Permiso de Implantación: Documento emitido por el gobierno municipal, que autoriza la implantación de postes, cables y estructura fija de soportes de antenas y su infraestructura relacionada con todo tipo de servicio del tipo comercial de las empresas privadas y públicas, el mismo que se solicitará al municipio. El valor del permiso será un equivalente al 5% del costo total de cada estación.
>
> SENATEL: Secretaria Nacional de Telecomunicaciones.
>
> Redes de Servicio Comerciales: Conjunto de los elementos y partes existentes de todo tipo de red alámbrica o inalámbrica instalados con la finalidad de suministrar servicios de comunicaciones, datos y otros, a cambio de una tarifa cobrada directamente a cada uno de sus usuarios.
>
> Servicio Comercial: Es el servicio de comunicaciones, datos y otros prestado a los usuarios de las Operadoras establecidas en el área geográfica del Cantón PEDRO CARBO.
>
> SUPERTEL: Superintendencia de Telecomunicaciones.
>
> Telecomunicaciones: Toda transmisión, emisión o recepción de signos, señales, escritos, imágenes, sonidos, datos o información de cualquier naturaleza por líneas físicas, medios radioeléctricos, medio óptico u otros medios electromagnéticos. Los términos técnicos de telecomunicaciones provienen de la ley especial de Telecomunicaciones, del reglamento general a la ley y normativas secundarias emitidas por el CONATEL.

En esta línea, el artículo 3 de la ordenanza impugnada establece la definición de varios conceptos para su aplicación; sin embargo, dicha ordenanza no puede contrariar o hacer una interpretación de conceptos que se hallan establecidos en la ley pues, la definición de términos ya consta en el artículo 6 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones y que además, señala que en caso de no encontrarse dicha conceptualización se recurrirá a los significados establecidos por la Unión Internacional

[11] Ibidem.

de Telecomunicaciones[12], por los convenios y tratados internacionales ratificados por el Ecuador o en su defecto los establecidos en el Reglamento General a la Ley Orgánica de Telecomunicaciones y en las regulaciones respectivas.

En el caso *sub judice*, se determina que el artículo 3 de la ordenanza impugnada se refiere a "definiciones", lo cual contraría el principio de jerarquía de las normas que se halla contemplado en el artículo 425 de la Constitución de la República. De lo expuesto y con fundamento en el artículo 436 numerales 1, 2 y 3 de la Constitución de la República en concordancia con el artículo 76 numerales 4, 5 y 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se declara la inconstitucionalidad del artículo 3 de la ordenanza impugnada, por las razones que se han expuesto.

4. La ordenanza bajo análisis ¿vulnera el principio constitucional tributario de equidad previsto en el artículo 300 de la Constitución de la República?

De la lectura de la demanda formulada, se advierte que en lo principal el legitimado activo solicita que se declare la inconstitucionalidad del artículo 19 de la ordenanza que regula la utilización u ocupación del espacio aéreo, suelo y subsuelo por parte de elementos de redes pertenecientes a operadoras que brindan servicios comerciales en el cantón Pedro Carbo, por contravenir el principio de equidad tributaria, contenido en el artículo 300 de la Constitución que establece:

> Art. 300.- El régimen tributario se regirá por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria. Se priorizarán los impuestos directos y progresivos. La política tributaria promoverá la redistribución y estimulará el empleo, la producción de bienes y servicios, y conductas ecológicas, sociales y económicas responsables.

Para tal efecto, es necesario iniciar el análisis revisando el concepto de potestad tributaria que, constituye aquella facultad del Estado para obligar a las personas para que entreguen un porcentaje de sus rentas o patrimonio para poder atender las necesidades públicas[13]. De lo cual se colige que la facultad tributaria constituye una atribución originaria del Estado en sus niveles de gobierno para crear, modificar, derogar, suprimir y exonerar tributos, de conformidad con lo establecido en el artículo 301 de la Constitución de la República[14].

No obstante, esta potestad tributaria del Estado, no es ilimitada e irrestricta, por el contrario, su ejercicio se encuentra delimitado en varios principios que necesariamente deben ser observados dentro de su ejercicio a efectos de garantizar justicia y legitimidad, los cuales constituyen un conjunto de garantías formales y materiales cuyo objetivo es generar un límite en la creación y regulación de los tributos[15]. Al respecto, es importante precisar que estos no únicamente sirven para limitar la potestad tributaria del Estado, sino que a través de la limitación se genera una contrapartida entre el administrado y sus garantías con las actuaciones del Estado.

Sobre esa base, los principios contenidos en el artículo 300 de la Constitución, cumplen con esta doble finalidad, es decir por un lado limita al Estado y por otro genera garantías hacia el administrado. Sin embargo es preciso indicar que conforme lo ha señalado la jurisprudencia constitucional, existen otros principios determinados por la jurisprudencia y la doctrina en la materia que si bien no constan expresamente entre los consagrados en la norma constitucional, guardan estrecha relación con los mismos como lo son el de proporcionalidad, capacidad contributiva y de no confiscatoriedad, de ahí que se deriven de una interpretación integral.

En el caso sub judice el accionante sostiene que la norma cuya inconstitucionalidad se acusa vulnera el principio de equidad en la medida que "… el monto que se pretende cobrar no tiene ninguna relación, no se diga proporción, con el beneficio obtenido por el contribuyente con el uso de los espacios públicos respectivos". De este modo, corresponde a la Corte Constitucional analizar si las tarifas establecidas en el artículo 19 de la ordenanza impugnada son contrarias o no al principio de equidad, lo cual no implica que esta Corte no pueda analizar otros principios vinculados al mismo.

Para este propósito, es importante partir por establecer qué es una tasa, sus elementos y características. De acuerdo a la jurisprudencia constitucional "… es una prestación obligatoria en favor del Estado y cuyo origen está establecido en un acto normativo, es decir, un tributo"[16]. Así, el artículo 264 numeral 5 de la Constitución, en concordancia con el artículo 55, literal **e** del COOTAD, consagra como competencia exclusiva de los gobiernos municipales "crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras".

La potestad de crear tasas se produce ante dos supuestos conocidos como hecho generador. El primero de ellos es en relación a la prestación de un servicio público en el marco de las competencias en las que el gobierno municipal exige de los ciudadanos el pago de un monto económico ante el servicio real o potencial que les brinda, siempre que, señala la ley, el monto o tarifa fijado para cumplir con la obligación tributaria guarde relación con el costo de producción de dichos servicios. Esto sobre la idea que la

[12] Esta disposición constaba en el artículo 1 de la Ley Especial de Telecomunicaciones que se encontraba vigente a la fecha de expedición de la ordenanza.

[13] Héctor Villegas, Curso de finanzas, derecho financiero y tributario, Octava edición, Editorial Astrea, Buenos Aires 2002 Pág. 252.

[14] Constitución de la República, artículo 301.- Sólo por iniciativa de la Función Ejecutiva y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos. Sólo por acto normativo de órgano competente se podrán establecer, modificar, exonerar y extinguir tasas y contribuciones. Las tasas y contribuciones especiales se crearán y regularán de acuerdo con la ley.

[15] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 055-15-SIN-CC, caso N.° 0025-15-IN.

[16] Ibidem.

prestación realizada por el contribuyente no tenga como fin el generar ganancias en beneficio de la municipalidad, sino simplemente de cubrir el costo exacto que implique brindar dicho servicio.

Un segundo hecho generador por el cual un gobierno municipal descentralizado puede obtener ingresos tributarios por medio de una tasa, es efectivamente el aprovechamiento especial del dominio público. En este tipo de tasa es evidente que el gobierno municipal no presta ningún servicio, sino que autoriza que los particulares hagan uso privativo y con fines comerciales de un espacio público de uso común. En efecto, el hecho que un particular ejerza actividades dentro de estos espacios de manera exclusiva y diferencial al resto de personas, elimina el sentido de gratuidad que existe en el uso de estos espacios y lo deriva lógicamente en la génesis de una obligación tributaria.

Este segundo hecho generador para el cobro de una tasa ha tenido poca regulación dentro de nuestro ordenamiento jurídico, especialmente en lo que se refiere a fijación de tasas. No obstante el COOTAD reconoce este tipo de tasas en su artículo 567, el cual constituye la base legal para la expedición de la ordenanza.

En esta línea, también el artículo 104 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones[17], norma específica que regula y desarrolla el régimen del espectro radioeléctrico en el Ecuador, en su afán de establecer un parámetro por el cual se deberán fijar las tarifas a ser cobradas por concepto del tributo, establece de manera global en su párrafo tercero que: "En el caso de instalaciones en bienes privados, las tasas que cobren los gobiernos autónomos descentralizados no podrán ser otras que las directamente vinculadas con el costo justificado del trámite de otorgamiento de los permisos de instalación o construcción".

Con estos antecedentes, corresponde reflexionar sobre el principio de equidad, el cual "… además de encontrarse incluido en la Constitución como principio componente del régimen tributario, se refiere a que todo el sistema tributario debe mirar la capacidad económica de las personas y en razón de esto, aplicar los tributos, cobrando más a los que más tienen y menos a los que menos tienen, es decir, aplicando equidad horizontal y vertical"[18].

Este organismo constitucional mediante sentencia N.° 004-SIN-CC puntualizó la existencia de dos ámbitos del principio de equidad, un ámbito horizontal por el cual se entiende que los sujetos con capacidad económica igual deben contribuir de manera igualitaria, guardando relación con el principio de generalidad. El ámbito vertical de este principio implica que los sujetos con mayor capacidad económica deben contribuir en mayor medida, lo que se encuentra en relación con el principio de progresividad, al exigir que se tome en consideración la capacidad contributiva de los sujetos.

De igual manera el principio de equidad tiene relación con el de proporcionalidad, en la medida de la contribución de los sujetos al gasto público, en función de la capacidad económica, a través del aporte justo y adecuado de sus ingresos o patrimonio.

Asimismo, el principio de equidad guarda relación con el principio de no confiscatoriedad, por el cual "se desarrolla el concepto de establecer un límite entre cumplir con la carga tributaria bajo una capacidad contributiva y que dicha carga sobrepase la capacidad económica del contribuyente en cuyo caso el desprendimiento patrimonial que se produce en el cumplimiento de la obligación tributaria se convierte en confiscatorio, es decir, limitando y restringiendo la propiedad de los contribuyentes"[19].

El principio de no confiscatoriedad, a la luz de lo analizado en la jurisprudencia de esta Corte Constitucional en su sentencia N.° 016-15-SIN-CC, debe ser evaluado tanto cualitativa como cuantitativamente. Cualitativo se refiere cuando se restringe la propiedad ilegítimamente, ejemplo, inobservancia al principio de legalidad en materia tributaria. Es cuantitativo en cambio cuando la carga tributaria es tan onerosa que le obliga al contribuyente a deslindar de su patrimonio un porcentaje importante, desconociéndose su capacidad contributiva y su capacidad de ahorro.

Una vez que esta Corte ha expuesto y desarrollado los puntos que conciernen al caso concreto, es pertinente realizar un análisis constitucional que nos permita dar una respuesta a la interrogante planteada, esto es, si las tarifas a las siete tasas fijadas por la municipalidad de Pedro Carbo por el uso del espacio físico y aéreo dentro de su jurisdicción territorial, transgrede el principio tributario de equidad y junto a ello, al resto de principios desarrollados en esta sentencia constitucional.

Para el inicio del análisis es oportuno señalar que el legitimado activo en su demanda, hace referencia en términos comparativos, a las tarifas fijadas entre la ordenanza vigente dentro del Distrito Metropolitano de Quito y la ordenanza objeto de la presente acción. Al respecto, el accionante señala que el presente análisis únicamente intenta la comparación de la fijación de tarifas para el cobro de una misma tasa entre gobiernos seccionales que cuentan con iguales atribuciones de índole tributario, siendo claro que dentro de nuestro ordenamiento jurídico no existe una regulación clara y expresa que disponga a

[17] Ley Orgánica de Telecomunicaciones Art. 104.- Uso y Ocupación de Bienes de Dominio Público. Los gobiernos autónomos descentralizados en todos los niveles deberán contemplar las necesidades de uso y ocupación de bienes de dominio público que establezca la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones y, sin perjuicio de cumplir con las normas técnicas y políticas nacionales, deberán coordinar con dicha Agencia las acciones necesarias para garantizar el tendido e instalación de redes que soporten servicios de telecomunicaciones en un medio ambiente sano, libre de contaminación y protegiendo el patrimonio tanto natural como cultural. En el caso de instalaciones en bienes privados, las tasas que cobren los gobiernos autónomos descentralizados no podrán ser otras que las directamente vinculadas con el costo justificado del trámite de otorgamiento de los permisos de instalación o construcción. Los gobiernos autónomos descentralizados no podrán establecer tasas por el uso de espacio aéreo regional, provincial o municipal vinculadas a transmisiones de redes de radiocomunicación o frecuencias del espectro radioeléctrico.

[18] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 006-13-SIN-CC, caso N.° 0036-10-IN acumulados.

[19] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 055-15-SIN-CC, caso N.° 0025-15-IN.

las municipalidades parámetros por los cuales deba fijar las tarifas en tasa por ocupación de espacio público, más allá de lo previsto en el artículo 104 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, conforme se remarcó de manera previa.

Así, la "ordenanza metropolitana que establece el régimen administrativo y aplicación de la licencia metropolitana urbanística de utilización o aprovechamiento del espacio público para la instalación de redes de servicio -LMU 40"[20] establece dentro de su capítulo VII, las tasas de utilización privativa o aprovechamiento del espacio público para la instalación de redes de servicio en el Distrito Metropolitano de Quito, en la que, por ocupación de espacio aéreo, suelo o subsuelo, la ordenanza metropolitana fija una tarifa que varía entre los USD 0.08 y USD 0.35 anuales por cada metro lineal de cable, dependiendo de la zona territorial en que se ubique dicho material.

Por otro lado, según se establece en el artículo 19 de la ordenanza del cantón Pedro Carbo, las empresas que ubiquen dicho cableado deben pagar diariamente un valor de USD 0.02 por cada metro lineal de cable tendido, es decir un valor anual de USD 7.30 por cada metro de cable, por lo tanto, en términos comparativos, conforme lo señala la accionante, esta última tarifa es absolutamente desproporcionada frente al beneficio obtenido por el contribuyente como contraprestación.

De igual manera, de la revisión del artículo 19 de la citada ordenanza, se puede observar que en el resto de ocupaciones de espacios públicos por los cuales se cobra el tributo se establece una tarifa diaria y no anual: 1) Estructuras metálicas: Por cada estructura metálica de uso comercial de propiedad privada o pública instaladas en zonas urbanas o rurales dentro del cantón y otras, pagaran el 15% del RBU diario; así como también las utilizadas para uso de comunicación a celulares o canales de televisión; 2) Frecuencias o señales de campo electromagnético: Por cada frecuencia o señal de campo electromagnético para uso comercial, pagará el 20% del RBU diario; así como también las utilizadas para uso de comunicación a celulares o canales de televisión por concepto de uso de Espacio Aéreo; 3) Antenas y frecuencias: Por cada antena y cada frecuencia para radio ayuda fija y radioaficionado, estas pagarán el USD 0.25 dólares de los Estados Unidos de América diarios por concepto de uso de Espacio Aéreo; 4) Por cada antena y cada frecuencia para radio emisoras comerciales, pagarán USD 1.50 dólares de los Estados Unidos de América diarios por concepto de uso de espacio aéreo; 5) Antenas parabólicas para recepción de la señal comercial de televisión satelital: pagaran el equivalente a USD 0.40 dólares de los Estados Unidos de América, diarios por cada antena parabólica instalada en el área geográfica del cantón, inventario establecido por la municipalidad; y, 6) Postes. Las empresas privadas pagaran una tasa fija y permanente de USD 0.25 centavos de dólar americanos diarios por cada poste instalado, por ocupación de vía pública.

Para analizar estas cifras en relación al impacto económico que puede generar al contribuyente, la Corte considera necesario incluir dentro del presente análisis el informe técnico proporcionado por el accionante a esta Corte (fojas 19-21), el mismo que fue elaborado por la Escuela Superior Politécnica del Litoral, con el título de "Análisis de impuestos y tasas municipales por derecho de vía para infraestructura de internet para ser considerada dentro de la nueva Ley Orgánica de Telecomunicaciones del Ecuador", el cual, ciertamente, orienta a este Organismo a identificar si, conforme lo demanda el accionante, las tarifas fijadas en el artículo 19 de la ordenanza alcanzan valores desproporcionados a la capacidad contributiva de una empresa dedicada al negocio de telecomunicaciones, afectando significativamente la renta o patrimonio de los contribuyentes e inobservando los principios tributarios previamente definidos.

En dicho informe se realiza un primer análisis comparativo entre las tasas que se cobran por igual concepto en varios países y dentro de ellos municipios en el continente americano, arribando a la conclusión que la carga tributaria en el pago de tasas municipales por "derecho de vía", es decir, ocupación de espacio público con infraestructura de internet, fluctúa entre el 2.2% hasta el 10% de la facturación anual de las empresas de telecomunicaciones, lo cual es considerado como una carga tolerable.

Por otro lado, en un segundo análisis en el que se aplican varias ordenanzas en el Ecuador que han sido denunciadas por su cobro elevado, se evidencia la marcada diferencia económica entre el costo por tasas municipales y la facturación anual que realiza la empresa por abonado fijo, arrojando como resultado las siguientes cifras.

Facturación anual por abonado fijo	Utilidad anual por abonado fijo	Pago Fodetel anual por abonado fijo	Tasa/impuesto municipal anual de ciertos Municipios/GADS por abonado fijo
USD 407.04	**USD 28.92**	**USD 0.0407**	**USD 1,460.00**

Ante esta situación la Escuela Superior Politécnica del Litoral señala en su informe:

[20] Registro Oficial, edición especial N.° 132 del 14 de abril de 2011.

> Es evidente que las tasas/impuestos municipales por derecho de vía por usuario, que están imponiendo algunos municipios del país a algunas operadoras de telecomunicaciones, exceden considerablemente al valor recaudado por el servicio de internet por usuario del país, y puede llegar a ser, de forma injustificada e ilógica, 50 veces mayores que las utilidades que han venido percibiendo las empresas proveedoras del servicio... Por lo que se recomienda un porcentaje de entre el 0% y el 2% de la facturación como impuesto municipal aplicado al derecho de vía, de tal forma que las operadoras de servicios de telecomunicaciones puedan seguir operando.

Esta Corte Constitucional observa que en efecto, las siete tarifas fijadas dentro del artículo objetado como inconstitucional alcanzan valores excesivos que afectan de manera considerable la economía de las compañías en cuestión que, con el afán de brindar el servicio comercial por el que fueron constituidas, se ven en la necesidad de hacer uso del espacio público, activando el hecho generador de las tasas reguladas en la ordenanza objeto de denuncia, y en consecuencia, cumplir con el pago obligatorio de dicho tributo.

Con base a lo expuesto, es evidente que las tasas por ocupación de espacio público, previstas en el artículo 19 de la de la ordenanza que regula la utilización u ocupación del espacio aéreo, suelo y subsuelo por parte de elementos de redes pertenecientes a operadoras que brindan servicios comerciales atentan contra el principio de no confiscatoriedad, en la medida en que el pago de sus tarifas originan de forma evidente una afectación a la renta o patrimonio del contribuyente, la cual sobrepasa los niveles de carga tributaria que todo contribuyente debe asumir en el pago de sus obligaciones. De tal manera que no solo se ve comprometida su capacidad de ahorro, sino también la propia posibilidad de obtener una renta como resultado de la actividad económica que realiza, circunstancias que denotan una confiscación a la propiedad, según lo califica la doctrina, particular que ha sido inobservado por el ente legislativo en el ejercicio de su potestad tributaria.

De igual manera, la Corte Constitucional considera que las tasas previstas en la ordenanza respecto de la que se alega su inconstitucionalidad, transgrede el principio tributario de proporcionalidad, por cuanto incumplen con el contenido del principio de la capacidad tributaria como el elemento determinante a la hora de fijar las tarifas que deberá asumir el sujeto pasivo en la obligación tributaria, pues recordemos que dicho concepto representa la aptitud de cada contribuyente para soportar las cargas fiscales en mayor o menor medida, es decir, que un sujeto aporte hacia el Estado en proporción a sus ingresos y rentas.

En el caso concreto, considerando los elevados montos que la Municipalidad de Pedro Carbo pretende cobrar por concepto de tasas, inobserva la capacidad contributiva de las compañías al existir una desproporcionalidad entre su renta o utilidad y la carga tributaria que implica cumplir con dicha obligación.

Finalmente las tasas determinadas en el artículo 19 de la referida ordenanza transgreden de igual forma el principio constitucional tributario de equidad, en la medida en que dicha imposición confiscatoria, destruye dentro del sistema tributario el sentido de justicia e igualdad que debe primar entre el poder tributario y los contribuyentes, de acuerdo a lo previsto en el artículo 300 de la Carta Suprema.

Es así que la norma contenida en el artículo 19 de la Ordenanza que regula la utilización u ocupación del espacio aéreo, suelo y subsuelo por parte de elementos de redes pertenecientes a operadoras que brindan servicios comerciales en el cantón Pedro Carbo, publicada en el Registro Oficial N.° 337 del 19 de septiembre de 2014, contraviene el artículo 300 de la Constitución de la República.

Por tal razón, esta Corte Constitucional exhorta al Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Pedro Carbo a que, dentro de un término razonable, adecue las tarifas por el cobro de tasas en la ocupación de espacio público a los principios tributarios expuestos en la presente sentencia y en particular, al principio de equidad, previsto en el artículo 300 de la Constitución de la República.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Aceptar la demanda de inconstitucionalidad planteada.

2. La Corte Constitucional con fundamento en el artículo 436 numerales 1, 2 y 3 de la Constitución de la República en concordancia con el artículo 76 numerales 4, 5 y 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, respecto de la Ordenanza que regula la utilización u ocupación del espacio aéreo, suelo y subsuelo por parte de elementos de redes pertenecientes a operadoras que brindan servicios comerciales dentro del cantón Pedro Carbo, publicada en el Registro Oficial N.° 337 del 19 de septiembre de 2014, declara la inconstitucionalidad de lo siguiente:

   2.1. En el artículo 1, de la palabra “subsuelo” y de la frase “espacio aéreo”; por tanto, el referido artículo constará de la siguiente manera:

   > Art. 1.- Objeto.- Esta ordenanza tiene por objeto regular, controlar y sancionar por la implantación de postes, cables y estructuras, además de la fijación de las tasas correspondientes por la utilización u ocupación del suelo en el cantón Pedro Carbo, a fin de cumplir con las condiciones de zonificación y reducción del impacto ambiental, sujetos a las determinaciones de las leyes, ordenanzas y demás normativas vigentes.

2.2. En el artículo 4 primer inciso en la frase "subsuelo y espacio aéreo" en consecuencia, el referido inciso constará de la siguiente forma:

Art. 4 (…) La implantación de estructuras fijas de soportes de antenas para la prestación de servicios comerciales, cumplirá con el servicio de zonificación, uso y ocupación del suelo, y sus relaciones de compatibilidad con la ordenanza que reglamenta el uso del suelo, así como con las condiciones generales...

2.3. La inconstitucionalidad por el fondo de los artículos 3 y 19 de la ordenanza objeto del presente análisis.

3. Se conmina al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Pedro Carbo a que en el marco de sus competencias constitucionales y dentro de un plazo razonable, adecue las tarifas por el cobro de tasas en la ocupación de espacio público, a los principios constitucionales tributarios previstos en el artículo 300 de la Constitución de la República, tomando en consideración, asimismo, las declaratorias de inconstitucionalidad establecidas dentro de las sentencias Nros. 007-15-SIN-CC y 008-15-SIN-CC, dictadas por la Corte Constitucional el 31 de marzo de 2015 y otras, bajo prevenciones de lo establecido en el artículo 86 numeral 4 de la Constitución de la República.

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

f.) Alfredo Ruiz Guzmán, **PRESIDENTE.**

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

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con seis votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Patricio Pazmiño Freire, Roxana Silva Chicaiza y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de los jueces Pamela Martínez Loayza, Ruth Seni Pinoargote y Manuel Viteri Olvera en sesión del 27 de enero del 2016. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 23 de febrero de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0053-14-IN

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el señor Alfredo Ruíz Guzmán, Presidente de la Corte Constitucional, el día viernes 12 de febrero del dos mil dieciseis.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 23 de febrero de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 13 de enero de 2016

SENTENCIA N.º 010-16-SEP-CC

CASO N.º 1718-11-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

La señora Esperanza Abadía Mora, por sus propios derechos, presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada por la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha el 19 de mayo de 2009 a las 09h32, dentro del juicio ejecutivo por letra de cambio signado con el N.º 558-2006, mediante la cual se resolvió desechar el recurso de apelación propuesto por el señor Pedro David Garnica Mora, confirmándose, en todas sus partes, la sentencia dictada en primera instancia por el Juzgado Vigésimo de lo Civil de Pichincha.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, de conformidad con lo establecido en el segundo inciso del artículo 4 innumerado agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, el 30 de septiembre de 2011, certificó que en referencia a la acción extraordinaria de protección N.º 1718-11-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, conformada por los jueces constitucionales Nina Pacari Vega, Patricio Pazmiño Freire y Alfonso Luz Yunes, el 07 de diciembre de 2011 a las 10h30, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 1718-11-EP.

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

El secretario general de la Corte Constitucional remitió al juez constitucional Patricio Pazmiño Freire, mediante memorando N.º 0016-CCE-SG-SUS-2013 del 08 de enero del 2013, los casos sorteados por el Pleno de la Corte Constitucional, entre los cuales se encuentra el caso N.º 1718-11-EP para su conocimiento y sustanciación.

Posteriormente, mediante providencia del 16 de diciembre de 2013, el juez constitucional sustanciador avocó conocimiento de la causa y dispuso que en el término de cinco días los jueces de la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, en su calidad de legitimados pasivos, presenten un informe de descargo debidamente motivado respecto de los hechos y argumentos expuestos en la demanda y que hace relación a la acción propuesta.

Detalle y fundamento de la demanda

La accionante impugna mediante acción extraordinaria de protección la sentencia expedida el 19 de mayo de 2009, por los jueces de la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, dentro del juicio ejecutivo por letra de cambio, signado en segunda instancia con el N.º 386-2008.

En lo principal, señala que el proceso que conoció la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, "al momento de tramitarse el recurso de apelación, propuesto por el señor Pedro David Garnica Mora, se avocó conocimiento del proceso, sin notificarle al casillero judicial N.° 241, y se dictó sentencia sin comunicar a todas las partes".

Indica que si la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, le hubiera notificado como corresponde con el indicado auto de recepción del proceso "con seguridad se hubiera adherido al recurso de apelación; y, pudo haber solicitado las pruebas necesarias que la ley le faculta, como es el caso de la confesión judicial al actor, quien le está perjudicando en forma maliciosa".

Es importante señalar que la señora Esperanza Abadía Mora reclamó al Juzgado Vigésimo de lo Civil de Pichincha, las razones por las cuales se estaba ejecutando la sentencia dictada por la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, ante lo cual la Sala en mención, en providencia del 29 de abril de 2011 a las 08h27, declaró la nulidad de lo actuado a partir de la foja 31 del presente proceso, esto es, al estado de notificar la sentencia, causándole a decir de la accionante "un grave perjuicio, ya que, no se declaró la nulidad, desde cuando se inició la inconstitucionalidad, es decir, desde el momento en que no le notificaron con el auto de avoco conocimiento del recurso de apelación".

Manifiesta la accionante que en el caso concreto, al momento de declarar parcialmente la nulidad desde la notificación de la sentencia emitida por la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, recién le notificaron con la sentencia que fue "fruto de la decisión que impugna".

Por otro lado, la accionante expresa que solicitó la ampliación de la providencia dictada por la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, el 29 de abril del 2011 a las 08h27, la cual, en su parte pertinente, señala: "De los boletines de notificaciones de fecha 19 de mayo y 08 de julio del 2009 no consta que se haya notificado la sentencia y auto que resuelve la solicitud de ampliación, a la demandada Esperanza Abadía Mora de Garnica en el casillero N.° 241, por lo que se declara la nulidad de todo lo actuado a partir de fs. 31, esto es al estado de notificar la sentencia; en consecuencia, notifíquese la resolución a las partes en los casilleros señalados y a la demandada (…) en el casillero 241 (…)", indicándole la Sala en mención mediante el auto del 19 de julio de 2011 a las 16h18, en su parte pertinente, lo siguiente: "(…) La ampliación solicitada por la ejecutada en cambio deviene en improcedente, pues implica que la Sala deje sin efecto su propia sentencia, lo cual está prohibido por el artículo 281 del precitado texto procesal. Dice la peticionaria que al no habérsele notificado el decreto de recepción del proceso en la Sala, se le ha colocado en indefensión porque se le ha impedido, por ejemplo, adherirse al recurso de apelación. Dicha reflexión carece de sustento, puesto que quien apeló fue el condenado, es decir su marido, en tanto el artículo 335 ibídem, permite adherirse al recurso de la otra parte, y la otra parte es la actora, la cual no ha interpuesto recurso alguno. Por esta virtud, la Sala niega (…) la ampliación pedida por la demandada".

Ante tal negativa, la señora Esperanza Abadía Mora considera que "al no habérsele notificado con la recepción del proceso, nunca pudo hacer uso de las facultades que le otorga el artículo 335 del Código de Procedimiento Civil".

En consecuencia, manifiesta que se "han violado" sus derechos constitucionales, al no haber sido notificada con en el fallo dictado el 19 de mayo de 2009 a las 09h32, por la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, en lo referente a la tutela judicial efectiva, al derecho a la defensa, al derecho de contar con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de su defensa, así como, al derecho que todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades.

Pretensión concreta

La accionante expresamente solicita, lo siguiente:

> "(…) suspender en forma cautelar los efectos de la decisión impugnada, junto con los de la sentencia igualmente inconstitucional, la misma que fue fruto de esa decisión impugnada, junto con los de la sentencia igualmente inconstitucional, la misma que fue fruto de esa decisión (…)".

Decisión judicial que se impugna

La decisión judicial impugnada es la sentencia dictada el 19 de mayo de 2009 a las 09h32, por la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, la cual, en su parte pertinente, establece lo siguiente:

> **CUARTO.-** Los accionantes no justifican ninguna de las excepciones alegadas por ello en el escrito de contestación a la demanda, alegaciones que, por tanto, quedan como meros enunciados, sobre todo las excepciones de falta de provisión de fondos y de causa. (…) A pesar de que en el curso del proceso no se pueden introducir cuestiones nuevas y ajenas a los términos en que se ejercieron los derechos de acción o de contradicción, en la apelación los demandaos sostienen que uno de los cónyuges no puede garantizar obligaciones contraídas por el otro, aseveración que no es verdadera si se toma en cuenta que la fianza es una obligación accesoria y, como lo señala la doctrina ´Un cónyuge puede constituirse en fiador de las obligaciones contraídas por el otro en los términos del artículo 1986 y siguientes del Código Civil, aún en forma solidaria. También como se ha señalado, nada impide que un cónyuge sea fiador de las obligaciones de un tercero a favor del otro cónyuge, aunque ello no es frecuente´ (…) Por estas consideraciones, **ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y DE LAS LEYES DE LA REPÚBLICA**, se desecha el recurso de apelación y se confirma, en todas sus partes el fallo recurrido.

Contestación a la demanda

Dando cumplimiento a la providencia expedida por el juez constitucional sustanciador el 16 de diciembre de 2013, mediante informe del 24 de diciembre de 2013, la doctora María de los Ángeles Montalvo Escobar, jueza de la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Pichincha, en contestación al oficio N.º 226-CC-PPF-2013 del 17 de diciembre de 2013, informó lo siguiente:

Establece que la acción no es procedente en razón de que en la sentencia dictada en el juicio ejecutivo no se vulneró por acción u omisión ningún derecho constitucional.

Respecto al argumento de la accionante en cuanto se provocó su indefensión al no haber sido notificada en segunda instancia con la recepción del proceso, sostiene que esta afirmación podría ser cierta, sin embargo, esta omisión no vulneró su derecho a la defensa, pues la posible adhesión a un recurso no modifica en nada la situación procesal de Esperanza Abadía Mora, debido a que la apelación de su codemandado Pedro David Garnica Mora le beneficia directamente y sin necesidad de adhesión porque se trata de una obligación solidaria, originada de un título valor.

Además precisa que la accionante demuestra falta de lealtad procesal cuando asevera que si la Segunda Sala Civil le hubiera notificado legalmente con el auto de recepción del proceso ella habría solicitado pruebas. Aseveración que a su criterio, es absolutamente inadmisible, porque el juicio ejecutivo se resuelve en segunda instancia por el mérito de los autos y no cabe la práctica de prueba.

Manifiesta que otro absurdo jurídico se produce debido a que la accionante sostiene que la Sala estuvo obligada a declarar la nulidad de su propia sentencia, lo cual, como se conoce, es jurídica y procesalmente imposible, aparte de que aplicando los principios procesales de oportunidad, trascendencia y especialidad no cabe declarar nulidad por cualquier omisión sino únicamente por aquellas que encontrándose señaladas en la ley producen indefensión.

Procuraduría General del Estado

De la revisión del expediente constitucional, únicamente se advierte que el abogado Marcos Arteaga Valenzuela en su calidad de director nacional de Patrocinio y delegado del procurador general del Estado, fijó la casilla constitucional N.º 18, para recibir notificaciones en cuanto a la causa N.º 1718-11-EP, sin pronunciarse sobre los aspectos de fondo que motivaron la demanda de acción extraordinaria de protección.

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, 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 **c** y tercer inciso del artículo 46 de la Codificación 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 1718-11-EP con el fin de establecer si la sentencia dictada el 19 de mayo de 2009 a las 09h32, por la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, dentro del juicio ejecutivo por letra de cambio N.º 558-2006, ha vulnerado o no los derechos alegados.

Legitimación activa

La accionante se encuentra legitimada 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 2008, se cambió el paradigma constitucional, planteando la posibilidad extraordinaria de tutelar los derechos constitucionales

que pudieran ser vulnerados durante la emisión de una sentencia, auto o resolución definitiva resultado de un proceso judicial.

La acción extraordinaria de protección procede exclusivamente en contra de sentencias, autos definitivos o resoluciones con fuerza de sentencia en los que por acción u omisión se haya violado el debido proceso u otros derechos constitucionales reconocidos en la Constitución, una vez que se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, a menos que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia de la persona titular del derecho constitucional vulnerado, conforme lo previsto en el artículo 94 de la Constitución de la República.

De esta forma, la esencia de esta garantía es tutelar los derechos constitucionales, a través del análisis que este órgano de justicia constitucional realiza respecto de las decisiones judiciales.

Análisis constitucional

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

La sentencia expedida el 19 de mayo de 2009, por los jueces de la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, ¿vulneró el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la defensa y de no ser privado de este en ninguna etapa o grado del procedimiento, establecido en el artículo 76 numeral 7 literal a de la Constitución de la República?

Como primer punto de análisis, conviene hacer una breve referencia del derecho al debido proceso en el que se encuentra inmersa la garantía de la defensa, en tanto, lo establece la Constitución de la República en cualquier procedimiento en el que se discuten derechos y obligaciones, sean estos de índole administrativo o judicial en sede ordinaria o constitucional, debe evidenciarse el respeto a las garantías básicas por parte de las autoridades con la finalidad de procurar la protección y el pleno ejercicio de los derechos. En este sentido, la Corte Constitucional se ha pronunciado, manifestando que:

> En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden se asegurará el derecho a la defensa, y este a su vez, las garantías de: a) No privación del derecho en ninguna etapa del proceso; b) tiempo y medios adecuados para la defensa; c) derecho a ser escuchado oportunamente y con igualdad de condiciones; d) procedimiento público; e) prohibición de interrogación sin abogado; f) asistencia gratuita de traductor; g) asistencia de un abogado; h) presentación de argumentos en forma verbal o escrita; i) *non bis in ídem*; j) obligación a testigos y peritos de responder a interrogatorio; k) juez competente e imparcial; y l) resolución debidamente motivada (…)"[1].

Ahora bien, tratándose el derecho a la defensa como uno de los pilares fundamentales del debido proceso, este debe ser entendido como la oportunidad reconocida a las partes o sujetos procesales de participar en igualdad de condiciones en un proceso administrativo, judicial o constitucional, a ser escuchados en el momento oportuno, presentar argumentos y razones de descargo, contradecir y practicar pruebas e interponer recursos de impugnación; es decir, ejercer el derecho de acción y contradicción, así como el deber de los jueces de garantizar dicho ejercicio y realizar una eficaz administración de justicia.

La Constitución prevé la existencia de un proceso en el cual se garantiza el derecho a la defensa con el fin de asegurar la igualdad procesal y de ello obtener una decisión justa por parte de la autoridad administrativa, judicial o constitucional. La Corte Constitucional respecto de este derecho, ha indicado que:

> En cuanto al derecho a la defensa el mismo se encuentra contemplado en el artículo 76 numeral 7 de la Constitución de la República y forma parte de las garantías básicas del derecho al debido proceso. El derecho a la defensa se basa en la igualdad procesal en virtud de la cual las partes intervinientes en un proceso deben estar en igualdad de condiciones ante la administración de justicia [2].

De igual forma, este Organismo ha señalado que:

> Una de las garantías básicas del debido proceso es precisamente el derecho a la defensa entendido como la oportunidad reconocida a las partes o sujetos procesales de participar en igualdad de condiciones en un proceso administrativo, judicial o constitucional; a ser escuchados en el momento oportuno, presentar argumentos y razones de cargo y descargo, contradecir y practicar pruebas, interponer recursos de impugnación, entre otros (…)[3].

Como puede advertirse, el derecho a la defensa comporta una serie de garantías que permiten complementar en sentido amplio la protección efectiva y la observancia del debido proceso, existiendo de este modo, una relación entre aquellas. Un ejemplo de aquello consiste en la relación existente entre la garantía contenida en la Constitución de la República del Ecuador literal **a** numeral 7 y que garantiza a las personas el derecho a no ser privadas del derecho de defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento con la garantía contenida en el literal **m** que se refiere a la posibilidad de las partes procesales para recurrir de las resoluciones expedidas por los jueces. Desde esta óptica, la posibilidad de acceder a los órganos jurisdiccionales superiores a través de los mecanismos de impugnación procesal, será posible siempre y cuando las partes puedan tener pleno conocimiento, a través de la actividad de notificación, de los actos que expiden los jueces al momento de sustanciar y resolver las causas.

[1] Corte Constitucional de Ecuador, sentencia N.° 0017-13-SEP-CC, caso N.º 1007-11-EP.

[2] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 0016-13-SEP-CC, caso N.º 1000-12-EP.

[3] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 041-14-SEP-CC, caso N.º 0777-11-EP.

En el caso concreto de las sentencias, es decir, de aquellas decisiones judiciales que por regla general ponen fin a los procesos al resolver las controversias en las que se decide sobre derechos, es fundamental que las partes procesales sean notificadas de las mismas en legal y debida forma, y en el tiempo pertinente, pues de aquello dependerá que las partes opten y decidan activar los mecanismos de impugnación de acuerdo a los plazos y términos establecidos en el ordenamiento jurídico y así, acceder a las instancias y órganos superiores. De este modo, la posibilidad de recurrir tendrá como requisito *sine qua non* la posibilidad de ser las partes procesales notificadas oportunamente con la decisión correspondiente.

Sobre la posibilidad de recurrir, conviene señalar muy brevemente que:

> El derecho a recurrir representa una verdadera garantía al debido proceso dentro de nuestro ordenamiento jurídico, en la medida en que las partes procesales pueden acceder a un control de las decisiones judiciales que consideran que contienen vicios o errores y que merecen ser examinadas por otras autoridades judiciales. De esta manera, el derecho a impugnar reviste especial y significativa importancia bajo el contexto del Estado constitucional de derechos y justicia, en cuanto permite a los ciudadanos contar con la posibilidad de obtener de tribunales de justicia superiores, sentencias y resoluciones que evalúen por segunda ocasión aquellos elementos resueltos por otra judicatura, precautelando de esta forma los derechos que se encuentran en controversia dentro de un procedimiento judicial (…)[4].

A partir de estas consideraciones, en el caso bajo examen, la Corte Constitucional evaluará si la sentencia dictada el 19 de mayo de 2009, por la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, ha cumplido estos requisitos y por ende verificar si ha cumplido adecuadamente con la garantía del derecho a la defensa.

El juicio ejecutivo por letra de cambio N.º 558-2006 fue iniciado por Fidel Hinojosa Almeida en contra de Pedro David Garnica Mora y de su cónyuge Esperanza Abadía Mora de Garnica, una vez citados los demandados con el contenido de la demanda, se advierte a foja 13 del expediente de primera instancia el escrito de excepciones mediante el cual ambos demandados señalan para notificaciones la casilla judicial N.º 241 del Palacio de Justicia de Quito y en el mismo escrito nombran como sus abogados defensores a los doctores Luis Toro Castillo y Roberto Moreno.

Más adelante, a foja 24 se observa un escrito mediante el cual únicamente el demandando Pedro David Garnica Mora designa como su nueva abogada a la doctora Fanny Jeaneth Quinga, señalando además la casilla judicial N.º 5188 del Palacio de Justicia de Quito para recibir las correspondientes notificaciones, sin que del resto de documentos que componen el cuaderno procesal se advierta que la señora Esperanza Abadía Mora de Garnica haya sustituido los abogados patrocinadores establecidos en el escrito de excepciones a la demanda.

Ahora bien, la sentencia de primera instancia fue expedida por el juez vigésimo de lo civil de Pichincha el 12 de marzo de 2008, y de acuerdo a la razón sentada por la secretaria (e) del Juzgado, Norma Almeida Espinel, la sentencia fue notificada tanto al actor Fidel Hinojosa en la casilla N.º 641 del doctor Antonio Manuel Narváez Mejía, como a los demandados Pedro Garnica Mora y Esperanza Abadía Mora de Garnica en las respectivas casillas judiciales Nros. 241 y 5188; es decir, en el caso de los demandados, la notificación de la sentencia se realizó tanto en la casilla fijada inicialmente en el escrito de contestación a la demanda (N.º 241), como en la casilla fijada en el escrito presentado únicamente por el señor Pedro David Garnica Mora (N.º 5188).

Se puede observar de la constancia procesal que el recurso de apelación de la sentencia expedida en primera instancia fue planteado únicamente por el señor Pedro David Garnica Mora, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 324 del Código de Procedimiento Civil. Este recurso fue propuesto el 17 de marzo de 2008, ante el juez décimo de lo civil de Pichincha, mas no ante el juez vigésimo de lo civil de Pichincha que se encontraba sustanciando la causa desde la presentación de la demanda. Luego, mediante providencia del 20 de mayo de 2008, el juez vigésimo de lo civil, Luis Narváez Pazos, concedió el recurso de apelación para que suban los autos al superior y al revisar la razón sentada por la secretaria del Juzgado, se advierte que dicha providencia fue notificada tanto al actor en la casilla judicial N.º 641, como a los demandados en las casillas Nros. 241 y 5188 respectivamente.

Esta evidencia procesal permite a la Corte Constitucional confirmar que la accionante Esperanza Abadía Mora de Garnica tuvo pleno conocimiento de que su cónyuge, el señor Pedro David Garnica Mora propuso recurso de apelación de la sentencia dictada por el juez vigésimo de lo civil de Pichincha a través de su abogada patrocinadora.

Ahora bien, en lo que respecta a la notificación de la sentencia expedida por la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Relaciones Vecinales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, constante de fojas 30 y vta., del cuaderno de segunda instancia, se puede advertir que de acuerdo a la razón sentada por la secretaria Rita Ordoñez que dicha resolución fue notificada únicamente al actor en la casilla judicial N.º 641 y al demandado Pedro David Garnica Mora en la casilla N.º 5188, no pudiendo constatarse que en efecto la sentencia haya sido notificada a la hoy accionante Esperanza Abadía Mora de Garnica en la casilla N.º 241. Sin embargo de aquello, la Corte Constitucional logra constatar el contenido de la providencia del 29 de abril de 2011, mediante la cual los jueces provinciales declaran la nulidad de lo actuado a partir de fs. 31, en virtud de no haber notificado con la sentencia a la señora Esperanza Mora; es decir, se puede constatar que los jueces provinciales corrigen el error incurrido en cuanto a la falta de notificación procesal y como consecuencia de aquello, disponen la notificación de la sentencia a la

[4] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 036-15-SEP-CC, caso N.º 0508-13-EP.

accionante en la casilla N.º 241, así como también en la casilla N.º 2012 perteneciente al abogado defensor de la misma, Roberto Ayala Custode.

Al revisar el contenido de la demanda de acción extraordinaria de protección, se advierte que la accionante Esperanza Abadía de Garnica acusa que la sentencia expedida por la Corte Provincial de Justicia de Pichincha no le fue notificada y que si la Segunda Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia le notificaba legalmente, se "hubiera adherido al recurso de apelación y pude haber solicitado las pruebas necesarias que la ley me faculta, como es el caso de la confesión judicial al actor (…)"; es decir, la accionante formula una afirmación contraria a la realidad procesal y que no demuestra afectación a su derecho constitucional al debido proceso en la garantía de defensa por dos razones: En primer lugar, por cuanto la documentación constante en el proceso demuestra que la accionante sí tuvo conocimiento del recurso de apelación formulado por su cónyuge Pedro David Garnica Mora en tanto la providencia de concesión del recurso le fue notificada a la casilla N.º 241 y, en segundo lugar, por cuanto a pesar que la sentencia de segunda instancia no le fue notificada inicialmente a la accionante, la constancia procesal evidencia que los jueces provinciales declararon la nulidad de lo actuado por la falta de notificación de la misma, error que fue subsanado mediante la expedición de la providencia del 29 de abril de 2011.

Estas consideraciones dan cuenta que frente a las alegaciones formuladas en su demanda por la señora Esperanza Abadía de Garnica, la Corte Constitucional ha llegado a la conclusión que aquella no fue privada del derecho a la defensa en algún grado o etapa del procedimiento, ni tampoco existe demostración suficiente que indique que a dicha accionante se le impidió presentar el recurso de apelación que por ley le hubiese correspondido de considerarlo pertinente, una vez que fue citada con la sentencia de primera instancia en la casilla judicial N.º 241, dicho en otras palabras, las partes procesales, en aplicación del principio dispositivo que rige los juicios de ejecución civil, deben recordar que en efecto, cuentan con potestades y cargas procesales cuyo ejercicio debe guardar armonía con las normas del debido proceso establecidas en la Constitución de la República, pero sin que aquello implique que la falta de actividad procesal, como la falta de presentación del recurso de apelación en el término establecido por el ordenamiento jurídico, constituya *per se* una afectación al derecho a la defensa que le prive de acceder al órgano jurisdiccional superior.

En tal virtud, la Corte Constitucional considera que la sentencia expedida el 19 de mayo de 2009, por los jueces de la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, no vulneró el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la defensa y de no ser privado de aquél en ninguna etapa o grado del procedimiento, establecido en el artículo 76 numeral 7 literal **a** de la Constitución de la República.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar que no existe vulneración de derechos constitucionales.

2. Negar la acción extraordinaria de protección.

3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

f.) Alfredo Ruiz Guzmán, **PRESIDENTE.**

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

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con nueve votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez Loayza, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Patricio Pazmiño Freire, Ruth Seni Pinoargote, Roxana Silva Chicaiza, Manuel Viteri Olvera y Alfredo Ruiz Guzmán, en sesión del 13 de enero del 2016. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 23 de febrero de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 1718-11-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el señor Alfredo Ruíz Guzmán, Presidente de la Corte Constitucional, el día jueves 21 de enero del dos mil dieciseis.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 23 de febrero de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 13 de enero de 2016

SENTENCIA N.º 011-16-SEP-CC

CASO N. º 1701-12-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El señor José Miguel Barrera presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia del 19 de septiembre de 2012, emitida por los jueces de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justica, dentro del juicio ordinario de prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio N.º 839-2011, mediante la cual se resolvió no casar el fallo dictado por los jueces de la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Pichincha.

El secretario general de la Corte Constitucional de conformidad con lo establecido en el artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, publicado en el suplemento del Registro Oficial N.º 1587 del 30 de noviembre de 2011, el 26 de octubre de 2012, certificó que en referencia a la acción N.º 1701-12-EP, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción. Asimismo, mediante oficio N.º 0007-CCE-SG-SUS-2016 del 5 de enero de 2016, la Secretaría General de la Corte Constitucional certificó que en relación a la presente causa no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional conformada por los jueces constitucionales Wendy Molina Andrade, Patricio Pazmiño Freire y Manuel Viteri Olvera, el 13 de mayo del 2013 a las 17:27, admitió a trámite la presente acción.

Mediante memorando N.º 243-CCE-SG-SUS-2013 del 10 de junio de 2013, la Secretaría General de conformidad con el sorteo realizado por el Pleno del Organismo, en sesión extraordinaria del 7 de junio de 2013, remitió el presente caso al juez constitucional Antonio Gagliardo Loor para la sustanciación correspondiente.

El 3 de julio de 2014 a las 08:15, el juez sustanciador avocó conocimiento del caso disponiendo que se haga conocer a las partes la recepción del proceso, y previo a emitir el informe, que se notifique con la copia de la demanda y auto de avoco de conocimiento a la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, a fin de que en el término de 8 días presente un informe debidamente argumentado de descargo sobre los fundamentos de la acción extraordinaria de protección. Asimismo con la copia de la demanda de acción extraordinaria de protección y el auto de avoco se notificó al procurador general del Estado.

El 5 de noviembre de 2015, se posesionaron ante el Pleno la Asamblea Nacional los jueces constitucionales Pamela Martínez Loayza, Roxana Silva Chicaiza y Francisco Butiñá Martínez, conforme lo dispuesto en los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República.

A través del memorando N.º 1558-CCE-SG-SUS-2015 del 18 de noviembre del 2015, la Secretaría General de la Corte Constitucional, de conformidad con el sorteo realizado por el Pleno de la Corte, el 11 de noviembre de 2015, remitió el presente caso a la jueza constitucional Roxana Silva Chicaiza para la sustanciación del mismo.

La jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa N.º 1701-12-EP, mediante providencia emitida el 01 de diciembre de 2015 a las 15:05, y dispuso que se haga conocer a las partes procesales intervinientes en la presente acción y al procurador general del Estado, la recepción del caso y el contenido del auto, conforme el artículo 8 numeral 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Decisión judicial que se impugna

La decisión judicial que se impugna mediante la presente acción extraordinaria de protección es la sentencia dictada el 19 de septiembre de 2012 a las 11:10, por los jueces de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, dentro del recurso de casación N.º 839-2011 que en lo principal, resuelve:

> **CORTE NACIONAL DE JUSTICIA. SALA DE LO CIVIL, MERCANTIL Y FAMILIA.-** Quito, 19 de septiembre de 2012.- Las 11h10.- **VISTOS:** José Miguel Barrera interpone recurso de casación de la sentencia dictada por la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, de 5 de mayo de 2011, las 11h14, en la cual se acepta el recurso de apelación interpuesto por los demandados, revoca la sentencia venida en grado y se desecha la demanda. Para resolver, se considera: (…) **CUARTA:** 4.1. Por así haberlo interpuesto el actor, conforme al orden lógico atañe examinar la causal del Art. 3 de la Ley de Casación, la que se refiere a: "Resolución, en la sentencia o auto, de lo que no fuere materia del litigio u omisión de resolver en ella todos los puntos de la Litis". En su recurso de casación en el numeral 2) señala que la causal en que se basa el presente recurso es: "c) En la cuarta causal del Art. 3 de la Ley de Casación, por omisión de resolver en sentencia todos los puntos de la Litis, como el pedido expreso de que se reconozca la posesión por más de quince años", y en la parte final del numeral 4, expresa que: "En la sentencia no se resuelve lo solicitado, esto es que se reconozca la prescripción adquisitiva de dominio, por lo que la sentencia se encuentra incursa en la causal cuarta del Art. 3 de la Ley de Casación, por haber omitido resolver en ella todos los puntos de la Litis; y más bien se rechaza la demanda por la supuesta ilegitimidad de personería que no fue materia de excepción al tiempo de contestar la demanda, ya que dicha contestación está presentada fuera del término legal", tal forma de exposición, por demás vaga e imprecisa, sin que siquiera se mencionen las normas supuestamente transgredidas. De otra forma no es verdad que se rechace la demanda por una presumida ilegitimidad de personería que se afirma no ha sido materia de excepción al tiempo de contestar a demanda, pues, obra de fs. 64 y 65 que el Coronel Wilson Napoleón Escobar Melendrez

en calidad de mandatario de los demandados Gabriela Alexandra Y Luis Fernando Guerra Jimenez se excepciona con la nulidad de todo lo actuado; de su parte, Raúl Gonzalo Chiriboga Recalde a fs. 76, en forma textual alega "La identidad de los demandados no corresponde con las personas que tiene la propiedad sobre el inmueble cuyo usufructo vitalicio me corresponde". De ahí que el Tribunal *ad quem* resolvió sobre los puntos que se ha trabado la Litis, en este caso por falta de legitimación pasiva en la causa, pues, no se ha dirigido la acción en contra de todos los propietarios. El Tribunal de alzada visto el certificado de gravámenes, en el considerando Tercero del fallo, expone: "En consecuencia de lo dicho el legitimado pasivo en el juicio de prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio es el titular o dueño que conste en el respectivo certificado por el Registrador de la Propiedad donde esté ubicado la raíz (sic) cuya prescripción se pretende. En la especie tomando como fundamento certificado por el Registrador de la Propiedad del Cantón Quito, con fecha 19 de octubre del 2006, el actor deduce su demanda, el 15 de febrero del 2007, en contra de Segundo Luis Guerra Cevallos, Jorge Aníbal Guerra Obando, Maria de los Ángeles Escobar Guerra, Gabriela Alexandra y Luis Fernando Guerra Jimenez – más del certificado otorgado también el Registrador de la Propiedad del Cantón Quito (Fs. 19 del cuaderno de segunda instancia) se desprende que como titular de derechos y acciones equivalentes al cuarenta y uno por ciento del terreno de ochocientos treinta y siete metros cuadrados que es que pretende adquirir por prescripción el accionante, consta también JORGE ANIBAL GUERRA IGLESIAS, derechos y acciones que los adquirió por compra venta mediante escritura pública celebrada el 9 de marzo del 2000, inscrita el 3 de agosto del mismo año, es decir con fecha anterior a la presentación de la demanda. Este condueño Jorge Aníbal Guerra Iglesias no ha sido demandado". Estas motivaciones son el principal argumento del Tribunal de Instancia para aceptar el recurso de apelación por esta omisión de contar con legitimo contradictor, revocar la sentencia y desechar la demanda (…). 4.2. Esta falta de legitimación en la causa impide que se pueda emitir una sentencia eficaz, porque no puede surtir efectos respecto de las personas que no integran la parte demandada, encontrándonos en el caso de litis consorcio al no haberse propuesto la demanda y citado a Jorge Aníbal Guerra Iglesias propietario de derechos y acciones en el bien raíz, dejándole en indefensión y atentando a las garantías del debido proceso que preceptúa el literal a) numeral 7 del Art. 76 de la Norma Suprema de la República (…). Como prescribe el Art. 75 ibídem (…) El accionante al presentar la demanda de prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio debió dirigirla absolutamente contra todos los dueños, sin excepciones, previa la verificación de los mismos en el certificado del registro de la propiedad actualizado, mucho más que se trata de derechos y acciones. De ahí que este Tribunal de Casación en la fundamentación del recurso, no encuentra soporte jurídico que demuestre, vía causal pertinente, las violaciones que se imputan al fallo. No es suficiente que se invoquen las causales del Art. 3 de la Ley de Casación, porque es necesario que se la correlacione con las normas o los precedentes jurisprudenciales obligatorios que se hayan señalado y con los asertos de la resolución objeto del recurso, en los que el recurrente estime que se hayan vulnerado tales preceptos. Este Tribunal de Casación aprecia que el Tribunal de Apelación no infringió norma legal alguna como se acusa, y que ante "la presencia de estos vicios es de tal trascendencia que, por ello, aunque no se la hubiera acusado, el juzgador está en la obligación de declararlos de oficio, al tenor de lo que dispone el artículo 358 del Código de Procedimiento Civil (a-349) que la falta de legitimación en la causa o falta de legítimo contradictor, es un presupuesto de toda sentencia de fondo o mérito, por lo cual debe declararse de oficio por el juzgador de instancia, inclusive en los casos en que no se encuentre planteada como excepción… ". (1ª. Sala, Juicio Jarrín Quitio – Jarrín Quitio – Guamán, 25 II 2003; R.O. No. 273, 09 IX 1999; R. O. No. 140, 14 Viii 2000). Por las razones antes expresadas, se rechaza el cargo acusado. **QUINTA: 5.1.** Continuando con el orden lógico debe examinarse la causal tercera del art. 3 de la Ley de Casación, esto es por "Aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba, siempre que hayan conducido a una equivocada aplicación o a la no aplicación de normas de derechos en la sentencia o auto". Esta causal, conocida doctrinariamente como de afectación directa de norma procedimental y que, como consecuencia de tal infracción lesiona, igualmente, aunque de manera indirecta norma de derecho de orden sustancial o material; de tal manera que, en la proposición de esta causal acuden dos violaciones continuas, a saber: **a.-** Transgresión de preceptos jurídicos aplicables a la valoración probatoria por cualquiera de los tres supuestos antes mencionados (aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación); y, **b.-** Afectación de normas de derechos como consecuencia de la primera y que conduce a la equivocada aplicación o no aplicación de estas normas materiales en la sentencia o auto. Por consiguiente, al demandar por esta causal incumbe a la parte recurrente establecer lo que sigue: 1. Los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba que pudiesen haber sido violentados; 2. El modo por el que se comete el vicio, esto es, aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación; 3. Qué normas de derecho han sido equivocadamente aplicadas o no aplicadas como consecuencia de la transgresión de preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba; y, 4. Explicar y demostrar, cómo la aplicación indebida , falta de aplicación o la errónea interpretación de los preceptos jurídicos aplicables a dicha valoración probatoria han conducido a la afectación de normas de derecho, ya por equivocada aplicación o por su falta de aplicación. **5.2.** El recurrente manifiesta que se han vulnerado los artículos 84, 115, 116,119 y 164 del Código de Procedimiento Civil. Sobre la causal invocada y los preceptos señalados, por las mismas razones de orden legal expuestas en el considerando precedente devienen en inadmisibles los cargos acusados, al existir falta de legitimación pasiva en la causa, mal podría entrar a examinar el Tribunal de Alzada la prueba aportada por las partes procesales sobre el fondo del asunto y declarar la procedencia o no de la usucapión, no corresponde entonces a este Tribunal pronunciarse sobre la formulación de las acusaciones por la causal tercera y si se han infringido dichas normas. **SEXTA:** Finalmente, concierne examinar el cargo por la causal primera del art. 3 de la Ley de Casación argumentada por el casacionista, esto es por: "Aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de normas de derecho, incluyendo los precedentes jurisprudenciales obligatorios, en la sentencia o auto, que hayan sido determinantes de su parte dispositiva". En relación a esta causal, por las mismas motivaciones de los considerandos preliminares no es necesario analizar el vicio que la causal primera inculpa al fallo por la transgresión de las normas sustantivas. Por las Consideraciones y motivaciones

expuestas y sin que sea menester otras, este Tribunal de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, **"ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA"**, NO CASA la sentencia dictada por la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato Materias Residuales de la Corte Provincial Pichincha el 5 de mayo del 2011. Léase, notifíquese y devuélvase (sic).

Antecedentes que dieron origen a la acción extraordinaria de protección

El 5 de febrero de 2007, el señor José Miguel Barrera propuso una demanda de prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio signada con el N.º 0117-2007 en contra de los señores Segundo Luis Guerra Cevallos, Jorge Aníbal Guerra Obando, María de los Ángeles Escobar Guerra, Gabriela Alexandra y Luis Fernando Guerra Jiménez, misma que recayó ante el juez décimo tercero de lo civil de Pichincha.

El juez décimo tercero de lo civil de Pichincha en la sentencia emitida el 2 de abril de 2009 a las 11:31, resolvió aceptar la demanda y declaró que José Miguel Barrera ha adquirido por prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio el inmueble demandado.

Inconformes con la decisión los demandados interpusieron recurso de apelación ante la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Pichicha.

Mediante la decisión emitida el 5 de mayo de 2011 a las 11:14, los jueces provinciales decidieron revocar la sentencia venida en grado y desechar la demanda. Fallo que tuvo como fundamento que "de la revisión del certificado del inmueble materia del juicio ordinario de prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio, emitido por el Registro de la Propiedad de Quito el 19 de octubre de 2006 (fs. 19 del cuaderno de segunda instancia), se observó que el señor Barrera en el 2007 presentó una demanda ordinaria de prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio en contra de los señores Segundo Luis Guerra Cevallos, Jorge Aníbal Guerra Obando, María de los Ángeles Escobar Guerra; Gabriela Alexandra y Luis Fernando Guerra Jiménez, sin embargo del certificado antes referido se desprende que como titular de derechos y acciones equivalentes al cuarenta y uno por ciento del terreno de ochocientos treinta y siete metros cuadrados que es el que pretende adquirir por prescripción el accionante, consta también JORGE ANÍBAL GUERRA IGLESIAS, derechos y acciones que los adquirió por compra venta mediante escritura celebrada el 9 de marzo de 2000 e inscrita el 3 de agosto del mismo año, es decir, con fecha anterior a la presentación de la demanda. Este condueño Jorge Aníbal Guerra Iglesias no ha sido demandado".

De la resolución de segunda instancia, el señor José Miguel Barrera interpuso recurso de casación, mismo que fue sustanciado por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia.

El 19 de septiembre de 2012, el Tribunal de Casación resolvió no casar la sentencia dictada por la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato Materias Residuales de la Corte Provincial Pichincha.

En este orden de ideas, la presente acción extraordinaria de protección deviene de la sentencia del Tribunal de Casación que niega el recurso interpuesto.

Detalle y fundamentos de la demanda

En lo principal el legitimado activo señaló que en el proceso de casación se han vulnerado las reglas del debido proceso, de manera especial, las garantías básicas constantes en el artículo 76 numerales 1 y 7 literal **l** de la Constitución, ya que en la decisión impugnada no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda el fallo, demostrando con ello que la misma carece de motivación.

Manifestó también que se ha vulnerado el artículo 172 de la Constitución que expresa: "Las juezas y jueces administrarán justicia con sujeción a la Constitución, a los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos y a la Ley", en razón de que no se aplicó la ley que correspondía al caso, es decir, se inobservó la seguridad jurídica contenida en el artículo 82 de la Constitución.

Asimismo, expuso que la transgresión a la seguridad jurídica se observa de manera clara cuando la demanda se propone por la posesión del inmueble por 26 años, señalando que en la sentencia no se ha analizado la totalidad del problema jurídico, esto es, que el inmueble es de varios copropietarios que son familiares entre sí y que en forma maliciosa, solo por existir una equivocación o confusión en el segundo apellido en uno de ellos, conforme consta en el certificado de ventas conferido por el Registro de la Propiedad, no puede ser causa para que el interesado fuera perjudicado, vulnerando las reglas del debido proceso. Recalcó además, lo dispuesto en la parte final del artículo 169 de la Constitución de la República: "No se sacrificará la justicia por la sola omisión de formalidades".

Finalmente, expresó "que afecta al debido proceso porque se acepta una contestación a la demanda presentada fuera de término y por alguien que no tenía la calidad de abogado, como es el caso del Coronel Wilson Napoleón Escobar Melendrez".

Derechos constitucionales presuntamente vulnerados

A criterio del accionante, a través de la resolución impugnada, se han vulnerado los siguientes derechos constitucionales: al debido proceso en la garantía de la motivación consagrado en el artículo 76 numeral 7 literal **l** y a la seguridad jurídica prescrito en el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador.

Pretensión

Solicita a la Corte Constitucional que en sentencia, acepte la demanda presentada, determinando la vulneración de los derechos constitucionales y ordene la reparación integral de los daños y perjuicios causados, esto es, adquirir el inmueble

materia de la demanda por prescripción extraordinaria de dominio o en su defecto ordene el pago de $ 60.000 USD (sesenta mil dólares americanos), cantidad de dinero que debía percibir por 26 años de trabajo y por las inversiones realizadas en relación a la vivienda y cerramientos del inmueble. Así como también que se deje sin efecto la sentencia dictada por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia.

Contestación a la demanda

Jueces de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia

De fojas 47 y 48 del expediente constitucional consta el escrito presentado por los doctores Wilson Andino Reinoso, Eduardo Bermúdez Coronel y Paulina Aguirre Suárez, jueces de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, quienes, en lo principal, manifiestan que:

El Tribunal de Casación ha dictado su resolución conforme a la Constitución por lo tanto, no existe vulneración de derechos constitucionales. Que la demanda presentada por José Miguel Barrera ha sido conocida por los jueces competentes, independientes e imparciales de acuerdo a su jurisdicción y competencia, y que el accionante ha ejercido su derecho a la defensa de acuerdo al debido proceso.

Asimismo, señalan que la motivación del fallo impugnado ha sido basada tanto en lo que dispone la Constitución, la ley aplicable a la materia y en los precedentes jurisprudenciales, recalcando que no es una mera formalidad el dirigir la demanda en contra de todos los propietarios de un bien, sino es garantizar el derecho constitucional a la defensa y a la seguridad jurídica, expresando que el problema del planteamiento del legitimado activo es que se está tratando de confundir temas constitucionales dentro de un asunto puramente civil de legalidad.

Manifiestan también que la acción extraordinaria de protección interpuesta por el señor Barrera no solo incumple los requisitos de admisibilidad, sino que tiene una argumentación defectuosa, pues carece de todo sustento y lógica porque no explica de qué forma se han vulnerado derechos constitucionales, por lo tanto, incumple con el requisito señalado en el artículo 62 numeral 5 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la cual determina que se debe identificar en forma precisa el derecho constitucional vulnerado en la decisión judicial.

Finalmente, por lo expuesto, rechazan las alegaciones realizadas por el accionante y al no existir vulneración de normas constitucionales, solicitan a la Corte Constitucional que se rechace la acción extraordinaria de protección presentada.

Procurador General del Estado

A fojas 52 del expediente constitucional comparece el abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, señalando la casilla constitucional N.º 18 para recibir las notificaciones, sin embargo, no emitió pronunciamiento acerca de los fundamentos de la acción constitucional.

Tercero con interés

De fojas 61 y 62 del expediente constitucional consta el escrito presentado por el señor Wilson Escobar Melendrez, padre de María de los Ángeles Escobar demandada en el juicio ordinario de prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio, el cual en lo principal señala que el 17 de octubre de 2012, ingresó a la Corte Constitucional con el registro N.º 1701 una solicitud de acción extraordinaria de protección presentada por el señor José Luis Barrera en contra de la señora María de los Ángeles Escobar Guerra y otros. "Legitimado activo de la garantía constitucional que desde el 2007 mediante juicio ordinario pretende apropiarse en forma ilegal de un terreno ubicado en la parroquia de Guayllabamba".

Menciona que "observando el contenido del certificado emitido por el Registro de la Propiedad de Pichincha de 19 de octubre de 2006, en el que se evidencia que se omitió demandar al condueño Jorge Aníbal Guerra Iglesias, de manera motivada la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de Corte Provincial de Justicia de Pichincha, revocó la sentencia subida en grado. Así mismo, la Sala de la Corte Nacional de Justicia considerando lo mencionado, de manera motivada resolvió no casar la sentencia".

En este contexto, solicita que la Corte Constitucional considere los argumentos emitidos por la Corte Provincial de Justicia de Pichincha y de la Corte Nacional al momento de emitir su sentencia.

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, y de acuerdo con el artículo 3 numeral 8 literal **c** y tercer inciso del artículo 46 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Legitimación activa

El artículo 59 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, 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". Por tanto, el señor José Miguel Barrera se encuentra legitimado para presentar esta acción extraordinaria de protección toda vez que, conforme se desprende del expediente de instancia, compareció como

actor en el juicio ordinario de prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio, en contra de los señores Segundo Luis Guerra Cevallos, Jorge Aníbal Guerra Obando, María de los Ángeles Escobar Guerra, Gabriela Alexandra y Luis Fernando Guerra Jiménez, ante el juez décimo tercero de lo civil de Pichincha.

Al considerarse supuestamente afectado con la decisión judicial expedida en la Corte Nacional de Justicia, el accionante interpuso 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.

Finalidad de la acción extraordinaria de protección

Por mandato expreso de los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador[1], la Corte Constitucional es el órgano de control constitucional idóneo para examinar mediante acción extraordinaria de protección, las sentencias, autos en firme o ejecutoriados, expedidos por los jueces ordinarios y constitucionales con el objetivo de verificar si se han vulnerado derechos constitucionales o normas del debido proceso, a fin de alcanzar un equilibrio razonable que permita mantener la seguridad jurídica, vinculada con el respeto a la autonomía judicial y principio de especialidad en razón de la independencia de la que gozan los órganos de la función judicial.

De esta manera, el objetivo de la referida acción es el aseguramiento y la efectividad de los derechos y garantías constitucionales, pues evita un perjuicio irremediable cuando el accionar de los jueces incurre en una vulneración de las normas constitucionales, sea por acción u omisión en la 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 disposiciones y principios constitucionales. De allí que la Corte Constitucional ecuatoriana, cuando conoce la garantía jurisdiccional de derechos constitucionales, no hace las veces de un tribunal de alzada; por el contrario, interviene siempre que se verifiquen indicios de vulneraciones a los derechos reconocidos por la Constitución de la República. En otras palabras, esta Corte ejerce un control especial en la actividad juzgadora de los jueces de la jurisdicción ordinaria, pues, examina sus sentencias y autos definitivos en los que se hayan vulnerado las reglas del debido proceso y los derechos reconocidos en la Constitución o tratados internacionales sobre derechos humanos y de la naturaleza[2], sin que ello signifique intromisión en la independencia del juez. Por tanto, la finalidad de esta acción se justifica por la necesidad de garantizar la supremacía de la Constitución 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

Con el objeto de determinar la existencia o no de vulneraciones a los derechos constitucionales alegados por el legitimado activo, se plantea los siguientes problemas jurídicos:

1. La sentencia del 19 de septiembre de 2012 a las 11:10, emitida por los jueces de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia que rechazó el recurso de casación planteado por José Miguel Barrera, dentro del juicio ordinario de prescripción adquisitiva extraordinario de dominio N.º 0839-2011, ¿vulnera el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación consagrado en el artículo 76 numeral 7 literal **l** de la Constitución de la República?

2. La sentencia *ut supra* ¿vulnera el derecho constitucional a la seguridad jurídica previsto en el artículo 82 de la Constitución de la República?

Resolución de los problemas jurídicos

1. **La sentencia del 19 de septiembre de 2012 a las 11:10, emitida por los jueces de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia que rechazó el recurso de casación planteado por José Miguel Barrera, dentro del juicio ordinario de prescripción adquisitiva extraordinario de dominio N.º 0839-2011, ¿vulnera el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación consagrado en el artículo 76 numeral 7 literal l de la Constitución de la República?**

El legitimado activo en su libelo de acción extraordinaria de protección, al referirse a la identificación precisa de los derechos constitucionales vulnerados por la sentencia impugnada señala que "… durante el juzgamiento se han

[1] Constitución de la República del Ecuador. Artículo 94.- "La acción extraordinaria de protección procederá contra sentencias o autos definitivos en los que se haya violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución, y se interpondrá ante la Corte Constitucional. El recurso procederá cuando se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, a menos que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia de la persona titular del derecho constitucional vulnerado.
Artículo 437 ibídem.- "los ciudadanos en forma individual o colectiva podrán presentar una acción extraordinaria de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia. Para la admisión de este recurso la Corte constatará el cumplimiento de los siguientes requisitos: 1. Que se trate de sentencias, autos y resoluciones firmes o ejecutoriados. 2. Que el recurrente demuestre que en el juzgamiento se ha violado, por acción u omisión, el debido proceso u otro derecho reconocido en la Constitución".

[2] Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, artículo 1.- "Objetivo y finalidad de la ley.- Esta ley tiene por objeto regular la jurisdicción constitucional, con el fin de garantizar jurisdiccionalmente los derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos y de la naturaleza; y garantizar la eficacia y la supremacía constitucional".

violentado los derechos de protección contenidos en los artículos 76 numeral 7 literal **l** y 82 de la Constitución de la República, en razón de que la sentencia no observó lo que dispone la ley de la materia y porque no se encuentra debidamente motivado el fallo impugnado".

El derecho supuestamente vulnerado se encuentra establecido en el artículo 76 numeral 7 literal **l** de la Constitución de la República del Ecuador que consagra:

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

El debido proceso, sin duda alguna, es un derecho transversal a todo el ordenamiento jurídico, por cuanto tiene como objetivo garantizar la protección de otros derechos constitucionales, encaminados a que todas las personas cuenten con un proceso ágil, sencillo y justo, en el cual puedan hacer uso de su derecho constitucional a la defensa en todas las etapas del mismo.

Así, el reconocimiento de este derecho permite la articulación de varios principios y garantías básicas que posibilitan una correcta administración de justicia, entre ellas se encuentra la motivación de toda resolución que emitan los poderes públicos, por tanto, esta constituye un deber para toda autoridad pública que consiste en argumentar razonada y lógicamente los motivos por los cuales ha tomado determinada decisión.

Respecto de la motivación, la Corte Constitucional en la sentencia N.º 020-13-SEP-CC expedida el 30 de mayo de 2013, manifestó que: "La motivación implica la explicación ordenada de las razones que llevan a la autoridad -en este caso, la autoridad judicial-, para adoptar determinada decisión. La motivación es la mayor garantía de la juridicidad de la actuación pública en un Estado Constitucional de Derechos como el ecuatoriano"[3].

De lo anotado se desprende que la motivación debe ser entendida, no solo como una condición para el efectivo goce de los derechos y el control social sobre las actuaciones públicas; sino también, como un deber que recae en las autoridades públicas, que de no ser observada, podría ser sancionada. Por tanto, las resoluciones jurisdiccionales deben estar revestidas de un gran ejercicio argumentativo por parte de los juzgadores al momento de emitir las mismas, pues no es suficiente con enunciar normas jurídicas sin explicar la pertinencia de su aplicación al caso.

Resulta evidente, entonces, "… que el deber de motivar así concebido dota a las resoluciones judiciales de una calidad epistémica que de otro modo no tendrían, y esto es lo que hace de él un dispositivo de garantía (…). En este contexto, el juez no puede decidir arbitrariamente, sino que está obligado a razonar de manera explícita las resoluciones que adopta, destinadas a defenderse por sí mismas ante los afectados, que no están reducidos a la pasividad inerte frente a ellas, y pueden discutirlas con conocimiento de causa"[4].

En efecto para que pueda verificarse que una sentencia se encuentra plenamente motivada deben concurrir tres elementos: razonabilidad, lógica y comprensibilidad, conforme lo ha determinado la Corte Constitucional en la sentencia N.º 063-14-SEP-CC, caso N.º 0522-12-EP del 9 de abril de 2014:

> El requisito de **razonabilidad** implica que la decisión judicial se encuentre fundamentada en principios constitucionales, sin que de su contenido se desprenda la contradicción contra cualquier principio o valor constitucional (…) Por su parte, el requisito de **lógica** comprende la estructuración sistemática y ordenada de la decisión, en la cual las premisas sean establecidas en un orden lógico que permita al operador de justicia emitir conclusiones razonables que tomen como consideración los hechos puestos a su conocimiento, así como las normas pertinentes al caso concreto, y finalmente los juicios de valor que conforme los demás elementos se vayan desprendiendo a lo largo de la fundamentación. La consideración de todos estos elementos, estructurados de forma sistemática y ordenada, permitirá la emisión de una conclusión lógica final que guarde coherencia con las premisas señaladas (...). En cuanto al requisito de comprensibilidad, este supone la emisión de una decisión clara y asequible a las partes procesales y a todo el auditorio social…

En el caso *sub judice*, el examen de constitucionalidad va a estar encaminado a determinar si la resolución impugnada ha cumplido los requisitos que comprenden la garantía de la motivación.

Razonabilidad

Al respecto, para establecer si el fallo impugnado cumple el elemento de razonabilidad, se debe analizar que la misma se encuentre conforme lo determinado en la Constitución de la República y los principios que en ella se incluyen. A estas se suman las normas de derechos humanos que se encuentran contenidas en los instrumentos internacionales, que ratificados por el Ecuador, forman parte del ordenamiento jurídico y del llamado bloque de constitucionalidad. Así, diremos que una sentencia cumple el requisito de la razonabilidad en tanto guarde armonía con el derecho constitucional vigente y aplicable a un caso concreto, de modo que se evidencie que la decisión adoptada por el juzgador se fundamenta en normas que son conformes con la Constitución, y no en aquellas que contraríen la misma.

En el presente caso, se puede apreciar que nos encontramos frente a una sentencia emitida en un juicio ordinario de prescripción adquisitiva extraordinario de dominio en el cual, los jueces de casación en el considerando primero han radicado su jurisdicción y competencia en virtud de lo dispuesto en la Resolución N.º 004-2012 del 25 de enero

[3] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 020-13-SEP-CC, caso N.º 0563-12-EP, 30 de mayo de 2013.

[4] Perfecto Andrés Ibáñez, Justicia penal, derechos y garantías, Lima-Bogotá, Palestra y Temis, 2007, p. 193.

del 2012 y en los artículos 184 numeral 1 de la Constitución de la República; 190 del Código Orgánico de la Función Judicial y 1 de la Ley de Casación. Adicionalmente, manifiestan que la Sala de lo Civil, Mercantil y Familia de la Corte Nacional de Justicia en el auto del 12 de septiembre de 2011, admitió a trámite el recurso en cumplimiento del artículo 6 de la Ley de Casación.

En su considerando segundo proceden a identificar las normas que a criterio del accionante fueron supuestamente infringidas, señalando que aquellas se circunscriben a los artículos 76 numeral 7 literal l y 169 de la Constitución de la República; los artículos 715, 2392, 2393, 2398, 2410 numeral 2 y 2411 del Código Civil; y los artículos 84, 115, 116, 119 y 164 del Código de Procedimiento Civil, siendo esta normativa analizada dentro del texto de la sentencia hoy impugnada.

Asimismo, en el considerando tercero los jueces de casación en siete numerales, identifican los argumentos –elementos que fueron materia de la impugnación presentada por el accionante–.

En el considerando cuarto inician su análisis refiriéndose a la causal cuarta en la que funda su recurso el casacionista, misma que se encuentra contenida en el numeral 4 del artículo 3 de la Ley de Casación y que se refiere a "resolución, en la sentencia o auto, de lo que no fuera materia del litigio u omisión de resolver en ella todos los puntos de la *litis*". Realiza también un análisis de la falta de legitimación pasiva analizada por el Tribunal *ad quem* y, dentro de sus argumentos, cita jurisprudencia de la ex Corte Suprema de Justicia, publicada en la Gaceta Judicial Serie XVI N.º 15, pp. 4202 a 4208; la Gaceta Judicial Serie VII N.º 4, pp. 1405, así como la sentencia dictada por la Primera Sala de lo Civil de la ex Corte Suprema de Justicia, Juicio Jarrín - Quitio – Guamán, 25 III 2003; Registro Oficial 273 del 9 de septiembre de 1999.

En el considerando quinto de la sentencia impugnada, mencionan al artículo 3 numeral 3 ibidem y precisan que para su configuración deben concurrir dos violaciones sucesivas: la primera respecto de preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba, por aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación y la segunda, violación de norma de derecho, como consecuencia de la primera, que conduce a la equivocada aplicación o a la no aplicación de estas normas en la sentencia o auto. Las que estarían relacionadas en el caso concreto con la falta de aplicación de los artículos 84, 115, 116, 119 y 164 del Código de Procedimiento Civil que versan sobre la prueba.

En el considerando sexto señalan el numeral 1 del artículo 3 del mismo cuerpo normativo, esto es, la violación directa de la norma sustantiva, incluyendo los precedentes jurisprudenciales obligatorios porque no se ha dado la correcta subsunción del hecho en la norma; es decir, no se ha producido el enlace lógico de la situación particular que se juzga con la previsión abstracta y genérica realizada por el legislador.

De lo anotado, esta Corte evidencia que la sentencia impugnada se sustenta en disposiciones jurídicas que regulan lo atinente a la fundamentación del recurso de casación, no existiendo por lo tanto argumentos que sean contradictorios con lo consagrado en la Constitución de la República y en la ley especial de la materia, específicamente en lo referente a las causales para la interposición del recurso extraordinario de casación. En tal virtud, esta Magistratura Constitucional considera que el requisito de razonabilidad ha sido cumplido en la decisión judicial impugnada.

Lógica

Ahora bien, en el presupuesto de la lógica, se debe verificar que la misma se estructure ordenadamente, de tal forma que guarde la debida coherencia y relación entre los hechos fácticos y las normas jurídicas, a fin de que los criterios jurídicos vertidos a lo largo de la sentencia guarden un hilo conductor con los hechos puestos en conocimiento del operador de justicia. En otras palabras, el fallo debe ser coherente entre las premisas fácticas, las disposiciones aplicadas al caso concreto y la conclusión.

Conforme se estableció *ut supra* una vez determinada la estructura de la sentencia, corresponde identificar las *rattio decidendis* con las cuales los jueces sustentaron su decisión; al respecto, podemos observar que los argumentos centrales expuesto por los jueces casacionistas giran en tono a la ausencia de legitimación pasiva dentro del juicio de prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio de un bien inmueble, conforme el certificado del registrador de la propiedad; así lo expresa en la parte motiva de su decisión:

> … 4.2. Esta falta de legitimación en la causa impide que se pueda emitir una sentencia eficaz, porque no puede surtir efectos respecto de las personas que no integran la parte demandada, encontrándonos en el caso de Litis consorcio al no haberse propuesto la demanda y citado a Jorge Aníbal Guerra Iglesias propietario de derechos y acciones en el bien raíz, dejándole en indefensión y atentando a las garantías del debido proceso que preceptúa el literal a) numeral 7 del Art. 76 de la Norma Suprema de la República (…). Como prescribe el Art. 75 ibidem (…). El accionante al presentar la demanda de prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio debió dirigirla absolutamente contra todos los dueños, sin excepciones, previa la verificación de los mismos en el certificado del registro de la propiedad actualizado, mucho más que se trata de derechos y acciones. De ahí que este Tribunal de Casación en la fundamentación del recurso, no encuentra soporte jurídico que demuestre vía causal pertinente, las violaciones que se imputan al fallo…

Con aquella premisa la Sala de lo Civil de la Corte Nacional de Justicia analiza las causales invocadas por parte del recurrente, determinando:

En cuanto a la alegación de que la Corte Provincial no resolvió sobre los puntos que se ha trabado la *litis*, la misma no es procedente puesto que existe falta de legitimación pasiva, pues la acción no se ha dirigido en contra de todos los propietarios, para lo cual toma como fundamento el certificado del registrador de la propiedad del cantón Quito, determinando que el Tribunal *ad quem* si resolvió todos los puntos de la controversia.

> … De ahí que el Tribunal *ad quem* resolvió sobre los puntos que se ha trabado la Litis, en este caso por falta de legitimación pasiva en la causa, pues, no se ha dirigido la acción en contra de todos los propietarios. El Tribunal de alzada visto el certificado de gravámenes, en el considerando Tercero del fallo, expone: "En consecuencia de lo dicho el legitimado pasivo en el juicio de prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio es el titular o dueño que conste en el respectivo certificado por el Registrador de la Propiedad donde esté ubicado la raíz cuya prescripción se pretende. En la especie tomando como fundamento certificado por el Registrador de la Propiedad del Cantón Quito, con fecha 19 de octubre del 2006, el actor deduce su demanda, el 15 de febrero del 2007, en contra de Segundo Luis Guerra Cevallos, Jorge Aníbal Guerra Obando, Maria de los Ángeles Escobar Guerra, Gabriela Alexandra y Luis Fernando Guerra Jimenez – más del certificado otorgado también el Registrador de la Propiedad del Cantón Quito (Fs. 19 del cuaderno de segunda instancia) se desprende que como titular de derechos y acciones equivalentes al cuarenta y uno por ciento del terreno de ochocientos treinta y siete metros cuadrados que es que pretende adquirir por prescripción el accionante, consta también JORGE ANIBAL GUERRA IGLESIAS, derechos y acciones que los adquirió por compra venta mediante escritura pública celebrada el 9 de marzo del 2000, inscrita el 3 de agosto del mismo año, es decir con fecha anterior a la presentación de la demanda. Este condueño Jorge Aníbal Guerra Iglesias no ha sido demandado". Estas motivaciones son el principal argumento del Tribunal de Instancia para aceptar el recurso de apelación por esta omisión de contar con legitimo contradictor, revocar la sentencia y desechar la demanda…

Aquello deviene en que emita como conclusión que la decisión de los jueces de apelación han sido apegadas a derecho, fundamentando que a través de su decisión los jueces de la Corte Provincial han hecho respetar los artículo 75 y 76 numeral 7 de la Constitución de la República, y el artículo 358 del Código de Procedimiento Civil, por lo tanto, no se aprecia que hayan infringido la norma legal, siendo no procedente la alegación del recurrente en cuanto a la causal cuarta del artículo 3 de la Ley de Casación.

> Este Tribunal de Casación aprecia que el Tribunal de Apelación no infringió norma legal alguna como se acusa, y que ante "La presencia de estos vicios es de tal trascendencia que, por ello, aunque no se los hubiera acusado, el juzgador está en la obligación de declararlos de oficio, al tenor de lo que dispone el artículo 358 del Código de Procedimiento Civil (a -349) que la falta de legitimación en la causa o falta de legitimo contradictor, es un presupuesto de toda sentencia de fondo o mérito, por lo cual debe declararse de oficio por el juzgador de instancia, inclusive en los casos en que no se encuentre planteada como excepción…

De esta forma una vez determinado que se ha configurado una falta de legitimación pasiva dentro del proceso tramitado en apelación por parte de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, en relación a la causal tercera del artículo 3 de la Ley de Casación, los jueces casacionales manifiestan:

> … Esta causal, conocida doctrinariamente como de afectación directa de norma procedimental y que, como consecuencia de tal infracción lesiona, igualmente, aunque de manera indirecta norma de derecho de orden sustancial o material; de tal manera que, en la proposición de esta causal acuden dos violaciones continuas, a saber: a.- Transgresión de preceptos jurídicos aplicables a la valoración probatoria por cualquiera de los tres supuestos antes mencionados (aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación); y, b.- Afectación de normas de derecho como consecuencia de la primera y que conduce a la equivocada aplicación o no aplicación de estas normas materiales en la sentencia o auto. Por consiguiente, al demandar por esta causal incumbe a la parte recurrente establecer lo que sigue: 1. Los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba que pudiesen haber sido violentados; 2. El modo por el que se comete el vicio, esto es, aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación; 3. Qué normas de derechos han sido equivocadamente aplicadas o no aplicadas como consecuencia de la transgresión de preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba; y, 4.- Explicar y demostrar, cómo la aplicación indebida, falta de aplicación o la errónea interpretación de los preceptos jurídicos aplicables a dicha valoración probatoria han conducido a la afectación de normas de derecho, ya por equivocada aplicación o por su falta de aplicación.

Dentro de su argumentación, la Corte Nacional expresa que el recurrente señala que se han vulnerado los artículos 84, 115, 116, 119 y 164 del Código de Procedimiento Civil; sin embargo, "al existir falta de legitimación pasiva en la causa, mal podría entrar a examinar el Tribunal de Alzada la prueba aportada por las partes procesales sobre el fondo del asunto y declara la procedencia o no de la usucapión (sic)", indicando que no corresponde entonces a este Tribunal pronunciarse sobre la formulación de las acusaciones por la causal tercera, y si se han infringido dichas normas.

Finalmente, en cuanto a la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación argumentada por el casacionista, señala que: "En relación a esta causal, por las mismas motivaciones de los considerandos preliminares no es necesario analizar el vicio que la causal primera inculpa al fallo por la transgresión de las normas sustantivas".

Luego de haber realizado las consideraciones *ut supra* y de contrastar los argumentos expuestos por el recurrente en relación a las causales invocadas en el recurso de casación, los jueces de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, "ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCION Y LEYES DE LA REPÚBLICA, NO CASA la sentencia dictada por la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha el 5 de mayo del 2011".

Aquello denota que existe una coherencia entre las premisas expuestas por los jueces de casación en su motivación y la decisión final a la cual arriban, dándose de esta forma cumplimiento al parámetro de lógica dentro de la sentencia hoy impugnada, puesto que los jueces de la Corte Nacional dentro del ámbito de su competencia realizan aun análisis de fondo respecto al recurso de casación interpuesto por el recurrente.

Como se puede evidenciar, la Sala de casación, al momento de analizar el recurso extraordinario de casación, ha seguido un orden lógico del estudio del tema central –falta de legitimación pasiva–, argumentado fehacientemente a la luz de las disposiciones normativas constitucionales y legales que eran aplicables al caso, es decir, existe una correspondencia entre los antecedentes de hecho, los principios, normas y jurisprudencia ordinaria aplicables, así como en relación de estos con la decisión adoptada, que es la de negar el recurso de casación presentado. Por tanto, el fallo cumple con el elemento de la lógica.

Comprensibilidad

Finalmente, en cuanto a la comprensibilidad, debe existir en dicha sentencia un lenguaje pertinente, sencillo y claro que no solo sea entendido por las partes procesales, sino por toda la ciudadanía, que a través de ella se adquieran conocimientos en derecho y que la misma goce de legitimidad, así exige el artículo 4 numeral 10 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, cuando dice: "Comprensión efectiva.- Con la finalidad de acercar la comprensión efectiva de sus resoluciones a la ciudadanía, la jueza o juez deberá redactar sus sentencias de forma clara, concreta, inteligible, asequible y sintética, incluyendo las cuestiones de hecho y derecho planteadas y el razonamiento seguido para tomar la decisión que adopte".

Entonces, no se debe ignorar que la motivación va dirigida no solo a los interesados en el asunto resuelto, sino al auditorio social, quien en definitiva es el que juzga la actuación de los operadores de justicia, pues permite el control de la actividad jurisdiccional del Estado en todas las instancias, control que no solo es en sede constitucional, sino, fundamentalmente, de la opinión pública[5].

Por lo expuesto, este organismo encuentra que la sentencia materia de esta acción es comprensible, toda vez que se han dilucidado las premisas formuladas por la Sala en observancia a la normativa de la Ley de Casación, así como los preceptos mencionados en la Constitución de la República y en el Código de Procedimiento Civil, por tanto, cumple con una redacción coherente y clara para adoptar la decisión.

En consecuencia, esta Magistratura Constitucional considera que la decisión impugnada no ha vulnerado el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, que ha sido alegada por el legitimado activo.

2. La sentencia *ut supra* ¿vulnera el derecho constitucional a la seguridad jurídica previsto en el artículo 82 de la Constitución de la República?

Aduce la accionante que los jueces de la Corte Nacional de Justicia adecuaron la pretensión del actor a la excepción constante en el artículo 968 del Código de Procedimiento Civil, disposición que se refiere a la falsificación lo cual –dice–, es improcedente y atenta a todo principio jurídico, por lo que acusa la vulneración del derecho constitucional a la seguridad jurídica previsto en el artículo 82 de la Constitución de la República.

En efecto el mencionado artículo señala: "El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes".

En este contexto, la Corte Constitucional ha señalado en su sentencia N.º 042-13-SEP-CC dentro del caso N.º 1676-10-EP que el derecho a la seguridad jurídica debe ser considerado como:

> … el derecho a ser juzgados por normas previamente establecidas y que además sean claras, públicas y aplicables por las autoridades competentes, en otras palabras, la seguridad jurídica es la certeza que tenemos los ciudadanos de las normas que forman parte del ordenamiento jurídico, y por tanto se traduce en la confianza de los ciudadanos en que las autoridades investidas de la potestad jurisdiccional aplicarán y darán cumplimiento a las normas vigentes y la Constitución respetando con ello los derechos constitucionales.

En aquel sentido, resulta evidente que toda autoridad judicial se encuentra en la obligación de observar y aplicar las disposiciones normativas vigentes, no solo legales sino constitucionales en todos los procesos que lleguen a su conocimiento, pues, de no hacerlo, estaría vulnerando el derecho constitucional a la seguridad jurídica que le asiste a las partes procesales. De allí que todos los actos emanados de las autoridades públicas deben apegarse a las normas que constituyen el ordenamiento jurídico, debiendo además sujetarse a las atribuciones que le compete a cada órgano.

En palabras de Gregorio Peces- Barba: "La seguridad supone la creación de un ámbito de certeza, de saber a qué atenerse, que pretende eliminar el miedo y favorecer un clima de confianza en las relaciones sociales entre los seres humanos que intervienen y hacen posible esas relaciones"[6].

De lo anotado, es innegable que la seguridad jurídica al ser un derecho constitucional constituye un elemento esencial en la vida social, pues su observancia en cuanto a la creación y aplicación normativa en los diferentes procesos judiciales otorga confianza no solo a quien recurre a los operadores de justicia para demandar un derecho, sino también para la persona contra quién se dirige la acción, respecto de que el administrador de justicia competente se abstenga de realizar actos o resoluciones arbitrarias.

Ahora bien, una vez establecido lo que se ha de considerar por el derecho a la seguridad jurídica, corresponde contextualizar los fundamentos fácticos y jurídicos constantes en el fallo impugnado. En efecto se desprende que esta garantía jurisdiccional es presentada dentro de un juicio ordinario de prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio en donde la Sala de lo Civil y Mercantil de

[5] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 231-14-SEP-CC, caso N.º 589-13-EP, 17 de diciembre de 2014.

[6] Gregorio Peces-Barba, "Lecciones de derechos fundamentales", Madrid, Ed. DYKINSON, S.L., 2004, p.161.

la Corte Nacional de Justicia negó el recurso de casación planteado por el señor José Miguel Barrera, al considerar que la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, el 5 de mayo de 2011, dentro de la apelación respectiva, no vulneró norma legal alguna.

De su parte, el legitimado activo presentó acción extraordinaria de protección por considerar que el Tribunal de Casación en su sentencia, no ha observado normativa constitucional y legal, señalando de manera expresa como argumento lo que dispone el artículo 169 de la Constitución de la República del Ecuador: "No se sacrificará la justicia por la sola omisión de formalidades".

En ese orden de ideas corresponde señalar que el recurso de casación por su naturaleza, es un recurso extraordinario y formal, que cuenta con presupuestos y requisitos especiales que limitan su interpretación, por lo que el órgano de casación debe observar estos presupuestos y verificar el cumplimiento de los mismos, sin que esto implique vulneración alguna de derechos constitucionales; al respecto, la Corte Constitucional del Ecuador en su sentencia N.º 120-15-SEP-CC del 22 de abril de 2015, ha señalado:

> El recurso de casación por su papel extraordinario, tiene marcados condicionamientos y requisitos para su presentación, tramitación y resolución. Este recurso cuenta con una normativa especializada, previa y pública que determina con claridad las etapas y el procedimiento a seguirse, los que se encuentran previstos en la Ley de Casación y en las normas especializadas, dependiendo de cada rama.
>
> (…) el legislador ha determinado requisitos formales que las partes procesales deben observar para la interposición de este recurso de casación, debido a su naturaleza extraordinaria que precautela el papel de la Corte Nacional de Justicia como garante de la correcta aplicación de la ley, el tribunal de casación no puede actuar como un tribunal de instancia adicional o peor aún suplir las deficiencias técnicas en la formulación de los recursos por parte de los recurrentes[7].

En consecuencia, la casación es un recurso extraordinario que tiene por objeto anular una sentencia judicial que contiene una incorrecta interpretación, aplicación de la ley o que ha sido dictada en un procedimiento que no ha cumplido las solemnidades legales y su fallo le corresponde de manera exclusiva a la Corte Nacional de conformidad con el artículo 184 de la Constitución.

Dentro del presente caso la Sala de Casación, respecto al recurso de casación presentado por el señor Barrera, en el considerando cuarto de la sentencia cuestionada, señaló que en relación a la causal cuarta del artículo 3 de la Ley de Casación, "el accionante de recurso realizó una exposición vaga e imprecisa, pues ni siquiera se mencionaron las normas que supuestamente vulneradas" (fojas 296 expediente de segunda instancia).

Asimismo, conforme lo señalado en líneas anteriores, el Tribunal de la Corte Nacional de Justicia en la parte motiva de su fallo, señaló también que: "… **CUARTA:** (…) **4.2.** (…) No es suficiente que se invoquen las causales del Art. 3 de la Ley de Casación, porque es necesario que se las correlacione con las normas o los precedentes jurisprudenciales obligatorios que se hayan señalado y con los asertos de la resolución objeto del recurso, en los que el recurrente estime que se hayan vulnerado tales preceptos".

De lo anotado se desprende que el legitimado activo al formular su pretensión no ha observado la jurisprudencia constitucional y legal[8] que de manera clara señala que el recurso de casación es un remedio procesal que exige un riguroso formalismo, y que es insuficiente la sola invocación de las causales del artículo 3 de la Ley de Casación, para que el mismo prospere en razón de que la característica de rigidez formal de este recurso exige al casacionista el fundamentar de la manera más prolija el recurso presentado, de forma tal, que las causales invocadas se encuentren debidamente inteligenciadas, lo cual permitiría a los juzgadores el pronunciarse jurídicamente respecto de la controversia sometida a su conocimiento.

En ese orden de ideas, se puede observar que el hoy legitimado activo conforme consta en su demanda de acción extraordinaria de protección pretende dentro de esta acción, que la Corte Constitucional se pronuncie "… ordenando la reparación integral de los daños y perjuicios causados a mi persona, esto es adquirir el inmueble materia de la demanda por prescripción extraordinaria de dominio o se ordene el pago de los daños y perjuicios que es de sesenta mil dólares …"; es decir, intenta que se le declare un derecho propio de un trámite ordinario que es materia de legalidad, desnaturalizando la esencia de las garantías jurisdiccionales.

Por las consideraciones expuestas esta Corte Constitucional determina que los jueces de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia dentro de su sentencia dictada el 19 de septiembre de 2012 a las 11:10, han aplicado las normas acordes a la naturaleza del recurso de casación y atendiendo a las particularidades del caso puesto a conocimiento, por lo tanto no existe vulneración del derecho constitucional a la seguridad jurídica.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar que no existe vulneración de derechos constitucionales.

---

[7] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 120-15-SEP-CC, caso N.º 1177-11-EP de 22 de abril de 2015.

[8] Jurisprudencia de la ex Corte Suprema de Justicia, publicada en la Gaceta Judicial Serie XVI No. 15, pp. 4202 a 4208; la Gaceta Judicial Serie VII No. 4, pp. 1405, así como la sentencia dictada por la Primera Sala de lo Civil de la Ex Corte Suprema de Justicia, Juicio Jarrín - Quitio – Guamán, 25 III 2003; RO.273 de 09 de septiembre de 1999. Jurisprudencia que se consta en el considerando cuarto de la sentencia impugnada.

2. Negar la acción extraordinaria de protección planteada.

3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

f.) Alfredo Ruiz Guzmán, **PRESIDENTE.**

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

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con nueve votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez Loayza, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Patricio Pazmiño Freire, Ruth Seni Pinoargote, Roxana Silva Chicaiza, Manuel Viteri Olvera y Alfredo Ruiz Guzmán, en sesión del 13 de enero del 2016. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 23 de febrero de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 1701-12-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el señor Alfredo Ruíz Guzmán, Presidente de la Corte Constitucional, el día jueves 04 de febrero del dos mil dieciseis.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 23 de febrero de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 13 de enero de 2016

SENTENCIA N.º 012-16-SEP-CC

CASO N.º 1705-13-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El doctor Omar Quijano Peñafiel, coordinador de patrocinios de la EP Petroecuador, y en calidad de procurador judicial del ingeniero Marco Calvopiña Vega, el 24 de septiembre de 2013, presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada por la Sala Temporal Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia dentro del proceso N.° 112-2009.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, el 02 de octubre de 2013, certificó de conformidad con lo establecido en el segundo inciso del cuarto artículo innumerado agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, que en referencia a la acción N.° 1705-13-EP, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

Mediante auto del 23 de enero de 2014 a las 11:23, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador, integrada por los jueces constitucionales María del Carmen Maldonado Sánchez, Ruth Seni Pinoargote y Antonio Gagliardo Loor, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.° 1705-13-EP.

En aplicación de los artículos 432 a 434 de la Constitución de la República del Ecuador, el 5 de noviembre de 2015 fueron posesionados los jueces y juezas de la Corte Constitucional, quienes fueron designados por medio del procedimiento de renovación por tercios. En tal virtud, el Pleno del Organismo procedió al sorteo de la causa, el 05 de noviembre de 2015.

En virtud del sorteo efectuado por el Pleno del Organismo en sesión extraordinaria de 11 de noviembre de 2015, mediante providencia del 10 de diciembre de 2015 a las 08h42, la jueza constitucional sustanciadora Pamela Martínez Loayza, avocó conocimiento de la causa N.° 1705-13-EP.

De la solicitud y sus argumentos

Manifiesta el legitimado activo que los jueces de la Sala Temporal Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia resolvieron mediante sentencia, admitir parcialmente el recurso de casación presentado por el procurador común doctor Pablo Sarzosa y aceptar que en aplicación del artículo 28 de la Ley de Modernización del Estado, operó la figura del silencio administrativo a favor de los peticionarios, equiparando esta figura a un acto expreso emitido por la autoridad pública.

Señala que en los casos para los cuales se equipara el silencio administrativo positivo a un acto regular, éste debe cumplir con los requisitos esenciales contenidos en el artículo 129 del Estatuto Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, requisitos que a su criterio en el presente caso no se cumplieron. La petición de los casacionistas no se encontraba sustentada en documentación que permita conocer la veracidad de los hechos, y por tanto no debió ser considerada como un sustento válido, es así que la auditoría ambiental a la que hacen referencia los juzgadores en ningún momento trata acerca del pozo Pacayacu, ya que dicho estudio solo se refiere a los pozos Auca, Lago Agrio, Libertador, Sacha y Shushufindi.

También indica que los juzgadores hacen referencia a un exhorto emitido dentro de una queja presentada por Saúl Eduardo Barros Alcívar, morador de la zona del río Pacayacu en la Defensoría del Pueblo, el 17 de marzo de 2004, cuando este documento relata una presunta contaminación

realizada en el pozo Tetete 9 y no el Pacayacu, es decir que no existe un nexo causal entre el supuesto hecho y el derecho declarado.

A criterio del legitimado activo los juzgadores en la sentencia han cometido un error, pues el silencio administrativo, en aplicación del artículo 28 de la Ley de Modernización del Estado, no configura un acto administrativo presunto, la Sala al considerar que el pliego de peticiones presentado por el procurador común doctor Pablo Sarzosa han adquirido la calidad de acto administrativo regular contraría el ordenamiento jurídico en especial lo dispuesto por la Ley de Gestión Ambiental.

Considera que la decisión objeto de la presente acción vulnera la tutela judicial efectiva, en tanto que con la finalidad de determinar los supuestos daños y perjuicios los accionantes debían demandar el resarcimiento al Estado a través de un juicio verbal sumario, tal como lo indicó el tribunal de instancia en la presente causa, a través de dicho proceso se debía poner en conocimiento del presidente de la Corte de la provincia donde sucedió el daño ambiental, como lo ordena el artículo 43 de la Ley de Gestión Ambiental.

Finalmente para el legitimado activo la Sala Temporal Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia lejos de declararse incompetente para atender las reclamaciones del procurador común casó la sentencia y vulneró principalmente la tutela judicial efectiva.

Identificación de los derechos presuntamente vulnerados por la decisión judicial.

El legitimado activo manifiesta que el derecho constitucional vulnerado mediante la expedición de la sentencia impugnada es el establecido en el artículo 75 de la Constitución de la República del Ecuador.

Pretensión concreta

En atención a lo mencionado solicita el accionante:

> Con base en los fundamentos de hecho y de derecho que se han expuesto, acorde con lo dispuesto en el artículo 63 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se solicita que se declare la violación de los derechos constitucionales de EP PETROECUADOR, antes expuestos y se disponga la reparación integral, disponiendo entre otras cosas, la revocatoria de la sentencia objeto de esta acción y se dicte sentencia de fondo en la que se analicen los argumentos esgrimidos por le EP PETROECUADOR.

Decisión judicial impugnada

Sentencia del 08 de mayo de 2013, dictada por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia dentro del proceso N.° 112-2009.

> Quito, 08 de mayo de 2013.- 10h20 (…) 9.1 Conforme a lo expuesto en los acápites anteriores esta Sala considera que en relación a la especialidad la materia principal puesta a conocimiento jurisdiccional corresponde a aspectos eminentemente de Derecho Administrativo pues, lo medular, es la solicitud que hace el actor para que a varios ciudadanos se les reconozcan las indemnizaciones que nacen de la responsabilidad objetiva del Estado, garantizada en el artículo 20 de la Constitución Política del Estado de 1998, vigente a la época.- Si bien el origen corresponde a un daño ambiental, el actor ha dirigido su reclamo a través de la vía administrativa, porque el agente causante del daño es una institución perteneciente a la Administración Pública; y por ende es el Estado con su *imperium* quien interviene.- En este sentido es más lógico que se busque la actuación jurisdiccional con una garantía que permite disminuir el desequilibrio existente ente el administrado y la Administración Pública. La finalidad de la jurisdicción contencioso administrativa, justamente consiste, en aplacar el desequilibrio entre las partes, y esta la razón de ser que hace a esta vía como la más idónea para evitar la indefensión de los ciudadanos. Por ello, no es correcto el criterio del Tribunal a quo sobre que la vía civil, pues el tema medular se trata de la indemnización producto de la responsabilidad objetiva del Estado (…) 9.2.5 El juez, como efecto del silencio administrativo no puede declarar derecho alguno, tan solo remitirse a ordenar la ejecución de lo declarado a través del acto presunto; de ahí, que no puede declarar un monto determinado como valor de indemnización y menos aceptar la cuantificación realizada por el peticionario por convertirse en la legitimación de una apreciación subjetiva que requiere previa valoración fáctica, lo que produciría, una nulidad de pleno derecho al no contar el administrado con los requisitos esenciales para su adquisición, que en este caso es la cuantificación objetiva pericial del daño (Artículo 129, numeral 1, literal f), del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva: ERJAFE (…) De lo expuesto se concluye que el Tribunal de instancia no interpretó correctamente el artículo 28 de la Ley de Modernización al realizar una correcta correlación con el supuesto fáctico del caso por no mirar el verdadero alcance que tiene la norma (…) 10.5 Por lo expuesto vemos que efectivamente existe una indebida aplicación de las normas citadas por el casacionista en la sentencia recurrida que han sido determinantes en su parte dispositiva, con lo cual dejó en indefensión al actor al vulnerar la tutela efectiva, dejando en su lugar de aplicar las normas referentes al silencio administrativo y sobre todo de la responsabilidad objetiva del Estado, que es la parte medular de la acción planteada por el actor; pues, su intención conforme se desprende de la demanda presentada no es una indemnización civil al amparo de la Ley de Gestión Ambiental (…) sino la indemnización derivada de la responsabilidad objetiva del Estado.- En consecuencia, al tenor de lo prescrito en el artículo 16 de la Ley de Casación corresponde a este Tribunal dictar la sentencia que en su lugar corresponde. **DÉCIMO PRIMERA.-** Como efecto del acto administrativo presunto por los daños ambientales producidos por PETROPRODUCCIÓN en sus procesos de explotación y producción de crudo.- 11.1 La petición presentada a PETROPRODUCCIÓN y que no ha sido contestada oportunamente, recogía elementos probatorios que fueron rebatidos por la Administración Pública por su incuria, como son: a) El informe de Auditoría Ambiental No. DICOP-007-05 de la Contraloría General del Estado; b) Resolución de la Defensoría del Pueblo de Nueva Loja de 17 de marzo de 2004, a las 18h00; y c) El informe de inspección ordenado por la Subsecretaría de Calidad

Ambiental del Ministerio del Ambiente mediante oficio No. 56225-SCA-MA de 29 de abril de 2003. De aquí que el acto administrativo presunto reconoce el daño producido por PETROPRODUCCIÓN, entidad que es la encargada de la explotación y producción del crudo en la zona afectada.- 11.2.- De ello deriva que los afectados debidamente legitimados como tales, conforme los principios mencionados en líneas anteriores, tienen derecho a la indemnización proveniente de la responsabilidad objetiva del Estado derivada de la afectación producida exclusivamente por PETROPRODUCCIÓN.- Cabe indicar que en los documentos citados no se hace alusión a PETROECUADOR, por lo que no cabe condenar al pago de indemnización alguna a esta última.- **11.2.1** Al respecto, corresponde cuantificar el daño (…) dejamos claro que no cabe asumir la apreciación subjetiva del actor como valor de la indemnización.- El daño patrimonial o material corresponde al daño emergente y lucro cesante.- Por el primero debe ser cuantificado en función de la pérdida que ha sufrido el afectado.- En este sentido deben valorarse las pérdidas en cosechas o de terreno que haya sufrido, así como, los posibles gastos médicos en los que hubiesen incurrido en el período del 1 de junio de 2000 hasta el 20 de agosto de 2004, que es el periodo auditado por la Contraloría General del Estado.- Por el segundo, se debe estimar la pérdida sufrida por motivo de no haber podido explotar la tierra y el agua en actividades productivas sean estas agrícolas como pecuarias, tomando en cuenta la actividad productiva que realizaban los afectados o en su defecto el valor correspondiente al sueldo que percibía y que dejó de percibir por problemas de salud.- En todo caso debe observarse lo prescrito en el artículo 90 de la Ley de Hidrocarburos vigente a fin de alcanzar la reparación integral sin que se cometan excesos que produzcan un enriquecimiento injusto de los afectados. 11.2.2.- En lo que tiene que ver con los daños extra patrimoniales, conocidos como daños inmateriales que en nuestra Constitución corresponden al Derecho al Buen Vivir, serán cuantificados en razón de un valor adicional del 10% del monto que pericialmente se determine (…) de este modo, se compensará ese rompimiento de la armonía en que tiene derecho a vivir todo ciudadano ecuatoriano; a fin de alcanzar la reparación integral conforme lo prescrito en el artículo 397 de la Constitución de la República (…).- Sin que se requieran otras consideraciones, esta Sala Temporal Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, administrando justicia, en nombre del pueblo soberano del Ecuador, y por autoridad de la Constitución y las leyes de la República casa el fallo dictado por la Segunda Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo Distrital de Quito de fecha 17 de noviembre de 2008, a las 08h57 que ha dado término al juicio No. 15.596 seguido por Pablo Fernando Sarzosa Játiva (procurador judicial) en contra de Empresa Estatal de Petróleos del Ecuador "PETROECUADOR", Empresa Estatal de Exploración y Producción de Petróleos del Ecuador "PETROPRODUCCIÓN", y la Procuraduría General del Estado, por lo que acepta parcialmente la demanda y se reconoce el derecho que derivó del silencio administrativo a la petición realizada por la parte actora a PETROPRODUCCIÓN y en consecuencia se reconoce el derecho, de los afectados a ser indemnizados, derivado de la responsabilidad objetiva del Estado en los términos expuestos en la parte considerativa de esta sentencia.- No se acepta lo referente a la cuantificación del monto de la indemnización por parte del recurrente, disponiéndose que en proceso sumarísimo de ejecución de la sentencia se fije pericialmente los valores correspondientes a las indemnizaciones a que tienen derecho los afectados…

De la contestación a la demanda y sus argumentos

Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia

Comparecen mediante escrito Cynthia Guerrero Mosquera, en calidad de jueza nacional, Daniela Camacho Herold, en calidad de conjueza nacional y Álvaro Ojeda Hidalgo, en calidad de juez nacional de la Corte Nacional de Justicia, mediante escrito de 18 de diciembre de 2015, manifestando en lo principal:

Que la sentencia objeto de la presente garantía jurisdiccional se encuentra debidamente motivada, que en ella constan los argumentos fácticos y jurídicos, que fue dictada por jueces que en ese momento tenían jurisdicción y competencia al amparo de lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 184 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 1 de la Ley de Casación. Que se ha respetado el debido proceso en todo momento.

Finalmente, solicitan que se rechace la acción extraordinaria de protección presentada por el doctor Omar Quijano Peñafiel, en calidad de coordinador de patrocinio de EP Petroecuador y procurador judicial del ingeniero Marco Calvopiña Vega, gerente general y representante legal de la Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador EP Petroecuador, deducida en contra de la sentencia del 08 de mayo de 2013, emitida por los jueces de la Sala Temporal Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia.

Terceros interesados

Mediante escritos constantes a fojas 27, 29, 31, 33 y 39 del expediente constitucional el doctor Pablo Fernando Sarzosa Játiva, en calidad de procurador común de los demandantes solicitó que se convoque a audiencia pública.

Amicus curiae

Dentro del expediente constitucional, consta el escrito del abogado Pablo Fajardo Mendoza, quien en calidad de amigo de la Corte Constitucional, señala que la presente demanda de acción extraordinaria constituye una amenaza a los derechos fundamentales de los campesinos de la Parroquia Pacayacu, cantón Lago Agrio, provincia de Sucumbíos, quienes a través de todas las instancias administrativas y judiciales han luchado por la compensación social e indemnización de los daños ambientales provocados por la operación de la empresa filial de PETROECUADOR.

A criterio del *amicus curiae* la sentencia impugnada en la presente acción extraordinaria de protección constituye una intervención oportuna de los operadores de justicia, pues ordenó compensar socialmente a la población afectada e indemnizar por los daños patrimoniales y extra

patrimoniales a los demandantes. Esta decisión precautela una tutela judicial continua de los derechos involucrados en este conflicto administrativo y judicial de larga data.

Manifiesta que el impacto provocado por la actividad de extracción petrolera de la entidad estatal causó un gran impacto ambiental, y graves afectaciones a la población, dicho daño ha sido evidenciado a través de los siguientes instrumentos públicos: informe de inspección del Ministerio del Ambiente de 2003, la resolución de la Defensoría del Pueblo de Nueva Loja de 2004 y el informe de auditoría ambiental de la Contraloría General del Estado de 2005.

Señaló que la demanda de acción extraordinaria de protección recae sobre la correcta aplicación de la ley, que por tanto dicha acción es improcedente, pues a la Corte Constitucional no le corresponde analizar la correcta evaluación de legalidad realizada por la Corte Nacional, por lo que solicitó que se deseche la acción presentada.

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 **c** y tercer inciso del artículo 46 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección

La acción extraordinaria de protección, establecida en el artículo 94 de la Constitución de la República, es una garantía jurisdiccional creada por el constituyente para proteger los derechos constitucionales de las personas en contra de cualquier vulneración que se produzca mediante sentencias, autos definitivos o resoluciones con fuerza de sentencia. 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, han sido vulnerados por decisiones judiciales que pongan fin a un proceso.

Esta garantía jurisdiccional procede en contra de sentencias, autos definitivos o resoluciones con fuerza de sentencia en los que por acción u omisión se haya vulnerado 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 del problema jurídico para la resolución del caso

Corresponde a la Corte Constitucional determinar si en la sentencia impugnada se han vulnerado derechos constitucionales. Para el efecto se plantea el siguiente problema jurídico:

La sentencia del 08 de mayo de 2013 a las 10h20, dictada por la Sala Temporal Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia dictada dentro del recurso extraordinario de casación signado con el número 112-2009 ¿vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva previsto en el artículo 75 de la Constitución de la República del Ecuador?

El derecho a la tutela judicial efectiva se encuentra garantizado en el artículo 75 de la Constitución de la República[1]. Esta Corte se ha referido a la tutela judicial efectiva como aquel derecho por el cual toda persona tiene la posibilidad de acudir a los órganos jurisdiccionales para que, a través de los debidos cauces procesales y con unas garantías mínimas, se obtenga una decisión fundada en derecho sobre las pretensiones propuestas y además se establece como un derecho de protección para garantizar a toda persona el cumplimiento de los principios de inmediación y celeridad. El derecho a la tutela judicial efectiva incluye además la posibilidad de reclamar a los órganos judiciales la apertura de un proceso para obtener una resolución motivada y argumentada sobre una petición amparada por la ley[2].

De igual manera, la Corte Constitucional ha definido a la tutela judicial efectiva como: "(...) una facultad conocida procesalmente como derecho de petición, lo cual implica una serie de obligaciones por parte del ente estatal; por un lado, requiere la existencia de un órgano jurisdiccional y de jueces y juezas, quienes investidos de potestad jurisdiccional deben velar por el cumplimiento de la Constitución y la ley, aplicándolos a un caso concreto para lograr de este modo la justicia…"[3].

El derecho a la tutela judicial efectiva es un derecho de naturaleza compleja, que se estructura sobre tres ejes principales, a saber: el primer eje es el derecho de acción, que involucra el acceso a la justicia, en observancia del

[1] Constitución de la República del Ecuador, artículo 75: Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela judicial efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley.

[2] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 078-14-SEP-CC, caso N.º 0089-12-EP.

[3] Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 042-12-SEP-CC, caso N.º 0085-09-EP.

artículo 168 de la Constitución[4]. El segundo estamento se refiere a que toda la actividad jurisdiccional se encuentra sometida a las disposiciones constitucionales y legales vigentes que permitan contar con resoluciones fundadas en derecho. El tercer estamento indica que el papel que asumen los jueces una vez que han dictado su resolución, se encamina a asegurarse que dicha resolución llegue a ejecutarse y sea efectiva. Como ya lo ha manifestado esta Corte la tutela judicial efectiva va más allá del simple acceso gratuito a la justicia; implica una serie de actuaciones por parte del Estado a través de los órganos jurisdiccionales, que permitan asegurar el efectivo goce y cumplimiento de los derechos consagrados en la Constitución de la República[5].

La tutela judicial efectiva tiene una estrecha vinculación con el derecho a la seguridad jurídica y la motivación como garantía del debido proceso en la medida que los jueces deben aplicar la normativa constitucional y legal pertinente dentro del caso puesto en su conocimiento, en razón que:

> El contenido de este derecho [tutela judicial efectiva] implica garantizar tanto el acceso a los órganos de justicia, como el derecho al debido proceso de la peticionaria, el que incluye que la decisión se encuentre debidamente motivada, así como la observancia de procedimientos mínimos, y que se convierte en el derecho a la justicia obtenida en un procedimiento[6].

El accionante fundamenta su acción extraordinaria de protección en la vulneración de la tutela judicial efectiva, alegando que los jueces de la Sala Temporal Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, de manera errada equipararon el silencio administrativo con un acto administrativo declarativo de derechos, lo que a su criterio está en franca contradicción con las disposiciones contenidas en el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (ERJAFE). Indicó que no aplicaron las disposiciones constantes en el artículo 41 de la Ley de Gestión Ambiental. Que los juzgadores aplicaron de manera errónea el artículo 28 de la Ley de Modernización, declarando el silencio administrativo positivo cuando este es un acto nulo de pleno derecho, reconocieron la existencia de un acto administrativo válido cuando a través de la figura del silencio administrativo se ha declarado un derecho, lo que contraría el debido proceso.

El accionante alega que la Sala Temporal Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia al casar la sentencia y determinar la responsabilidad objetiva del Estado se atribuyó una competencia que no tiene, pues ordenó la indemnización por la supuesta afectación resultado del derrame de petróleo ocurrido en la zona de Pacayacu, acción que debía ser tramitada a través de un proceso verbal sumario y conocida por el presidente de la Corte de la provincia en donde se habría ocasionado el hecho generador del daño ambiental.

Una vez establecidas las bases conceptuales sobre el derecho a la tutela judicial efectiva, la Corte Constitucional procede a verificar que en el caso *sub judice* se hayan cumplido con las tres etapas que conforman este derecho. En primer lugar se encuentra el acceso a la justicia, sin que existan impedimentos arbitrarios o injustificados por parte de los operadores de justicia. En un segundo momento se debe vigilar que los juzgadores hayan actuado de manera diligente en el proceso ya iniciado, que se hayan aplicado las normas pertinentes para la resolución de caso, por la naturaleza de la acción extraordinaria de protección, se analizarán posibles vulneraciones a derechos constitucionales en los autos o sentencia que pongan fin a los procesos. Finalmente la efectividad de los pronunciamientos emitidos por los operadores de justicia.

a) En cuanto al acceso a los órganos de administración de justicia

En el presente caso, de la acción contenciosa administrativa conoció el Tribunal Distrital N.º 1 de lo Contencioso Administrativo, quienes emitieron sentencia el 17 de noviembre de 2008, dicha decisión fue notificada a las partes el 27 de noviembre de 2008. El 10 de diciembre de 2008, el doctor Pablo Sarzosa Játiva, en calidad de procurador común presentó recurso de casación, recurso que mediante providencia de 18 de diciembre de 2008, fue negado por el Tribunal Distrital N.º 1 de lo Contencioso Administrativo. Frente a ello el 13 de enero de 2009, el procurador común presentó recurso de hecho, el mismo que fue concedido mediante providencia de 13 de enero de 2009. El 05 de junio de 2009, la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia aceptó el recurso de hecho y admitió a trámite el recurso de casación propuesto.

De fojas 11 a la 18 del expediente de casación, consta la contestación al recurso de casación presentada el 11 de junio de 2009, por el doctor José Murillo Venegas, en calidad de procurador general de Petroecuador y apoderado del contralmirante Luis Jaramillo Arias, presidente ejecutivo y representante legal de Petroecuador. Así mismo a fojas 20 a la 22 del mencionado expediente, constan las objeciones al recurso de casación presentadas por el doctor Néstor Arboleda Terán, director nacional de patrocinio y delegado del procurador general del Estado. El 30 de julio de 2009, se llevó a cabo la audiencia informal en la que intervinieron el doctor Pablo Sarzosa, en calidad de procurador común y los

[4] Constitución de la República, artículo 168: Los administradores de justicia, en el cumplimiento de sus deberes y en el ejercicio de sus atribuciones, aplicará los siguientes principios: 1. Los órganos de la función judicial gozarán de independencia interna y externa. Toda violación a este principio conllevará responsabilidad administrativa, civil y penal de acuerdo con la ley. 2. La Función Judicial gozará de autonomía administrativa, económica y financiera. 3. En virtud de la unidad jurisdiccional, ninguna autoridad de las demás funciones del Estado podrá desempeñar funciones de administración de justicia ordinaria, sin perjuicio de las potestades jurisdiccionales reconocidas por la Constitución. 4. El acceso a la administración de justicia será gratuito. La ley establecerá el régimen de costas procesales. 5. En todas sus etapas los juicios y sus decisiones serán públicos, salvo los casos expresamente señalados en la ley. 6. La sustanciación de los procesos en todas las materias, instancias, etapas y diligencias se llevará a cabo mediante el sistema oral, de acuerdo con los principios de concentración, contradicción y dispositivo.

[5] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 142-14-SEP-CC, caso N.º 0007-12-EP.

[6] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 102-13-SEP-CC, caso N.º 0380-10-EP.

abogados de Petroecuador y Petroproducción. Finalmente el 08 de mayo de 2013, la Sala Temporal Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional casó la sentencia.

Consecuentemente, esta Corte Constitucional constata que en el presente caso no ha existido impedimento o circunstancia alguna que limite el acceso a los órganos de administración de justicia de manera arbitraria o injustificada, por el contrario, el legitimado activo pudo ejercer su derecho a la defensa, presentó su contestación al recurso de casación y compareció a la audiencia informal.

b) En cuanto a la actitud diligente de los operadores de justicia

En lo referente al segundo elemento de la tutela judicial efectiva, relacionado a la diligencia del juez y a las normas aplicadas para la resolución del caso, el accionante señaló lo siguiente:

> Por la falta de un análisis imparcial, se decidió aceptar el recurso de casación interpuesto por el procurador común doctor Pablo Sarzosa, al aceptar que habría operado la figura del silencio administrativo positivo a favor de los peticionarios, equiparando ésta a un acto expreso (…), todo por la errónea interpretación que habría realizado el Tribunal a quo del artículo 28 de la Ley de Modernización del Estado (…) El derecho del peticionario a ser indemnizado patrimonial y extra patrimonialmente, como ha sido y es la pretensión fundamental del casacionista, no puede declarar en un acto administrativo (…) El derecho reconocido por la Sala, mediante la equiparación del silencio administrativo a un acto administrativo declarativo de derechos, contradice el literal g) del ERJAFE (sic), puesto que, éste está regulado expresamente en la ley, específicamente en la Ley de Gestión Ambiental (…) la Sala al aceptar la casación presentada y reconocer el derecho que derivó del silencio administrativo a la petición realizada por la parte actora vulnera el artículo 425 de la Constitución de la República, contradice el ordenamiento jurídico, puesto que dicho reconocimiento, involucra la existencia de un acto administrativo presunto o ficto, que por las razones constantes en los literales ut supra no se configura. Además el fallo de la Sala, transgrede los principios de razonabilidad y proporcionalidad (…) Para la Sala, al existir responsabilidad objetiva del Estado, no cabe la aplicación de la Ley de Gestión Ambiental. En el confuso criterio de la Sala, el peticionario debió demandar el resarcimiento proveniente de la responsabilidad del Estado en el Tribunal Contencioso Administrativo, siguiendo un procedimiento creado en esta sentencia lo que evidentemente viola el derecho a la seguridad jurídica…

De la revisión de la sentencia impugnada consta lo siguiente:

> … **9.2.5.** El juez, como efecto del silencio administrativo no puede declarar derecho alguno, tan solo remitirse a ordenar la ejecución de lo declarado a través del acto presunto; de ahí que no puede declarar un monto determinado como valor de indemnización y menos aceptar la cuantificación realizada por el peticionario por convertirse en la legitimación de una apreciación subjetiva que requiere previa valoración fáctica, lo que produciría una nulidad de pleno derecho al no contar el administrado con sus requisitos esenciales para su adquisición que en este caso es la cuantificación objetiva pericial del daño. (Artículo 129, numeral 1, literal f, del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva: ERJAFE (…) En consecuencia lo que cabe es que, de existir el daño proveniente de la responsabilidad objetiva del Estado su cuantificación sea realizada mediante un procedimiento sumarísimo (…) De lo expuesto se concluye que el tribunal de instancia no interpretó correctamente el artículo 28 de la Ley de Modernización al realizar una correcta correlación con el supuesto fáctico del caso por no mirar el verdadero alcance que tiene la norma (…) 11.2 De ello deriva que los afectados debidamente legitimados como tales , conforme los principios señalados en líneas anteriores, tienen derecho a la indemnización proveniente de la responsabilidad objetiva del Estado derivada de la afectación producida exclusivamente por PETROPRODUCCIÓN.

Es necesario señalar que el ordenamiento jurídico vigente prevé un procedimiento específico para establecer la responsabilidad Estatal causada por daños ambientales, lo que a su vez da lugar a la indemnización de daños y perjuicios. El artículo 43 de la Ley de Gestión Ambiental[7] dispone de manera expresa que quienes se sientan afectados por una omisión dañosa, podrán interponer acciones de daños y perjuicios, esto es que deberán a través de un juicio verbal sumario demostrar por un lado la responsabilidad del Estado y una vez verificado este supuesto es necesario realizar los correspondientes peritajes para cuantificar el monto de indemnización en proporción a la afectación sufrida.

En el caso *sub examine* los jueces de la Sala Temporal Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, en sentencia de casación en un primer momento señalaron que a través de la aplicación de la figura del silencio administrativo previsto en el artículo 28 de la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada, no es posible declarar derecho alguno, manifiestan que esta acción traería como consecuencia la existencia de

[7] Art. 43.- Las personas naturales, jurídicas o grupos humanos, vinculados por un interés común y afectado directamente por la acción u omisión dañosa podrán interponer ante el Juez competente, acciones por daños y perjuicios y por el deterioro causado a la salud o al medio ambiente incluyendo la biodiversidad con sus elementos constitutivos.
Sin perjuicio de las demás acciones legales a que hubiere lugar, el juez condenará al responsable de los daños al pago de indemnizaciones a favor de la colectividad directamente afectada y a la reparación de los daños y perjuicios ocasionados. Además condenará al responsable al pago del diez por ciento (10%) del valor que represente la indemnización a favor del accionante.
Sin perjuicio de dichos pagos y en caso de no ser identificable la comunidad directamente afectada o de constituir ésta el total de la comunidad, el juez ordenará que el pago, que por reparación civil corresponda, se efectúe a la institución que deba emprender las labores de reparación conforme a esta Ley. En todo caso, el juez determinará en sentencia, conforme a los peritajes ordenados, el monto requerido para la reparación del daño producido y el monto a ser entregado a los integrantes de la comunidad directamente afectada. Establecerá además la persona natural o jurídica que deba recibir el pago y efectuar las labores de reparación.
Las demandas por daños y perjuicios originados por una afectación al ambiente, se tramitarán por la vía verbal sumaria.

un acto nulo de pleno derecho pues no estaría acorde con los previsto en el artículo 129 numeral 1 literal **f** del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, sin embargo más adelante alegaron que los juzgadores de instancia interpretaron de manera errónea dicha norma y establecieron la responsabilidad del Estado y reconocieron el derecho a ser indemnizados por parte de los afectados.

Los juzgadores al darle validez a un acto sin observar los requisitos que prevé el ERJAFE, no aplicaron los requisitos previstos para que surta efecto el silencio administrativo, violentando el ordenamiento jurídico vigente. Adicionalmente a través de un juicio contencioso administrativo establecieron la responsabilidad objetiva del Estado y ordenaron que se realice un procedimiento sumarísimo para establecer la cuantificación del daño, inobservando de esta forma el trámite previsto para determinar la responsabilidad del Estado y el procedimiento vigente para proceder a cuantificar el monto para la indemnización de daños y perjuicios, con lo cual no observaron normas claras, públicas y vigentes.

Por todo lo expuesto, esta Corte concluye que los juzgadores al casar la sentencia contrarían las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico relativas al silencio administrativo, a los actos nulos de pleno derecho, a la determinación de la responsabilidad objetiva del Estado y los daños y perjuicios, lo que ocasiona una vulneración a la tutela judicial efectiva del accionante pues los juzgadores no han aplicado las normas pertinentes y vigentes al caso, con lo cual se evidencia una falta de diligencia de los operadores de justicia.

Finalmente, respecto a este parámetro es oportuno analizar lo señalado en la sentencia en el considerando décimo primero, cuando la Sala Temporal Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia argumenta:

> Como efecto del acto administrativo presunto que nace del silencio administrativo el actor ha obtenido el derecho de que a los afectados por los daños ambientales producidos por PETROPRODUCCIÓN en sus procesos de explotación y producción de crudo. 11.1 La petición presentada a PETROPRODUCCIÓN y que no ha sido contestada oportunamente, recogía elementos probatorios que no fueron rebatidos por la Administración Pública por su incuria, como son: a) El informe de auditoría ambiental No. DICOP-007-05 de la Contraloría General del Estado; b) Resolución de la Defensoría del Pueblo de Nueva Loja de 17 de marzo de 2004, a las 18h00 y c) El informe de inspección ordenado por la Subsecretaria de calidad ambiental del Ministerio del Ambiente mediante oficio No. 56225 –SCA-MA de 29 de abril de 2003. De aquí que el acto administrativo presunto reconoce el daño producido por PETROPRODUCCIÓN, entidad que es la encargada de la explotación y producción de crudo en la zona afectada. 11.2 De ello deriva que los afectados debidamente legitimados como tales, conforme los principios mencionados en líneas anteriores, tienen derecho a la indemnización proveniente de la responsabilidad objetiva del Estado derivada de la afectación producida exclusivamente por PETROPRODUCCIÓN…

En atención a lo señalado en líneas anteriores, se verificó que la Sala Temporal Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, en la sentencia demandada, fundamentó su razonamiento en la valoración de elementos probatorios como son el informe de auditoría ambiental N.º DICPO-007-05 emitido por la Contraloría General del Estado, resolución de la Defensoría del Pueblo de Nueva Loja de 17 de marzo de 2004, e informe de inspección ordenado por la Subsecretaría de calidad ambiental del Ministerio del Ambiente mediante oficio N.º 56225-SCA-MA de 29 de abril de 2003, documentos que ya fueron analizados por la segunda sala del Tribunal Distrital N.º 1 de lo Contencioso Administrativo en sentencia de 17 de noviembre de 2008, las 08h57.

De esta manera esta Magistratura Constitucional constató que la Sala Temporal Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia se alejó de sus competencias así como también inobservó lo establecido por el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador en sus decisiones N.° 001-13-SEP-CC emitida dentro de la causa N.° 1647-11-EP y N.° 132-13-SEP-CC dictada dentro del caso N.° 1735-13-EP en relación a que las autoridades jurisdiccionales en conocimiento de un recurso extraordinario de casación no se encuentran "… facultados para valorar la prueba aportada en instancia, ya que dicha valoración es privativa de los juzgadores de instancia…".

En este sentido, y una vez que esta Corte notó la existencia de afirmaciones contradictorias en la decisión objeto de la presente acción extraordinaria de protección; y atendiendo que el parámetro de lógica exige la existencia de una debida coherencia entre premisas, razonamientos, actuaciones y conclusiones realizadas por la autoridad jurisdiccional, se concluye que la Sala Temporal Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia inobservó el requisito sujeto a análisis.

c) En cuanto a la ejecución del fallo

En la parte final de la resolución los juzgadores declararon la responsabilidad objetiva del Estado, sin que previamente se haya instaurado un juicio verbal sumario que permita determinar esta responsabilidad. Adicionalmente ordenaron que para cuantificar dicho daño se realice un proceso sumarísimo, que no está previsto en la legislación vigente, decisiones que no son concordantes con las normas vigentes, y atentan contra la seguridad jurídica.

Por todo lo expuesto esta Corte concluye, que los juzgadores al momento de casar la sentencia inobservaron las normas vigentes relativas al silencio administrativo, a los actos nulos de pleno derecho, la indemnización de daños y perjuicios, vulnerando de esta manera el derecho a la tutela judicial efectiva de los accionantes.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar la vulneración del derecho constitucional a la tutela judicial efectiva, previsto en el artículo 75 de la Constitución de la República.

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 de 08 de mayo de 2013, dictada por la Sala Temporal Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, dentro del recurso extraordinario de casación N.º 112-2009.

   3.2. Disponer que, previo sorteo, otros jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, conozcan y resuelvan en los términos de esta decisión el recurso extraordinario de casación interpuesto por Pablo Sarzosa Játiva, en calidad de procurador común, en contra de la sentencia emitida por la Segunda Sala del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 1 de 17 de noviembre de 2008, de conformidad con la Constitución de la República, la ley y la aplicación integral de esta decisión constitucional, esto es considerando la *decisum* o resolución, así como los argumentos centrales que son la base de la decisión y que constituyen la ratio; bajo prevenciones de aplicación de lo dispuesto en el artículo 86 numeral 4 de la Constitución de la República, en caso de no hacerlo.

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

f.) Alfredo Ruiz Guzmán, **PRESIDENTE.**

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

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con ocho votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez Loayza, Wendy Molina Andrade, Patricio Pazmiño Freire, Ruth Seni Pinoargote, Roxana Silva Chicaiza, Manuel Viteri Olvera y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de la jueza Tatiana Ordeñana Sierra, en sesión del 13 de enero del 2016. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 23 de febrero de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 1705-13-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el señor Alfredo Ruíz Guzmán, Presidente de la Corte Constitucional, el día jueves 21 de enero del dos mil dieciseis.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 23 de febrero de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 13 de enero de 2016

SENTENCIA N.˚ 014-16-SEP-CC

CASO N˚ 0858-15-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

La ciudadana Tammy Divina Zambrano Mendoza presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia del 27 de febrero de 2015, dictada por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena dentro del juicio ejecutivo signado con el número 2614-2013.

La Secretaría General de la Corte Constitucional certificó, de conformidad con lo establecido en el segundo inciso del cuarto artículo innumerado agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, que en referencia a la acción N.˚ 0858-15-EP, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

Mediante providencia del 10 de julio de 2015, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, integrada por la jueza constitucional Wendy Molina Andrade y jueces constitucionales Marcelo Jaramillo Villa y Patricio Pazmiño Freire, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.˚ 0858-15-EP.

Con providencia del 14 de octubre de 2015, la jueza constitucional Wendy Molina Andrade, en su calidad de sustanciadora y en virtud del sorteo efectuado por el Pleno del Organismo en sesión ordinaria del 22 de julio de 2015, avocó conocimiento de la causa N.˚ 0858-15-EP.

De la solicitud y sus argumentos

Manifiesta la accionante que en el sistema judicial las instancias superiores se encuentran conformadas por

jueces plurinacionales que tienen el deber de garantizar el cumplimiento del ordenamiento jurídico y la potestad de revisar y corregir los errores incurridos por las autoridades jurisdiccionales de instancia.

Expone que con la interposición del recurso de apelación en contra de la sentencia del 16 de septiembre de 2014, dictada por la Unidad Judicial Multicompetente Primera de lo Civil y Mercantil de Santa Elena, las autoridades jurisdiccionales se encontraban facultadas para realizar una revisión integral de la totalidad del proceso y de esta manera corregir la conducta del operador de justicia de instancia.

Indica que el derecho a la tutela judicial efectiva se encuentra previsto en el artículo 75 de la Constitución de la República del Ecuador y que se constituye en una de las manifestaciones del acceso a la justicia.

Manifiesta que el derecho al debido proceso está garantizado en la Constitución de la República en el artículo 76 y señala que se constituye en un conjunto de derechos de carácter sustantivo y procesal propio de las personas, que debe ser observado y garantizado por parte de las autoridades jurisdiccionales, para de esta manera obtener un proceso justo, pronto y transparente.

Considera que las decisiones objeto de la presente acción extraordinaria de protección no se encuentran debidamente motivadas de conformidad con lo establecido en el artículo 76 numeral 7 literal **l** de la Constitución de la República, toda vez que no se justifica ni se exponen las razones que sustentan las decisiones, así como tampoco se da respuesta a las alegaciones realizadas.

Identificación de los derechos presuntamente vulnerados por la decisión judicial

Considera la legitimada activa que los derechos constitucionales vulnerados son los contenidos en los artículos 75 y 76 numerales 1, 4, 7 literal **l** de la Constitución de la República.

Pretensión concreta

En atención a lo mencionado solicita el accionante:

> Solicito que el Pleno de la Corte Constitucional, Administrando Justicia Constitucional y por mandato de la Constitución de la República, en ejercicio de sus atribuciones, declarar la vulneración de los derechos constitucionales: a la tutela judicial efectiva imparcial y expedita; debido proceso, y la seguridad jurídica, que constan en los artículos 75, 76 y 82 de la Constitución de la República; en las sentencias dictada en el Juicio ejecutivo N.˚. 2614/2013, (primera instancia) y N. ˚620/2014 (segunda instancia). Aceptar la acción extraordinaria interpuesta por la señora TAMMY DIVINA ZAMBRANO MENDOZA, y como medida de reparación integral, se deja sin efecto las sentencias del 16 de septiembre del 2014, a las 11h01, y del 27 de febrero del 2015, a las 12h03.

Decisión judicial impugnada

Sentencia del 27 de febrero de 2015 dictada por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena

> (…)PRIMERO: JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA.- Por el sorteo reglamentario esta Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena, se encuentra integrada por los Jueces Provinciales Ab. Klever Franco Aguilar (Ponente), Ab. Daniel Rodríguez Romero y Ab. Silvana Caicedo Ante, en tal virtud somos competentes para tramitar y resolver el recurso interpuesto al tenor de lo dispuesto en los Arts. 177, 178 numeral 2 y 186 de la Constitución de la República del Ecuador, así como del inciso final del Art. 340 del Código de Procedimiento Civil, en concordancia con lo dispuesto en el Art. 208 numeral 1 del Código Orgánico de la Función Judicial (…) CUARTO: ANÁLISIS DE LA SALA.- Los Juicios Ejecutivos son aquellos procesos mediante los cuales en base a un título (Documento) que contiene una obligación e identifica claramente a las partes obligadas y que además del título mismo se establezca que la obligación es actualmente exigible puede pedirse al Juez que se exija el cumplimiento de la prestación debida y en su defecto el desplazamiento de la persona que se encuentra en mora respecto de las facultades dispositivas de su patrimonio, intervención en su patrimonio y el cumplimiento de la obligación en su nombre. El Juicio ejecutivo es el procedimiento que se emplea a instancia de un acreedor contra su deudor moroso para exigirle breve y sumariamente el pago de la cantidad líquida que le debe, de plazo vencido y en virtud de documento indubitado (…) no toda obligación se puede hacer efectiva ejecutivamente (…) la obligación tiene que ser civil y perfecta para poderse ejecutar (…) QUINTO.- Para que la vía ejecutiva se abra, la obligación debe ser exigible ejecutivamente, es decir que no esté sujeta a modalidad alguna que restrinja o suspenda sus efectos, porque sólo entonces se puede reclamar su cumplimiento judicial o extrajudicialmente. Estas modalidades son: el plazo, el modo y la condición, de manera que sólo que se venza el plazo, o que se cumplan el modo y la condición, puede el acreedor compeler judicialmente al deudor que aún persiste en no ejecutar la obligación (…) SEXTO.- La Sala debe referirse en primer lugar a la documentación aparejada al libelo inicial, para verificar si efectivamente los Cheques deber ser considerados como título ejecutivos y por ende la vía para su ejecución, para lo cual traemos a colación que el artículo 57 de la Ley de Cheques determina "En los demás casos, salvo disposición legal en contrario el pago de un cheque podrá reclamarse en juicio verbal sumario", efectivamente en consonancia el primer inciso del Art. 57 que expresa "El cheque no pagado por falta o insuficiencia de fondos o protestado dentro del plazo de presentación, constituye título ejecutivo. Igualmente constituye título ejecutivo el comprobante a que se refiere el inciso 3° del Art. 29 de esta Ley" frente a ello, este Tribunal considera que el inciso primero del artículo mencionado, es aplicable cuando el cheque mantiene la calidad de título ejecutivo, y cabe la acción ejecutiva, mientras que el inciso segundo determina los demás casos en los cuales puede reclamarse el pago de un cheque en la vía verbal sumaria; es decir, cuando el cheque no mantiene la calidad de título ejecutivo (…). En el caso *sub examine* los cheques aparejados a la demanda tiene como leyenda "Protestado por cuenta cerrada", de lo que se colige que para su inmediato cobro debe ser canalizado por la vía verbal sumaria y no como

erróneamente se lo ha hecho mediante la vía ejecutiva (…) en todo proceso judicial debe observarse su trámite a seguir en este caso en concreto no puede prosperar la pretensión del accionante ya que los cheques que son materia de este pronunciamiento no revisten la calidad de título ejecutivo para activar esta vía y conseguir su cobro y pago inmediato por el propio imperio de la Ley de Cheques vigente al momento de iniciarse este enjuiciamiento, con ello también se garantiza el Principio a la Seguridad Jurídica (…) SÉPTIMO.- La Sala frente al instrumento público que se acompañó al libelo inicial debemos de considerar que no se podría demandar en la vía ejecutiva la acción real hipotecaria, toda vez que ésta sigue la suerte de la obligación principal (…) de lo que se desprende que no hay duda que la obligación principal contenida en los Cheques había perdido su ejecutividad en razón de estos solo pueden ser demandados en la vía ejecutiva siempre y cuando sean protestado por insuficiencia de fondo de lo que conlleva a que en este caso la acción real hipotecaria no corresponde a un proceso de ejecución sino a un proceso de conocimiento, cuyo trámite debe ventilarse por la vía ordinaria acorde con lo dispuesto en el Art. 59 del Código de Procedimiento Civil. OCTAVO: DECISIÓN JUDICIAL.- (…) Por estas consideraciones y siento el trámite que ha sido activado por la recurrente no es la eficaz para reclamar su pretensión, salvaguardando siempre las reglas del debido proceso, esta Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena "ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA", por unanimidad resuelve: 1) Negar por improcedente el recurso de apelación planteado por la accionante Tammy Divina Zambrano Mendoza. 2) Confirmar en todas sus partes la sentencia dictada el 16 de Septiembre del 2014, a las 11h01, por el Ab. Enrique J. Marmol Balda, Juez de la Unidad Judicial Multicompetente Primera Civil de la Provincia de Santa Elena, fallo judicial en el cual se declara sin lugar la demanda propuesta por la recurrente en contra de Hernán Washington Nieto Ormeño, Cecilia Inés Matamoros Loza y Whasington Hernán Nieto Matamoros (…).

De la contestación y sus argumentos

Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena

Comparece mediante escrito constante de fojas 54 a 55 del expediente constitucional, la abogada Silvana Isabel Caicedo Ante en calidad de presidenta de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena, manifestando en lo principal:

Que en atención a lo prescrito en los artículos 334 y 340 del entonces Código de Procedimiento Civil, así como en aplicación a las reglas de la sana crítica y observancia al acontecer procesal, se resolvió confirmar la sentencia subida en grado.

Indica la compareciente que la decisión, objeto de la presente acción extraordinaria de protección, fue dictada en estricta observancia a lo establecido en el artículo 76 numeral 7 literal **l** de la Constitución de la República del Ecuador, así como a lo establecido por este Organismo en sus diversos fallos. Adicionalmente, señala que la decisión es "clara, entendible, sujeta a derecho" y que resuelve todos los puntos controvertidos.

Finalmente, manifiesta que en razón de que no existe vulneración de derechos constitucionales se "inadmita" la presente acción extraordinaria de protección.

Unidad Judicial Multicompetente Primera Civil de la provincia de Santa Elena

Comparece el abogado Enrique Mármol Balda, en calidad de juez de la Unidad Judicial Multicompetente Primera Civil de la provincia de Santa Elena, mediante escrito constante de fojas 61 a 63 del expediente constitucional.

Manifiesta el compareciente que la sentencia de primera instancia fue dictada el 16 de septiembre de 2014, dentro del juicio ejecutivo iniciado por la accionante en contra de los ciudadanos "Hernán Washington Nieto Ormeño, Cecilia Inés Matamoros Loza y Washington Hernán Nieto Matamoros".

Indica que del contenido de la acción extraordinaria de protección presentada, se observa que el argumento central de la legitimada activa, se circunscribe a que en la fecha en la que se dictó la sentencia la Ley de Cheques había sido derogada días antes.

Finalmente, solicita el compareciente que ante la ausencia de vulneración de derechos constitucionales inadmita a trámite la acción extraordinaria de protección, presentada por la ciudadana Tammy Divina Zambrano Mendoza.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

El Pleno de la Corte Constitucional, según las atribuciones establecidas en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, artículo 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y artículo 3 numeral 8 literal c y tercer inciso del artículo 46 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Naturaleza de la acción extraordinaria de protección

La acción extraordinaria de protección propende, de conformidad con lo establecido tanto en la Constitución de la República, así como en la jurisprudencia de este Organismo, que las vulneraciones de derechos constitucionales no queden en la impunidad, razón por la cual mediante esta garantía se permite que las sentencias, autos y resoluciones firmes y ejecutoriadas puedan ser objeto de revisión por parte del más alto órgano de control de constitucionalidad, la Corte Constitucional.

En este orden de ideas, el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador mediante sentencia N.˚ 232-14-SEP-CC dictada dentro del caso N.˚ 1388-12-EP, señaló que "(…) 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".

Es decir, entonces, que la esencia de la acción extraordinaria de protección de conformidad con lo manifestado por el Pleno del Organismo en su sentencia N.˚ 033-13-SEP-CC dictada dentro del caso N.˚ 1427-10-EP es tutelar los derechos constitucionales por medio del análisis que este Organismo realiza a las decisiones puestas en su conocimiento.

Análisis constitucional

Con las consideraciones anotadas y con la finalidad de resolver la presente acción extraordinaria de protección, esta Corte Constitucional ha considerado pertinente resolver la causa a partir de la formulación y posterior resolución del siguiente problema jurídico:

La sentencia del 27 de febrero de 2015 dictada por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena ¿vulnera el derecho constitucional al debido proceso en su garantía de motivación prevista en el artículo 76 numeral 7 literal l de la Constitución de la República del Ecuador?

La Constitución de la República del Ecuador prescribe en su artículo 76 numeral 7 literal **l** lo siguiente:

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

Al respecto, la Corte Constitucional del Ecuador en reiteradas ocasiones ha señalado que la garantía de motivación cuenta con determinadas condiciones o requisitos que deben ser observados por las autoridades jurisdiccionales, siendo estos la razonabilidad, la lógica y la comprensibilidad conforme lo manifestado en su sentencia N.˚ 202-14-SEP-CC dictada dentro del caso N.˚ 0950-13-EP.

En relación a los parámetros referidos, este Organismo en su sentencia N.˚017-14-SEP-CC emitida dentro del caso N.˚ 0401-13-EP señaló que:

> (…) Una decisión razonable es aquella fundada en los principios constitucionales. La decisión lógica, por su lado, implica coherencia entre premisas y la conclusión, así como entre ésta y la decisión. Una decisión comprensible, por último debe gozar de claridad en el lenguaje, con miras a su fiscalización por parte del gran auditorio social, más allá de las partes en conflicto.

En este sentido es de transcendental importancia, que las autoridades jurisdiccionales identifiquen con claridad absoluta la naturaleza del proceso puesto en su conocimiento, a fin de que, entre otros aspectos, determinen de manera adecuada las disposiciones normativas, tanto constitucionales como legales, pertinentes para la resolución correspondiente.

Continuando con el análisis del caso *sub judice*, esta Corte una vez que ha hecho referencia a que se ha de entender por la garantía en cuestión, así como también respecto de los parámetros previstos para la existencia de una debida motivación, procederá a dar solución al problema jurídico planteado.

Razonabilidad

En lo que respecta al requisito de razonabilidad, que se encuentra relacionado con la determinación de las disposiciones normativas constitucionales, legales, y/o jurisprudenciales (fuentes de derecho) en las que la autoridad jurisdiccional funda su decisión, este Organismo observa:

Que la Sala Única de la Corte Provincial de Santa Elena radicó su competencia para el conocimiento del recurso de apelación interpuesto en contra de la sentencia del 16 de septiembre de 2014, dictada por la Unidad Judicial Multicompetente Primera Civil de la Provincia de Santa Elena en los artículos 177, 178 numeral 2 y 186 de la Constitución de la Constitución de la República del Ecuador, así como también en el inciso final del artículo 340 del Código de Procedimiento Civil, conforme se desprende del contenido del primer considerando de la decisión objeto de la presente acción extraordinaria de protección:

> (…)PRIMERO: JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA.- (…) somos competentes para tramitar y resolver el recurso interpuesto al tenor de lo dispuesto en los Arts. 177, 178 numeral 2 y 186 de la Constitución de la República del Ecuador, así como del inciso final del Art. 340 del Código de Procedimiento Civil, en concordancia con lo dispuesto en el Art. 208 numeral 1 del Código Orgánico de la Función Judicial.

Así también, este Organismo observa del contenido del sexto considerando que las autoridades jurisdiccionales identificaron las prescripciones normativas en las que fundamentaron sus razonamientos, así por ejemplo en el artículo 57 de la Ley de Cheques.

> (…) el artículo 57 de la Ley de Cheques determina "En los demás casos, salvo disposición legal en contrario el pago de un cheque podrá reclamarse en juicio verbal sumario", efectivamente en consonancia el primer inciso del Art. 57 que expresa "El cheque no pagado por falta o insuficiencia de fondos o protestado dentro del plazo de presentación,

> constituye título ejecutivo. Igualmente constituye título ejecutivo el comprobante a que se refiere el inciso 3° del Art. 29 de esta Ley.

De lo manifestado, esta Corte Constitucional constata que las autoridades jurisdiccionales integrantes de la Sala Única de la Corte Provincial Justicia de Santa Elena determinaron de manera clara y específica las fuentes de derecho en las que radicó su competencia, para el conocimiento y resolución de la controversia; así como también aquellas en las que fundó su análisis, por lo que concluye que ha tenido lugar una debida observancia al requisito de la razonabilidad.

Lógica

En armonía con lo manifestado en párrafos precedentes, el parámetro de la lógica se encuentra relacionado no solo con la coherencia que debe existir entre las premisas con la conclusión final, sino también con la carga argumentativa que debe existir por parte de las autoridades jurisdiccionales en los razonamientos, afirmaciones y finalmente en la decisión que se vaya a adoptar.

En este orden de ideas, las autoridades jurisdiccionales en el sexto considerando señalaron que:

> (…) La Sala debe referirse en primer lugar a la documentación aparejada al libelo inicial, para verificar si efectivamente los Cheques deber ser considerados como títulos ejecutivos y por ende la vía para su ejecución (…) En el caso sub examine los cheques aparejados a la demanda tiene como leyenda "Protestado por cuenta cerrada", de lo que se colige que para su inmediato cobro debe ser canalizado por la vía verbal sumaria y no como erróneamente se lo ha hecho mediante la vía ejecutiva (…) en este caso en concreto no puede prosperar la pretensión del accionante ya que los cheques que son materia de este pronunciamiento no revisten la calidad de título ejecutivo para activar esta vía y conseguir su cobro y pago inmediato por el propio imperio de la Ley de Cheques vigente al momento de iniciarse este enjuiciamiento(…).

Posteriormente en el séptimo considerando la Sala en cuestión determinó "(…) SÉPTIMO.- La Sala frente al instrumento público que se acompañó al libelo inicial debemos de considerar que no se podría demandar en la vía ejecutiva la acción real hipotecaria, toda vez que esta sigue la suerte de la obligación principal".

Al respecto, este Organismo no observa la existencia de una debida coherencia, relación entre premisas, toda vez que en el sexto considerando las autoridades jurisdiccionales hicieron referencia a la necesidad de verificar si los documentos aparejados a la demanda, pueden o no ser considerados como títulos ejecutivos y como consecuencia de aquello, si la vía ejecutiva es procedente, mientras que en el séptimo considerando proceden a referirse a la factibilidad de demandar por vía ejecutiva la acción real hipotecaria.

Continuando con el análisis, esta Corte Constitucional observa que la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena concluyó, sin que haya mediado estudio alguno, respecto al motivo por el cual los cheques aparejados a la demanda tienen como leyenda "Protestado por cuenta cerrada" y sin una debida argumentación que para "(…) su inmediato cobro debe ser canalizado por la vía verbal sumaria y no como erróneamente se lo ha hecho mediante vía ejecutiva".

En este sentido, este Organismo una vez que ha determinado la existencia de una falta de coherencia entre las premisas y la ausencia de una debida argumentación, y toda vez que estos constituyen elementos esenciales para la observancia del parámetro de la lógica, concluye que las autoridades jurisdiccionales integrantes de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena incumplieron el requisito en cuestión.

Comprensibilidad

En consonancia con lo expuesto y en atención a lo determinado por el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador en su sentencia N.° 094-15-SEP-CC dictada dentro del caso N.° 1013-14-EP, el parámetro de comprensibilidad se encuentra relacionado con la claridad en que la autoridad jurisdiccional expone sus razonamientos, conclusiones y decisión final, toda vez que la decisión que adopte no tiene como únicos destinatarios a los intervinientes en el proceso, sino al auditorio social en su totalidad.

En este sentido, este Organismo constata que las autoridades jurisdiccionales no expusieron con claridad la importancia y transcendencia de la afirmación referente a que la Ley de Cheques se encontraba vigente "al momento de iniciarse este enjuiciamiento", así como tampoco de su pertinencia para la realización del estudio de los documentos aparejados a la demanda –cheques- y también para la adopción de la decisión final.

Así también, esta Corte observa que los operadores de justicia no expusieron de manera clara y comprensible el objeto de los juicios ejecutivos, en tanto señalaron en el cuarto considerando de manera confusa que "(…) puede pedirse al juez que se exija el cumplimiento de la prestación debida y en su defecto el desplazamiento de la persona que se encuentra en mora respecto de las facultades dispositivas de su patrimonio (…)".

En tal virtud y toda vez que el requisito de comprensibilidad encuentra entre sus elementos esenciales, la claridad con la que el operador de justicia expone sus razonamientos y decisión, esta Corte concluye que ha tenido lugar una inobservancia al parámetro en cuestión.

Finalmente, este Organismo una vez que determinó la observancia del requisito de razonabilidad y por otro lado el incumplimiento de los parámetros de la lógica y comprensibilidad, por ello en virtud de la interdependencia existente entre estos, concluye que la sentencia del 27 de febrero de 2015, vulneró el derecho al debido proceso en su garantía de la motivación previsto en el artículo 76 numeral 7 literal **l** de la Constitución de la República del Ecuador.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la

República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional expide la siguiente:

SENTENCIA

1. Declarar vulnerado el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación previsto en el artículo 76 numeral 7 literal **l**.

2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.

3. En consecuencia, como medidas de reparación integral se dispone lo siguiente:

3.1 Dejar sin efecto la sentencia del 27 de febrero de 2015, dictada por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena.

3.2 Disponer que, previo sorteo, otros jueces de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena conozcan y resuelvan en los términos de esta decisión, el recurso de apelación interpuesto por la ciudadana Tammy Divina Zambrano Mendoza en contra de la sentencia del 16 de septiembre de 2014, emitida por el abogado Enrique J. Mármol Balda en calidad de juez de la Unidad Judicial Multicompetente Primera Civil de la provincia de Santa Elena.

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

f.) Alfredo Ruiz Guzmán, **PRESIDENTE.**

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

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con ocho votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez Loayza, Wendy Molina Andrade, Patricio Pazmiño Freire, Ruth Seni Pinoargote, Roxana Silva Chicaiza, Manuel Viteri Olvera y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de la jueza Tatiana Ordeñana Sierra, en sesión del 13 de enero del 2016. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 23 de febrero de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0858-15-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el señor Alfredo Ruíz Guzmán, Presidente de la Corte Constitucional, el día martes 19 de enero del dos mil dieciseis.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 23 de febrero de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 13 de enero de 2016

SENTENCIA N.° 015-16-SEP-CC

CASO N.° 1112-15-EP

LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

La presente acción extraordinaria de protección es propuesta por María Cecilia Balda Delgado, por sus propios derechos, en contra de la sentencia expedida el 12 de junio de 2015 a las 12:00, por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, dentro del recurso de casación N.° 028-2012.

La Secretaría General de la Corte Constitucional certificó, de conformidad con lo establecido en el segundo inciso del cuarto artículo innumerado agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, que en referencia a la acción N.° 1112-15-EP, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

Mediante providencia del 17 de septiembre de 2015, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, integrada por la jueza constitucional Ruth Seni Pinoargote y jueces constitucionales Antonio Gagliardo Loor y Alfredo Ruiz Guzmán, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.° 1112-15-EP.

Conforme al sorteo realizado por el Pleno de este Organismo, correspondió la sustanciación del presente caso a la jueza constitucional, Ruth Seni Pinoargote, quien mediante auto del 9 de diciembre de 2015, avocó conocimiento de la causa y dispuso la notificación con la demanda y la providencia a los jueces de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, a fin de que presenten un informe motivado de descargo sobre los argumentos que fundamentan la demanda; así como la notificación al doctor Werner Moeller Freile, director de la Junta de Beneficencia de Guayaquil, Oscar Orrantía Vernaza y Stanley Wrigth, miembros permanentes de la Junta e inspectores del Hospital del Niño Roberto Gilbert Elizalde y Hospital Psiquiátrico Lorenzo Ponce, respectivamente; y, al procurador general del Estado.

De la solicitud y sus argumentos

La compareciente formuló la presente acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 12 de junio de 2015 a las 12:00, por la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, en el recurso de casación N.° 028-2012. Dicho recurso fue invocado por la accionante dentro del juicio de trabajo en contra de la Junta de Beneficencia de Guayaquil, representada por el doctor Werner Moeller Freile, así como en contra de Oscar Orrantía Vernaza y Stanley Wrigth, miembros permanentes de la Junta e inspectores del Hospital del Niño Roberto Gilbert Elizalde y Hospital Psiquiátrico Lorenzo Ponce, en su orden. En el referido proceso judicial, la accionante pretendía que, por motivos de un alegado despido intempestivo, se le cancelen sus haberes laborales adeudados.

El juez tercero de Trabajo del Guayas emitió sentencia el 02 de junio de 2011, declarando sin lugar la demanda. Posteriormente, en virtud del recurso de apelación presentado por la demandante, la Segunda Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas emitió sentencia el 15 de agosto de 2011, en la cual se confirmó la decisión del inferior. Finalmente, presentó recurso de casación, el mismo que fue resuelto a través de la decisión judicial impugnada, que casó la sentencia y desechó la demanda.

En lo principal, manifiesta que "… el derecho a la tutela judicial efectiva se conceptúa como aquella garantía que tenemos todos los ciudadanos de acudir al órgano jurisdiccional competente para que éste nos otorgue una respuesta fundada en derecho a una pretensión determinada …", lo cual, en su criterio, no ha ocurrido en la presente causa, puesto que se advierte inicialmente la existencia de una relación laboral, y luego se afirma que esta no se encuentra amparada por el Código de Trabajo, sin que exista coherencia en la decisión judicial impugnada.

Identificación del derecho presuntamente vulnerado por la decisión judicial

A criterio de la accionante, la decisión judicial impugnada vulnera su derecho a la tutela judicial efectiva, previsto en el artículo 75 de la Constitución de la República.

Pretensión concreta

La legitimada activa solicita que, mediante la presente acción extraordinaria de protección, se declare la vulneración de su derecho y que posteriormente "… se declare la nulidad y se deje sin efecto la sentencia del 12 de junio de 2015 dictada por la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia".

Decisión judicial impugnada

La accionante formula acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia expedida el 12 de junio de 2015 a las 12:00, por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, dentro del recurso de casación N.° 028-2012, cuya parte pertinente es la siguiente:

"CORTE NACIONAL DE JUSTICIA.- SALA ESPECIALIZADA DE LO PENAL, PENAL MILITAR, PENAL POLICIAL Y TRÁNSITO.-

Quito, viernes 12 de junio de 2015, las 12h00 (…)

CUARTA.- Análisis del recurso de casación.- (…) 4.1.- ANÁLISIS DE LA CAUSAL QUINTA: (…) 4.1.1.- Con cargo a esta causal la recurrente alega que en la sentencia que impugna existe falta de motivación y además incongruencia e impresión (sic) entre lo expresado en los considerandos Segundo y Cuarto del fallo, entre sí, y la parte resolutiva; por lo que se ha incurrido en falta de aplicación de los Arts. 76.7 l) de la Constitución de la República; 130 del Código Orgánico de la Función Judicial y 274 del Código de Procedimiento Civil. Revisada la sentencia y confrontada con las acusaciones de la casacionista, este Tribunal encuentra que, efectivamente la sentencia materia del recurso de casación, no solo que no se encuentra motivada; son (sic) que contiene decisiones contradictorias e incompatibles; pues en el Considerando Segundo de la sentencia el Tribunal Ad-quem se pronuncia respecto a que: "La relación laboral no es materia de discusión, ésta se encuentra justificada con la abundante prueba instrumental que obra de autos"; en el considerando Tercero; expresan que al haberse establecido la existencia de la relación laboral y al haber justificado la parte demandada el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el Art. 42.1 del Código del Trabajo, no corresponde ordenar el pago de haberes; y finalmente contradiciendo el análisis efectuado en los mencionados considerandos, en el Considerando Cuarto, se pronuncian respecto a que, en aplicación del Art. 35 de la Constitución de la República, vigente a la fecha de presentación de la demanda, las funciones que desempeñaba la accionante, no estaban amparadas por el Código del Trabajo; para luego en la parte resolutiva confirmar la sentencia de primer nivel que desecha la demanda. Este análisis absolutamente contradictorio y sin ninguna motivación deja en evidencia la falta de aplicación del Art. 76.7 literal l) de la Constitución de la República; (…) Habiéndose justificado las infracciones alegadas con cargo a la causal quinta de casación, corresponde casar la sentencia al tenor de la disposición del Art. 16 de la Ley de Casación; sin que sea necesario analizar las otras causales invocadas. (…) DECISIÓN: Por las consideraciones que anteceden, este Tribunal de la Sala Laboral de la Corte Nacional de Justicia, ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, casa la sentencia dictada por la Segunda Sala de lo Laboral y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Guayas, el 15 de agosto de 2011 a las 16h55…"

De la contestación y sus argumentos

Jueces de la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia

La doctora Paulina Aguirre Suárez y los doctores Alfonso Asdrúbal Granizo Gavidia y Merck Benavides Benalcázar, en calidad de jueces nacionales, manifiestan que la sentencia objeto de la presente acción extraordinaria de protección se encuentra debidamente motivada, sin que se desprenda vulneración alguna de los derechos de la accionante. Así, indican que les "… correspondía analizar y resolver única

y exclusivamente respecto de aquellos causales y vicios o infracciones propuestos por la casacionista en su recurso, de conformidad al principio dispositivo contemplado en el artículo 168.6 de la Constitución y regulado en el artículo 19 del Código Orgánico de la Función Judicial; así se ha pronunciado en múltiples ocasiones la propia Corte Constitucional".

En este contexto, arguyen que la sentencia contiene un examen motivado de los cargos planteados por la recurrente, habiendo iniciado el análisis por la causal quinta y concluyendo que el fallo de segunda instancia no estaba debidamente motivado. Por este motivo, se ratifican en el criterio expuesto en la decisión judicial que se impugna mediante la presente acción extraordinaria de protección.

Procuraduría General del Estado

El abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de Patrocinio, delegado del Procurador General del Estado, señaló casillero constitucional para futuras notificaciones.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

El Pleno de la Corte Constitucional, es competente para conocer y resolver esta acción extraordinaria de protección 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 3 numeral 8 literal c y tercer inciso del artículo 46 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección

La acción extraordinaria de protección es un mecanismo que busca garantizar la supremacía de la Constitución, frente a acciones y omisiones, en este caso de los jueces. Así, la incorporación del control de constitucionalidad también de las decisiones judiciales permite garantizar que, al igual que cualquier decisión de autoridad pública, estas se encuentren conformes al texto constitucional; es más, dentro de un Estado constitucional, los derechos contenidos en la Constitución cumplen un doble papel, tanto como fundamento y límite de la actuación de los poderes públicos.

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 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.

Asimismo, las garantías constitucionales se conciben como herramientas para tutelar los derechos reconocidos en la Constitución y brindan además una reparación eficaz en caso de su vulneración. La Corte Constitucional sostiene que: «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»[1], por lo que no contar con una garantía que tutele el derecho al debido proceso en sede jurisdiccional implicaría restarle importancia a este derecho-garantía y como tal, dejar en indefensión a las personas que dentro de un proceso jurisdiccional, vean sus derechos vulnerados, permitiendo al Estado también cumplir con las obligaciones contraídas por el mismo al ser signatario de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

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.

En definitiva, 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 Constitución de la República mediante esta acción, se permite que las sentencias, autos y resoluciones firmes y ejecutoriadas puedan ser objeto de revisión por parte del más alto órgano de control de constitucionalidad en el país, la Corte Constitucional.

Planteamiento y resolución del problema jurídico

Siendo el estado de la causa el de resolver, esta Corte Constitucional sistematiza el análisis del caso *sub examine*, en el desarrollo del siguiente problema jurídico:

La sentencia expedida el 12 de junio de 2015, a las 12:00, por la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, dentro del recurso de casación N.° 028-2012, ¿vulneró los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía de motivación, contenidos en los artículos 75 y 76 numeral 7 literal l de la Constitución de la República, respectivamente?

El artículo 75 de la Constitución de la República consagra el derecho a la tutela judicial efectiva de la siguiente manera:

> Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley.

[1] Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, Sentencia N.º 011-09-SEP-CC.

De esta manera, la tutela judicial efectiva garantiza a las personas el acceso a la justicia, sin que su pleno ejercicio se agote únicamente en la posibilidad de acudir a los órganos jurisdiccionales, pues implica también la obligación que tiene el operador de justicia de sustanciar la causa observando el procedimiento establecido por el ordenamiento jurídico para cada caso y concluyendo el mismo a través de una decisión motivada que garantice los derechos de las partes y que deberá ejecutarse adecuadamente dentro del marco jurídico aplicable.

El contenido del derecho a la tutela judicial efectiva ha sido desarrollado por esta Corte Constitucional en el siguiente sentido:

> "… el derecho a la tutela efectiva, imparcial y expedita de los derechos de las personas tiene relación con el derecho de **acceso a los órganos jurisdiccionales para que, luego de un proceso que observe las garantías mínimas establecidas en la Constitución y la ley**, se haga justicia; por tanto, se puede afirmar que su contenido es amplio y en éste se diferencian tres momentos: el primero relacionado con el acceso a la justicia, el segundo con el desarrollo del proceso en un tiempo razonable, y el tercero que tiene relación con la ejecución de la sentencia, esto es, **acceso a la jurisdicción, debido proceso** y eficacia de la sentencia"[2]. (El resaltado no forma parte del texto).

En la misma línea, esta Corte Constitucional señaló que:

> "Es decir, el contenido de este derecho implica garantizar tanto el acceso a los órganos de justicia, **como el derecho al debido proceso de la peticionaria, el que incluye que la decisión se encuentre debidamente motivada,** así como la observancia de procedimiento mínimos, y que se convierte en el derecho a la justicia obtenida en un procedimiento, superando las falencias que hacen ineficaz este derecho constitucional y además en el que prevalecen los principios sobre las reglas"[3]. (El resaltado no forma parte del texto).

Dicho esto, se concluye que la tutela judicial implica una serie de actuaciones por parte del Estado, a través de los órganos jurisdiccionales, que permiten asegurar el efectivo goce y cumplimiento de los derechos consagrados en la Constitución de la República para la obtención de una resolución judicial motivada, la cual deberá ser ejecutada integral y adecuadamente. En este contexto, se pueden identificar tres fases que componen este derecho: 1) acceso al órgano jurisdiccional; 2) tramitación conforme el debido proceso para obtener una resolución motivada; y, 3) ejecución de la decisión.

En virtud de lo expuesto, esta Corte Constitucional procede en el caso *sub examine* a determinar si en la sentencia dictada por la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia se ha vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva.

En cuanto **al acceso al órgano jurisdiccional**, cabe destacar que el presente caso deviene de un recurso extraordinario de casación; al respecto de fs. 15 a 25 del expediente de instancia consta el escrito presentado por la señora María Cecilia Balda Delgado, por sus propios derechos en el cual interpone el respectivo recurso extraordinario de casación ante la Segunda Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, la cual mediante providencia del 28 de noviembre de 2011 a las 08:05, dispuso:

> … Agréguese a los autos el escrito presentado por María Cecilia Balda Delgado de Begue, (fs. 12 a 25).- Proveyendo y por haberse interpuesto oportunamente y cumplir los requerimientos de Ley, concédase el Recurso de Casación formulado, disponiéndose elevar el proceso a la Corte Nacional de Justicia, a fin de que se establezca la Sala de lo Laboral que deba conocer el recurso…

Posteriormente se desprende a fs. 1 del expediente casacional, el 7 de enero de 2012, "… se recibió en la Oficialía Mayor de la Corte Nacional de Justicia Nacional de Justicia, (sic) el juicio PROCEDIMIENTO ORAL que, por despido intempestivo y otros, sigue: BALDA DELGADO MARIA CECILIA contra JUNTA DE BENEFICENCIA DE GUAYAQUIL...".

Conforme consta en la razón sentada por la Secretaría General de la Corte Nacional de Justicia, sorteada la causa, le correspondió conocer el caso a la Primera Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, signándose a este caso el N.º 2012-0028.

Mediante auto del 25 de abril de 2013 a las 13:03, la Sala de Conjueces de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia admite a trámite el recurso de casación, y ordena de acuerdo con el artículo 13 de la Ley de Casación, correr traslado a la contraparte por el término de cinco días, para que sea contestado fundamentadamente.

De acuerdo a lo expresado *ut supra* se puede evidenciar que la recurrente ha podido acceder a los órganos de administración de justicia, en la especie a los jueces casacionales, lo cual se encuentra demostrado a través de las diversas actuaciones procesales que permitieron a la legitimada activa accionar el recursos interpuesto; por lo tanto esta Corte Constitucional observa que se ha dado cumplimiento a este primer parámetro.

El segundo parámetro a ser contemplado por esta Corte Constitucional es **la actitud diligente del juez,** el cual, demanda de los jueces una adecuada observancia del debido proceso y la aplicación de la normativa constitucional y legal pertinente al momento procesal que les correspondió tramitar. Al respecto la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha señalado "… que el Estado está en la obligación de proveer recursos judiciales efectivos (…) que deben ser sustanciados de conformidad con las reglas del debido proceso legal…"[4].

---

[2] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N.º 117-14-SEP-CC. Caso N.º 1010-11-EP.

[3] Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N.º 102-13-SEP-CC, Caso N.º 0380-10-EP, del 4 de diciembre de 2013.

[4] Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia del 27 de junio de 2012, dentro del caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador. http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_245_esp.pdf.

En ese orden de ideas una vez admitido a trámite el recurso extraordinario de casación, le correspondió conocer por el fondo el recurso interpuesto a la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia; analizada la sentencia impugnada esta Corte Constitucional observa que los jueces dentro de su sentencia expresan argumentos contradictorios; así, en la consideración cuarta señalan que existe falta de motivación en la decisión recurrida proveniente de la Segunda Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, manifestando que se ha verificado el cargo relacionado con la causal quinta del artículo 3 de la Ley de Casación: "… Habiéndose justificado las infracciones alegadas con cargo a la causal quinta de casación, corresponde casar la sentencia al tenor de la disposición del Art. 16 de la Ley de Casación; sin que sea necesario analizar las otras causales invocadas".

Sin embargo en el análisis de la consideración quinta analiza las excepciones alegadas por la parte demandada y "… acogiendo la excepción de incompetencia de los jueces en razón en (sic) la materia, desecha la demanda. Dejando a salvo los derechos de la actora a reclamar por la vía que le corresponda…".

Lo anteriormente expuesto denota una falta de coherencia argumentativa entre lo expuesto en el considerando cuarto en donde se reconoce los vicios de la sentencia recurrida y la decisión final en donde se desecha la demanda planteada por la recurrente.

Conforme se ha señalado la tutela judicial efectiva comporta la observancia de la debida diligencia por parte de los operadores de justicia quienes una vez admitido el recurso de casación se encuentran en el deber jurídico de analizar las causales admitidas a trámite; en la especie las causales primera, tercera, cuarta y quinta del artículo 3 de la Ley de Casación; lo cual no ha ocurrido en la presente sentencia, vulnerándose de esta manera el principio dispositivo y el deber de los jueces de pronunciarse respecto a las causales admitidas a trámite.

Aquella abstención en cuanto al análisis por parte de la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia y la no coherencia lógica en los argumentos esgrimidos por la Sala Casacional evidencia una vulneración a los parámetros de la debida diligencia judicial, y por tanto al derecho constitucional a la tutela judicial efectiva que debe ser observado por todos los operadores de justicia en el país.

En cuanto al parámetro de **ejecución de la decisión** se puede observar que a fs. 38 del expediente casacional consta la demanda de acción extraordinaria de protección propuesta por la legitimada activa, la misma que es objeto de la presente decisión.

De lo determinando en líneas anteriores se desprende que los jueces casacionales han inobservado el parámetro de debida diligencia como elemento integrador de la tutela judicial efectiva, ante lo cual esta Corte Constitucional considera que la sentencia dictada por la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia del 12 de junio de 2015 a las 12:00, ha vulnerado este derecho constitucional.

Conviene anotar que una de las características, para la aplicación de los derechos, se encuentra establecida en el artículo 11 numeral 6 de la Constitución de la República y consiste en su interdependencia. Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado que *"*… en razón de que los derechos no pueden ser disgregados de los demás derechos, deben actuar todos de forma interdependiente, relacionados unos con otros, ya que son la base en la que se asienta el aparato estatal". En el caso *sub judice*, en razón de la argumentación esgrimida por la parte accionante, por la cual afirma que se ha menoscabado su derecho constitucional a la tutela judicial efectiva debido a que no ha obtenido una respuesta motivada del órgano judicial, la Corte Constitucional procederá a verificar si la decisión judicial impugnada cumple con la segunda de las fases señaladas con anterioridad, a efecto de establecer si existe la vulneración alegada, por lo que se analizará el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, como un elemento de la tutela judicial efectiva.

La garantía de motivación se ubica dentro del debido proceso, específicamente en el artículo 76 numeral 7 literal **l** de la Constitución de la República, el cual prescribe que las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas; siendo indispensable que la resolución señale el conjunto de normas jurídicas o principios que se utilizaron para fundamentar 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 la decisión expedida por la autoridad, es decir, se considerarán nulos los actos administrativos, resoluciones o fallos que se hayan expedido sin la debida motivación.

Esta Corte Constitucional se ha pronunciado reiteradamente respecto a la motivación como garantía del debido proceso y ha precisado que:

> "Al respecto, conviene señalar que el artículo 76 numeral 7 literal **l** de la Constitución de la República del Ecuador considera a la motivación como una garantía procesal, en virtud de la cual los poderes públicos tienen la obligación de motivar todas sus resoluciones, mediante la determinación de las normas o principios jurídicos en que se fundan y la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. En el caso de las sentencias judiciales, la exigencia de motivar las decisiones obedece a la necesidad de evitar que los jueces incurran en arbitrariedades, pues al exponer las disposiciones legales y las razones que constituyen los fundamentos de la decisión, se da confianza a las partes procesales respecto de lo resuelto"[5].

Ahora bien, es necesario puntualizar los criterios que han sido usados tanto por la Corte Constitucional para el período de transición cuanto por esta Corte, para determinar si una decisión se encuentra bien motivada y excluir cualquier tipo de vulneración a la obligación de fundamentar las resoluciones del poder público. En ese

[5] Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N.º 104-14-SEP-CC, Caso N.° 1604-11-EP.

sentido, se ha previsto que las decisiones judiciales deben ser razonables, lógicas y comprensibles. Así, en la sentencia N.° 121-14-SEP-CC esta Corte, precisó:

> "… razonable en el sentido de que la decisión se fundamente en lo dispuesto en las disposiciones constitucionales y normativa pertinente; lógica, en lo que respecta a que la misma contenga una estructura coherente, en la cual el operador de justicia, mediante la contraposición entre elementos fácticos y jurídicos, establezca conclusiones que guarden coherencia con estos elementos, y que de este análisis, al final se establezca una decisión general del caso; comprensible en lo que se refiere al lenguaje que se utilice en la decisión, el mismo que debe ser dirigido hacia el entendimiento por parte del auditorio social" [6].

En este sentido, esta Corte Constitucional procederá a examinar la decisión judicial impugnada mediante la presente acción, a la luz de los parámetros que configuran la garantía de motivación.

Razonabilidad

Sobre la razonabilidad, implica la fundamentación de la decisión del juez a través de la estructuración de su criterio sobre la base de las fuentes del derecho aplicables al caso concreto o sobre las opciones que el derecho le ofrece para solucionar este caso. Así, el criterio del juez será razonable en tanto haga uso de las reglas y principios que conforman el ordenamiento jurídico y que sean aplicables a la controversia que se encuentre resolviendo.

Para verificar si la decisión judicial cumple con el parámetro de **razonabilidad**, se debe considerar inicialmente que la presente causa deviene de un recurso de casación, respecto del cual, esta Corte Constitucional ha establecido que:

> "A efectos de analizar el caso concreto, esta Corte debe señalar que la casación es un recurso extraordinario cuya procedencia se encuentra condicionada por lo dispuesto en la Ley de Casación y la normativa pertinente a cada caso. En tal sentido, su principal característica es ser un recurso estrictamente formal que tiene determinados condicionamientos para su procedencia. Así, el objeto del recurso de casación es corregir los posibles errores de derecho en la sentencia, auto o providencia de la que se trate" [7].

Es preciso señalar que uno de los principios que rige la administración de justicia es el principio dispositivo, por medio del cual las resoluciones de las causas deben ser sustentadas conforme lo señalado por las partes procesales. Al respecto, la Corte Constitucional del Ecuador estableció: "… 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" [8].

De la revisión del proceso *sub examine,* se desprende que la compareciente, María Cecilia Balda Delgado, presentó recurso de casación en contra de la sentencia de 15 de agosto de 2011, a las 16:55, expedida por la Segunda Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dentro del juicio de trabajo N.° 1015-2011-2. Dicho recurso lo fundamentó en las causales primera, tercera, cuarta y quinta del artículo 3 de la Ley de Casación [9]. En relación a la primera causa, arguyó la falta de aplicación de los artículos 5, 7, 8, 9, 37, 185 y 188 del Código del Trabajo, e indebida aplicación del artículo 35 de la Constitución Política del Ecuador, vigente hasta el año 2008; respecto de la tercera causal, la recurrente sostuvo falta de aplicación de los preceptos jurídicos atinentes a la valoración de la prueba que constan en los artículos 115, 164, 165 y 207 del Código de Procedimiento Civil y 581 del Código del Trabajo; en lo concerniente a la causal cuarta, argumentó que en la sentencia recurrida se ha hecho señalamiento de las obligaciones previstas en el artículo 42 numeral 1 del Código del Trabajo, sin que aquello haya sido parte de su demanda; y, finalmente, en cuanto a la quinta causal, la recurrente estableció que la sentencia de segunda instancia carecía de motivación por ser incongruente.

Posteriormente, en la fase de admisibilidad del recurso de casación, se observa que la Sala de Conjueces de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, mediante auto del 25 de abril de 2013 a las 13:03, resolvió admitir el antes referido recurso, considerando que se han cumplido todos sus requisitos de admisibilidad, lo cual permite a esta Corte concluir que todos los cargos en los cuales se sustentó el recurso fueron admitidos para que la Sala correspondiente se refiera y resuelva su procedencia mediante sentencia.

De la revisión de la decisión judicial impugnada, se observa que en el considerando primero, la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia estableció su competencia para conocer y resolver el recurso de casación propuesto por la ahora accionante. En el considerando segundo, se detalla el contenido del libelo del recurso, identificando e individualizando todas las causales y cargos que fueron presentados por la recurrente y que fueron descritos en líneas previas. Posteriormente, en el considerando tercero

---

[6] Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N.º 121-14-SEP-CC, Caso N.º 0523-12-EP.

[7] Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N.º 143-14-SEP-CC, Caso N.º 2225-13-EP.

[8] Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N.° 119-14-SEP-CC, Caso N.° 1550-11-EP.

[9] Ley de Casación. "Art. 3.- CAUSALES.- El recurso de casación sólo podrá fundarse en las siguientes causales: 1ra. Aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de normas de derecho, incluyendo los precedentes jurisprudenciales obligatorios, en la sentencia o auto, que hayan sido determinantes de su parte dispositiva; 3ra. Aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba, siempre que hayan conducido a una equivocada aplicación o a la no aplicación de normas de derecho en la sentencia o auto; 4ta. Resolución, en la sentencia o auto, de lo que no fuera materia del litigio u omisión de resolver en ella todos los puntos de la litis; y, 5ta. Cuando la sentencia o auto no contuvieren los requisitos exigidos por la Ley o en su parte dispositiva se adoptan decisiones contradictorias o incompatibles."

de la sentencia, la Sala determina el contenido y alcance del recurso de casación; mientras que en el considerando cuarto, se refiere inicialmente a la obligación de motivar sus decisiones e inmediatamente procede con el análisis de la quinta causal, que fue planteada por la recurrente.

En el análisis de la causal indicada, la Sala concluyó que "revisada la sentencia y confrontada con las acusaciones de la casacionista, este Tribunal encuentra que, efectivamente la sentencia materia del recurso de casación, no solo que no se encuentra motivada; sino que contiene decisiones contradictorias e incompatibles…", luego de lo cual declaró que, efectivamente, se ha verificado el cargo relacionado con la causal quinta del artículo 3 de la Ley de Casación, y precisó que no es "… necesario analizar las otras causales invocadas".

Finalmente, y sin ningún otro análisis, en el considerando quinto, la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia dictó sentencia de mérito en la cual casó la sentencia recurrida y aceptó una de las excepciones propuestas por la parte demandada dentro del proceso laboral, declarando así sin lugar la demanda.

Bajo estas consideraciones, se desprende que la Sala estableció como único criterio para casar la sentencia que la decisión de instancia adolece de una indebida motivación, señalando además que no es necesario analizar las demás causales invocadas, lo cual se constituye en un análisis incompleto en tanto no analiza las causales primera, tercera y cuarta, en las que también se sustentó el recurso de casación.

Al respecto, la Corte Constitucional ha establecido que: "… para la resolución del recurso de casación la Corte Nacional de Justicia debe ceñirse a lo señalado por las partes, sin que tenga competencia para ir más allá de lo establecido en el escrito por medio del cual se interpone el recurso y la contestación al mismo" [10].

En este orden de ideas, el recurso de casación por su naturaleza extraordinaria se constituye en un recurso formal, que se encuentra limitado por lo dispuesto en la Ley y por lo señalado por las partes, en virtud del principio dispositivo, tal como quedó expresado líneas arriba. En tal sentido, era obligación de la Sala hacer un análisis del resto de cargos que fueron sustentados por la accionante en la interposición de su recurso de casación. No obstante, la Sala, al omitir pronunciarse sobre los demás cargos en que se sustentó el recurso, vulneró el principio dispositivo en virtud del cual las autoridades judiciales deben pronunciarse respecto de lo señalado por las partes.

Cabe indicar que en un caso similar, dentro del examen sobre el cumplimiento de los parámetros de la garantía de motivación, esta Corte Constitucional ha indicado que "… al evidenciarse una argumentación jurídica incompleta en la decisión que desnaturaliza el carácter cerrado del recurso [de casación], la Corte Constitucional concluye que la decisión incumple el requisito de razonabilidad" [11].

En conclusión, por las razones expuestas, el examen realizado por la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia que fue plasmado en la sentencia impugnada, no se fundamenta en las normas que regulan el recurso de casación, habiéndolo desnaturalizado, esencialmente en lo que tiene que ver con la irrestricta observancia del principio dispositivo que debe emplear la Corte Nacional de Justicia para conceder o rechazar los recursos. Por tanto, ante esta inobservancia de normas y principios relativos a este remedio procesal, la decisión no cumple el requisito de **razonabilidad.**

Lógica

En cuanto a este requisito, tiene relación directa con la coherencia de los elementos ordenados y concatenados que permiten construir un juicio de valor en el juzgador al momento de emitir una resolución. Este elemento debe erigirse sobre la base de los hechos puestos a consideración del juzgador, de modo que mediante la recurrencia a las fuentes del derecho aplicables al caso, se obtenga de este la promulgación de un criterio jurídico adecuadamente construido.

En el caso *sub júdice,* tal como ha quedado establecido, a través de la decisión judicial impugnada se casó la sentencia recurrida, utilizando, para tal efecto, el argumento de uno solo de los cargos sustentados en el recurso. Al respecto, esta Corte Constitucional, dentro de un caso análogo, ha señalado que "… se incumplió el requisito de lógica, en tanto no existió una justificación completa de todos los cargos en que se sustentó el recurso de casación…" [12].

Aquello conlleva que la construcción lógica del argumento empleado por los jueces de la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia sea impreciso, puesto que la conclusión a la que se llegó respecto a la procedencia del recurso, se basó en una premisa incompleta que no tomó en consideración ninguno de los otros fundamentos proferidos por la accionante en el escrito de casación, tornando al argumento en equívoco y, como tal, inconsistente, dado que la conclusión obtenida por los jueces requería que la construcción de la premisa en que se sustentó, examine y aborde todos los argumentos que constan en el recurso, para, con aquella base, concluir inequívocamente la procedencia o no del recurso presentado.

En conclusión, aquella inadecuada construcción argumentativa de la decisión judicial impugnada, conlleva a que la misma no cumpla con el requisito de **lógica**.

[10] Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N.° 205-14-SEP-CC, Caso N.° 1618-11-EP.

[11] Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N.° 129-15-SEP-CC, Caso N.° 1329-13-EP.

[12] Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N.° 129-15-SEP-CC, Caso N.° 1329-13-EP.

Comprensibilidad

Finalmente el tercer requisito de la motivación, la comprensibilidad, desarrollado en el artículo 4 numeral 10 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional bajo el nombre de "comprensión efectiva", debe ser entendido como la obligación de un juez para redactar sus sentencias de forma clara, concreta, inteligible, asequible y sintética. Este elemento de la motivación es importante ya que una sentencia, siendo una decisión que se encuentra dirigida a una o varias personas que no necesariamente tienen la preparación académica en derecho, debe ser clara, asequible, comprensible para el lector.

En el caso *in examine*, se debe señalar que la ausencia de los requisitos de razonabilidad y lógica en la sentencia, derivan en un discurso judicial incapaz de transmitir de modo adecuado las razones en que se apoya el fallo, lo que lo vuelve **incomprensible**.

En conclusión, del análisis expuesto se determina que la sentencia expedida el 12 de junio de 2015 a las 12:00, por la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, dentro del recurso de casación N.° 028-2012, al no cumplir los requisitos de razonabilidad, lógica y comprensibilidad, no se encuentra adecuadamente motivada, lo cual implica una vulneración a los derechos constitucionales del debido proceso, y además en el caso *sub examine* a la tutela judicial efectiva, pues las personas acuden al sistema judicial esperando obtener, luego de la tramitación de cada proceso, una decisión motivada y fundada en derecho que proteja sus derechos e intereses, lo cual en la presente causa no ha ocurrido por las razones apuntadas.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar la vulneración de los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía de motivación, consagrados en los artículos 75 y 76 numeral 7 literal **l** de la Constitución de la República.

2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.

3. Como medida de reparación, se deja sin efecto la sentencia expedida el 12 de junio de 2015 a las 12:00, por la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, debiendo conformarse otro Tribunal de la Sala para que conozca el recurso de casación formulado por María Cecilia Balda Delgado, en atención a lo expuesto en el presente fallo, en observancia a una aplicación integral de esta decisión constitucional, esto es considerando la *decisum* o resolución, así como los argumentos centrales que son la base de la decisión y que constituyen la *ratio*; bajo prevenciones de aplicación de lo dispuesto en el artículo 86 numeral 4 de la Constitución de la República, en caso de no hacerlo.

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

f.) Alfredo Ruiz Guzmán, **PRESIDENTE.**

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

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con ocho votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez Loayza, Wendy Molina Andrade, Patricio Pazmiño Freire, Ruth Seni Pinoargote, Roxana Silva Chicaiza, Manuel Viteri Olvera y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de la jueza Tatiana Ordeñana Sierra, en sesión del 13 de enero del 2016. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 23 de febrero de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 1112-15-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el señor Alfredo Ruíz Guzmán, Presidente de la Corte Constitucional, el día miércoles 03 de febrero del dos mil dieciséis.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 23 de febrero de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 13 de enero de 2016

SENTENCIA N.º 016-16-SEP-CC

CASO N.º 2014-12-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

La presente demanda de acción extraordinaria de protección fue presentada por el señor NN[1], por sus propios

[1] La Corte Constitucional, considerando la problemática que presenta el caso concreto, a fin de salvaguardar el derecho a la identidad del accionante reconocido en el artículo 66 numeral 28 de la Constitución de la República, durante el desarrollo de toda la sentencia utilizará la abreviación "NN", lo cual se encontrará incluido en las citas textuales que constan en la presente sentencia. No obstante, para la notificación correspondiente a las partes procesales se incluirá el nombre completo del accionante.

y personales derechos, en contra de la sentencia dictada por la Primera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Manabí expedida el 8 de noviembre de 2012, dentro de la acción de protección N.º 2012-0633.

De conformidad con lo establecido en el segundo inciso del cuarto artículo innumerado agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, el secretario general certificó que en referencia a la acción N.º 2014-12-EP no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional conformada por los jueces constitucionales María del Carmen Maldonado Sánchez, Tatiana Ordeñana Sierra y Marcelo Jaramillo Villa, mediante providencia del 20 de marzo de 2013, avocó conocimiento de la causa y admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 2014-12-EP.

De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno del Organismo en sesión extraordinaria del 23 de abril de 2013, correspondió al juez constitucional, Patricio Pazmiño Freire, sustanciar la presente causa.

El juez sustanciador mediante providencia del 9 de abril de 2015, avocó conocimiento de la causa y dispuso la notificación con el contenido de la demanda y la providencia a los jueces de la Primera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, para que en el término de cinco días presenten un informe de descargo debidamente motivado sobre los argumentos que fundamentan la demanda; al ministro del Interior; al comandante general de la Policía Nacional y al procurador general del Estado en calidad de terceros con interés, así como al legitimado activo en la casilla constitucional señalada.

Decisión judicial impugnada

Sentencia dictada por la Primera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, el 08 de noviembre de 2012 a las 08:32

> … Por lo que concluimos, que el presente acto planteado por el accionante, es ajeno a la tutela constitucional, puesto que la Acción de Protección está reservada para restablecer situaciones que provengan de violaciones de derechos y garantías fundamentales, entonces lo realmente determinante para resolver acerca (sic) de esta pretensión es, que exista una violación de rango constitucional y no legal o administrativo, ya que si así fuere la acción perdería todo sentido y alcance, y se convertiría en un mecanismo ordinario de control de la legalidad, en el presente caso, no se está vulnerando derecho constitucional alguno del accionante. Consecuentemente la impugnación venida en grado por el recurso de apelación a la decisión de primer nivel que inadmite la Acción de Protección propuesta por los accionantes, se la rechaza, y estimamos que no es necesario entrar analizar la conducta del recurrente, por los problemas de consumo de alcohol, conducta que es reprochada por la institución demandada, toda vez que un verdadero servidor policial, debe ser un ejemplo, modelo o paradigma para la ciudadanía, en especial para la juventud, por las consideraciones que anteceden esta Primera Sala Especializada de lo Penal y de Tránsito, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LAS LEYES Y LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA, desechando el recurso de apelación interpuesto, confirma en todas sus partes el auto recurrido.- Cúmplase y Notifíquese.

Antecedentes del caso concreto

El señor NN, por sus propios y personales derechos, el 7 de agosto de 2012, presentó acción de protección en contra del ministro del Interior y del comandante general de la Policía Nacional.

Mediante la sentencia dictada el 7 de septiembre de 2012, el juez primero de lo civil de Manabí resolvió: "INADMITIR la acción de protección…". De esta decisión, el accionante presentó recurso de apelación.

La Primera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Manabí en la sentencia dictada el 8 de noviembre de 2012, resolvió: "… desechando el recurso de apelación interpuesto, confirma en todas sus partes el auto recurrido…".

Detalle de la demanda

El señor NN, por sus propios y personales derechos, presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de mayoría dictada por la Primera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, el 8 de noviembre de 2012, dentro de la acción de protección N.º 2012-0633; a través de la sentencia impugnada, se desechó el recurso de apelación presentado por dicho accionante y confirmó en todas sus partes la sentencia dictada por el Juzgado Primero de lo Civil de Manabí, el 7 de septiembre de 2012, mediante la cual se inadmitió la acción de protección presentada.

Señala en primer lugar que la acción de protección formulada en primera instancia tenía como pretensiones las siguientes: que la institución policial garantice su atención de salud por ser seropositivo al virus de VIH, con dependencia alcohólica; que se le pague los valores adeudados por la institución equivalentes a ocho meses y que se disponga la suspensión del tribunal de disciplina que se instaurará en su contra para juzgar presuntas faltas de tercera clase.

No obstante, el accionante establece que tanto en primera instancia como en segunda, se pronunciaron aduciendo que la baja de las filas policiales fue a consecuencia de sus continuas faltas, motivo por el cual, el tribunal resolvió en su contra; empero, manifiesta, que hasta el día de la presentación de su acción extraordinaria de protección (6 de diciembre de 2012) seguía siendo miembro activo de la Policía Nacional en consecuencia, no existe tal baja de las filas policiales.

Adicionalmente, aduce que ninguna de las instancias constitucionales se pronunció respecto de las demás pretensiones, es decir, en relación a la atención de su salud y la suspensión del tribunal de disciplina que se pretendía

instaurar en su contra. Además que de acuerdo a lo consagrado en la Constitución de la República, él pertenece a un grupo de atención prioritaria, por lo que requiere del pago de sus haberes, razón por la cual alega que la retención de su sueldo, no tenía ningún tipo de justificación.

Por lo expuesto, el accionante sostiene que la sentencia objeto de la presente acción extraordinaria de protección ha vulnerado los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, a la motivación, a la salud, al trabajo, a recibir atención prioritaria por ser parte del grupo vulnerable, a la igualdad y no discriminación, y el derecho a tratamiento de adicciones sin vulneración de derechos.

Derechos presuntamente vulnerados

El accionante alega que le han vulnerado los derechos constitucionales a la salud y al debido proceso en la garantía de motivación consagrados en los artículos 32 y 76 numeral 7 literal **l** de la Constitución de la República respectivamente.

Pretensión y pedido de reparación concreto

En base a lo expuesto, el accionante solicita a esta Corte Constitucional que:

> … Las violaciones evidentes a las normas, principios y derechos fundamentales reconocidos en la Constitución, por parte de la sentencia emitida por dos jueces de la primera Sala de lo Penal y de Tránsito de la Corte Provincial de Manabí, y que es motivo de esta impugnación (…) Entonces, solicito se declare con lugar la presente acción extraordinaria de protección; dejar sin efecto la sentencia de última y definitiva instancia emitida por la primera sala de lo penal y tránsito de la corte provincial de Manabí (…) De igual forma, declarar el amparo, tutela y protección de mis derechos vulnerados así como disponer la reparación integral de los daños graves causados, declarando expresamente la vulneración flagrante de mis derechos (…) especificando e individualizando las obligaciones positivas y negativas, esto es: 1.- Garantizar la atención permanente de mi salud por ser seropositivo de virus de VIH; 2.- Que se cancelen de manera urgente los valores de mi remuneración mensual que por seis meses se encuentran retenidos de manera arbitraria; 3.- Que se suspenda la convocatoria a tribunal de disciplina hasta que mi salud se recupere…

Informes de descargo

De la revisión del expediente constitucional, no se ha encontrado aparejado al mismo, el informe que debían presentar los jueces de la Primera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, conforme lo dispuesto en la providencia del 9 de abril de 2015.

Procuraduría General del Estado

A fs. 26 del expediente constitucional consta el escrito presentado por el abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, mediante el cual señala casilla constitucional para efectos de recibir las notificaciones correspondientes.

Ministerio del Interior

A fs. 20 del expediente constitucional consta el escrito presentado por Richard González Dávila en calidad de coordinador general jurídico del Ministerio del Interior y delegado del ministro del Interior, mediante el cual señala casilla constitucional y correo electrónico para las notificaciones que le correspondan.

Departamento de Defensa Institucional de la Policía Nacional

A fs. 70 comparece el capitán de Policía (j), Patricio Marcillo Landeta en calidad de oficial de apoyo del Departamento de Defensa Institucional de la Policía Nacional y en lo principal, establece que presenta informe respecto de la situación del ex sargento de Policía NN.

Audiencia pública

Conforme la razón sentada por la actuaria *ad hoc* del despacho a fs. 60 del expediente constitucional, el 24 de julio del 2015, se llevó a cabo la audiencia pública celebrada dentro de la presente causa y dispuesta mediante providencia dictada el 17 de julio del 2015, a la cual asistieron el doctor Fabián Salas Duarte en representación de la Comandancia General de la Policía Nacional, el doctor Jaime Vélez Mera en representación de la Procuraduría General del Estado, sin contar con la presencia del accionante, así como de los jueces de la Primera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, y del coordinador general jurídico del Ministerio del Interior, pese a estar debidamente notificados.

Intervención del doctor Fabián Salas Duarte en representación de la Comandancia General de la Policía Nacional

En lo principal determina que la decisión judicial impugnada se expide en virtud de la acción de protección propuesta por el accionante, quien ante una decisión del comandante de Zona dispone la instauración de un tribunal de disciplina.

Frente a esta acción, el juez de primera instancia admitió a trámite la acción y medidas cautelares, disponiendo la suspensión del proceso sustanciado ante el tribunal de disciplina. Establece que para verificar la situación jurídica del accionante acompaña varias resoluciones, entre ellas, la Resolución N.º 2013-1896 del Consejo de Clases y Policías en la que se ratifica una resolución mediante la cual se solicita la baja del accionante.

Manifiesta que la presente acción extraordinaria de protección no ataca directamente la baja del legitimado activo.

Además señala que el accionante presenta varias pretensiones, la primera es el pago o cancelación de ciertas remuneraciones suspendidas por la Dirección Financiera de la Policía Nacional, otra de las pretensiones es que el ex servidor policial reciba tratamiento médico especializado.

Agrega que para conocer a fondo la situación del ex servidor policial se debe remitir a su hoja de vida, en la que se determina que fue relevado del servicio de funciones en virtud de que adolece una enfermedad catastrófica, y adicionalmente padece también de alcoholismo, pero esto no es el hecho por el cual el servidor policial es desvinculado de la institución, lo cual se generó por su ausencia recurrente al servicio policial.

En este caso, el accionante se ausentó luego de que el Consejo resolvió el relevo del servicio por cuestiones de seguridad; porque los servidores policiales manejan armas y no podía, en esas condiciones, ser sujeto para protección de otros ciudadanos.

El accionante fue desvinculado de la institución, por la ausencia ilegal por más de once días conforme lo determina la Ley de Personal. Expresa que los miembros de las instituciones policiales se encuentran sujetos a sus propias normas internas de disciplina de la institución policial y el hecho de que el accionante se ausente de su servicio, luego de haber sido relevado, provocó su desvinculación.

Establece que su interés es que permanezca la sentencia impugnada a través de esta acción, ya que los hechos del caso concreto son de mera legalidad, siendo la vía idónea la contenciosa administrativa. Agrega que están conscientes de que el servidor sufre una enfermedad y que por tal razón, la institución le brindó la posibilidad de que se haga tratamientos continuos para tratar su embriaguez y alcoholismo.

Además se le ha ubicado en centros de ayuda psicológica. Sin embargo, manifiesta que los servidores policiales mantienen características diferentes no pueden ser asimilados a un servidor público y están sometidos a esta específica disciplina institucional, a la cual él tenía la obligación de someterse de forma voluntaria.

Precisa que los servidores policiales se someten a mecanismos de sujeción especial que ameritan sanciones disciplinarias por un lado, y por otro están sujetos a un tema deontológico de valores institucionales más que legales o jurídicos. Muchas veces se salen del principio de legalidad, pero deontológicamente están sujetos a reglas institucionales.

Determina que también dentro de su marco se encuentra el principio de auto tutela jurídica, el cual, en conjunto con los temas deontológicos, determina que un servidor policial pese a su condición de enfermedad, la institución le brinda la ayuda posible pero si no se somete a esta, tiene que ser regulado por otros medios, el cual es la baja de la institución, por su ausencia.

En cuanto a las remuneraciones, agrega que existe documentación en la que se establece que el servidor recibió sus remuneraciones debido a su ausencia. Los miembros de la policía deben estar sujetos a sus propias normas, por lo que no se puede obligar a un servidor a someterse a tratamientos médicos; sin embargo, no se sabe si en este caso, el accionante adquirió esta enfermedad cuando estaba en funciones.

Concluyen que la sentencia impugnada fue motivada, por lo cual solicitan se deseche la acción extraordinaria de protección.

Intervención del doctor Jaime Vélez Mera en representación de la Procuraduría General del Estado

Alega que el recurrente planteó esta acción estableciendo como pretensiones que la autoridad policial garantice su atención a la salud, se le pague remuneraciones, y que la Policía Nacional no juzgue su conducta. Frente a lo cual, debe manifestar que efectivamente la salud es un derecho constitucionalizado reconocido a todas las personas, sin embargo este derecho no lo puede garantizar la entidad demandada, sino que su competencia es del Ministerio de Salud Pública, es decir exigir que el Ministerio del Interior le garantice todo lo concerniente a la salud, no le corresponde a este Ministerio.

En cuanto al asunto de las remuneraciones, precisa que este es un asunto de legalidad, por tanto existentes vías ordinarias y administrativas para exigir esto. Adicionalmente, determina que cuando el accionante se refiere a la suspensión del proceso ante el tribunal de disciplina esto no es posible ya que la potestad policial tiene facultad para sancionar situaciones de carácter administrativo, por tal razón consideran que la sentencia impugnada es clara.

Preguntas efectuadas por juez constitucional

Preguntas efectuadas al señor Fabián Salas Duarte en representación de la Comandancia General de la Policía Nacional

1. **Antes de la desvinculación del accionante, ¿usted está en capacidad de informar que la institución no conocía el estado de salud del accionante y las enfermedades que padecía?**

   R: La institución conocía, de tal forma que de conformidad a lo dispuesto en el artículo 48 de la Ley de Personal, que determina que una persona que padece una enfermedad que le imposibilita para el servicio activo, debe ser relevado del servicio dentro del término que determina la ley, por lo que el servidor fue relevado del servicio pero se ausentó ilegalmente.

2. **¿Cuáles fueron las medidas adoptadas en este caso y cómo fueron cumplidas?**

   R: Existen dos medidas preventivas, el servidor policial estaba bajo tratamiento, pero es la Comisión de Calificación de Enfermedades y Accidentes la que determina el tiempo de incapacidad del servidor policial, él fue relevado del servicio, pero la persona que es relevada realiza acciones supletorias o auxiliares. El accionante trabajaba como mensajero hasta que abandonó esta función.

3. **¿Antes del cambio del accionante debido a su condición médica, efectuó comportamientos indebidos que ameriten sanciones disciplinarias?**

   R: El servidor policial no es nuevo, tiene dieciséis años en la institución, y existen registros de su hoja de vida en el cual mantiene un conjunto de sanciones disciplinarias, de acuerdo al registro mantiene 4400 horas de arresto.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, el Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia.

En el presente caso, la Corte Constitucional es competente para resolver la acción extraordinaria de protección presentada por el señor NN, por sus propios y personales derechos, en contra de la sentencia de mayoría dictada por la Primera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, el 8 de noviembre de 2012, dentro de la acción de protección N.º 2012-0633.

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 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 2008, se cambió el paradigma constitucional, planteando la posibilidad extraordinaria de tutelar los derechos constitucionales que pudieran ser vulnerados durante la emisión de una sentencia, auto definitivo o resolución con fuerza de sentencia, resultado de un proceso judicial.

La acción extraordinaria de protección, procede exclusivamente en contra sentencias, autos definitivos o resoluciones con fuerza de sentencia en los que por acción u omisión se haya violado el debido proceso u otros derechos constitucionales reconocidos en la Constitución, una vez que se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, a menos que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia de la persona titular del derecho constitucional vulnerado, conforme lo previsto en el artículo 94 de la Constitución de la República.

De esta forma, la esencia de esta garantía es tutelar los derechos constitucionales, a través del análisis que este órgano de justicia constitucional realiza respecto de las decisiones judiciales.

En este escenario, la Corte Constitucional dada la problemática que presenta el caso concreto, a fin de salvaguardar el derecho a la identidad del accionante consagrado en el artículo 66 numeral 28 de la Constitución que determina: "Se reconoce y garantiza a las personas: (…) El derecho a la identidad personal y colectiva…", durante el desarrollo de esta sentencia dentro de la que se incluyen las citas textuales, para referirse al accionante se usará la abreviatura "NN", sin perjuicio de que al momento de la notificación a las partes procesales se incluyan los nombres completos del accionante.

Determinación de los problemas jurídicos

La Corte Constitucional en el presente caso, deberá determinar si la sentencia impugnada ha vulnerado los derechos constitucionales alegados por el accionante, ante lo cual, responderá los siguientes problemas jurídicos:

1. La sentencia dictada por la Primera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, el 8 de noviembre de 2012, ¿vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación contenido en el artículo 76 numeral 7 literal **l** de la Constitución de la República?

2. ¿Cuál es el alcance y contenido del derecho constitucional a la salud?

3. La retención de las remuneraciones mensuales por ausencia laboral de una persona que padece VIH, ¿atenta contra su derecho constitucional a trabajar en condiciones dignas y en igualdad de condiciones?

Argumentación de los problemas jurídicos

1. **La sentencia dictada por la Primera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, el 08 de noviembre de 2012, ¿vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación contenido en el artículo 76 numeral 7 literal l de la Constitución de la República?**

El artículo 76 de la Constitución de la República consagra el derecho al debido proceso, determinando 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:…". En otras palabras, el debido proceso comporta una serie de derechos y garantías en favor de las partes procesales, cuyo objetivo radica en:

> … el desarrollo de un procedimiento que de un resultado justo, equitativo e imparcial, a fin de procurar el respeto a los derechos de toda persona que afronta un proceso, al reconocimiento al derecho a recibir un trato igual y el órgano jurisdiccional de utilizar la ley para su defensa, y para el correcto juzgamiento, así como para lograr la plena satisfacción de los intereses individuales de las partes, observando el trámite propio de cada procedimiento[2]...

De lo anterior, se puede colegir que el debido proceso representa un derecho así como una garantía de naturaleza constitucional, cuyo fin es generar límites a la discrecionalidad de los operadores de justicia con el objetivo de lograr el efectivo goce de los derechos constitucionales en procesos ya sean de carácter administrativo o judicial.

Una de las garantías del debido proceso es el derecho a la defensa, el cual se encuentra compuesto de otros derechos, como la motivación de las resoluciones provenientes de los poderes públicos. De esta forma, el artículo 76 numeral 7 literal **l** de la Constitución de la República establece:

> 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…

En igual sentido, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional determina respecto de la motivación que: "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"[3].

De esta manera, la motivación se constituye en "… uno de los requisitos esenciales que deben contener las actuaciones de los poderes públicos, requisito que más que atender a cuestiones de forma, se orienta a buscar que las decisiones judiciales cuenten con un contenido adecuado, en el cual el operador de justicia exteriorice las justificaciones por las cuales toma una decisión determinada"[4].

Esta Corte ha expresado que la motivación tiene una relación directa con el derecho a la tutela judicial efectiva, así como con el derecho a la seguridad jurídica en tanto "evita la emisión de actos administrativos o judiciales arbitrarios o injustificados; de ahí que a través de este principio, todas las autoridades públicas tienen el deber de motivar sus resoluciones con la finalidad de evidenciar razonablemente que las decisiones que adoptan se adecúen a preceptos constitucionales, legales y/o jurisprudenciales"[5].

Este mismo organismo constitucional ha establecido parámetros o elementos de la motivación, los mismos que permiten evidenciar si una decisión judicial o administrativa, se encuentra debidamente fundamentada. Al respecto, esta Corte manifestó:

> 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 adecúan 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[6]…

Dicho de otro modo, para verificar que una actuación de los poderes públicos se encuentra debidamente fundamentada, es necesario que la misma haya sido estructurada bajo estos tres parámetros, a decir, razonabilidad, lógica y comprensibilidad. En este sentido, la Corte Constitucional procederá a realizar un examen de la sentencia impugnada a través de la presente acción extraordinaria de protección, sobre estos tres parámetros a efectos de establecer si la misma se encuentra debidamente fundamentada, debiendo precisar que el caso concreto proviene de la resolución de una acción de protección, la cual se constituye en una garantía jurisdiccional creada en la Constitución del 2008 con el objetivo de proteger derechos constitucionales.

El artículo 88 de la Constitución de la República, establece que:

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

Por su parte, el artículo 39 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional determina que: "La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y

[2] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 018-14-SEP-CC, caso N.º 1097-13-EP.

[3] Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, artículo 4 numeral 9.

[4] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 029-15-SEP-CC, caso N.º 0656-13-EP.

[5] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 061-15-SEP-CC, caso N.º 1661-12-EP.

[6] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 020-13-SEP-CC, caso N.º 0563-12-EP.

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 este sentido, la acción de protección se constituye en aquella garantía jurisdiccional que tiene como objetivo fundamental el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución de la República, razón por la cual su ámbito de análisis es amplió en tanto protege "todos los derechos reconocidos en la Constitución" y además, aquellos que se deriven de la dignidad de las personas conforme lo determinado en la cláusula abierta establecida en el artículo 11 numeral 7 del texto constitucional.

La Corte Constitucional a través de su jurisprudencia, ha determinado el papel activo y protagonista que tienen los jueces constitucionales en la protección de derechos constitucionales y en la conservación de la esencia de las garantías jurisdiccionales como mecanismos de protección de derechos, así la Corte en la sentencia N.º 146-14-SEP-CC estableció:

> En tal circunstancia, los jueces constitucionales, entendidos como garantes de los derechos, tienen la obligación y el deber constitucional de brindar una efectiva garantía constitucional a las personas cuyos derechos han sido vulnerados por cualquier acto u omisión. Para lograr este cometido, los jueces tienen un papel activo en el nuevo Estado constitucional de derechos y justicia, el mismo que no se limita a la sustanciación de garantías jurisdiccionales observando los procesos convencionales, sino además al establecimiento de parámetros dirigidos a todo el auditorio social para la eficaz garantía de los derechos establecidos en la Constitución, como norma suprema que rige todo nuestro ordenamiento jurídico, teniendo en cuenta que conforme el texto constitucional, el contenido de los derechos se desarrolla de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas[7]…

Al ser así, los jueces constitucionales en el conocimiento de una acción de protección, deben verificar si en el caso concreto existió una vulneración de derechos constitucionales y a partir de ello, determinar si se trata de un asunto que corresponde conocer a la justicia constitucional o a la ordinaria. Por consiguiente, los jueces constitucionales cuando nieguen una acción de protección bajo el único fundamento de que se trata de un asunto de legalidad, sin haber efectuado la verificación señalada, vulnerarán derechos constitucionales e incumplirán su deber de proteger derechos.

Esta Corte en la sentencia N.º 175-14-SEP-CC, dictada dentro del caso N.º 1826-12-EP, determinó que:

> Siendo así, es preciso señalar que si bien en el ordenamiento jurídico existe una protección de orden constitucional y una protección de orden legal para ciertos contenidos de los derechos, corresponde a los jueces, en un ejercicio de razonabilidad y fundamentación, determinar, caso a caso, en qué circunstancias se encuentran ante una vulneración de derechos como tal, por existir una afectación de su contenido; y en que circunstancias, el caso puesto a su conocimiento se refiere a un tema de legalidad, que tiene otras vías idóneas para ser resuelto.
>
> Este análisis debe tomar como primer punto, la verificación de la vulneración de derechos, lo cual le permitirá al juez constitucional, después de formar un criterio, arribar a la conclusión de si la naturaleza del patrón fáctico corresponde conocer a la vía constitucional, o si, por el contrario, es competencia de la vía legal. Para ello, el juez debe analizar todos los escenarios puestos a su disposición, tanto lo expuesto por el accionante en su condición de supuesta víctima, como lo dicho por los accionados, tomando como marco principal lo dispuesto en la Constitución de la República y los derechos que de ella se desprenden[8].

Sobre este escenario, una vez que los jueces constitucionales verifiquen que en un caso concreto se vulneraron derechos constitucionales, deben centrarse en la determinación de la forma como la vulneración de los derechos afectó a la víctima de esta vulneración, a efectos de establecer las medidas de reparación integral que protejan de mejor forma los derechos que fueron transgredidos.

Ahora bien, una vez que la Corte Constitucional ha establecido el escenario jurídico frente al cual nos encontramos, procederá a establecer si la sentencia impugnada cumple con los tres requisitos señalados.

Razonabilidad

Conforme lo determinado en líneas superiores, la razonabilidad implica la fundamentación con base a normas constitucionales, legales y/o jurisprudenciales, que permitan verificar la fundamentación jurídica utilizada por el operador de justicia al momento de resolver un caso concreto.

De la revisión de la sentencia impugnada mediante la presente acción extraordinaria de protección, se observa que en el considerando segundo la Sala menciona a la acción de protección dentro del Estado constitucional de derechos y justicia, para lo cual citan textualmente el artículo 1 de la Constitución.

Luego de ello, en el considerando quinto, los jueces citan el artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional a efectos de establecer las causales de inadmisión de una acción de protección. Una vez hecha esta referencia, la Sala menciona el artículo 88 de la Constitución de la República y con base en ello, determinó que este caso es ajeno a la justicia constitucional.

Es así que el análisis de la Sala, deja por fuera elementos indispensables para entender que se tratan de derechos

[7] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 146-14-SEP-CC, caso N.º 1773-11-EP.

[8] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 175-14-SEP-CC, caso N.º 1826-12-EP.

constitucionales los que se encuentran en juego en el presente caso, por lo que se ha inobservado el artículo 88 de la Constitución de la República que consagra a la acción de protección.

Conforme se puede apreciar, la acción de protección tiene con fin proteger derechos constitucionales frente a actos u omisiones de una autoridad pública no judicial, lo cual sucede en el presente caso. En este sentido, al no haber identificado la vulneración de derechos constitucionales, la Sala ha vulnerado el derecho a la seguridad jurídica contenido en el artículo 82 de la Constitución, el cual se fundamenta en "en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes". En otras palabras, al haber considerado que el presente caso responde a temas de legalidad sin previamente haber efectuado la verificación de la vulneración a derechos constitucionales, la Sala ha hecho caso omiso a lo consagrado en el artículo 88 de la Constitución de la República.

Además, los jueces, al no haberse pronunciado sobre los derechos que sustentaron la acción de protección, como fue el derecho a la salud, han inobservado todas las disposiciones tanto constitucionales como internacionales que regulan este derecho como por ejemplo, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales e inclusive la propia Constitución de la República, ante lo cual, la acción de protección constituye un mecanismo efectivo para garantizar los derechos. En ese sentido, al haber omitido estas fuentes de derecho internacional de derechos humanos en su análisis, la sentencia también carece de razonabilidad.

Por las razones expuestas, al no haber observado correctamente el artículo 88 de la Constitución de la República, y al no haber utilizado todas las fuentes constitucionales e internacionales que regulan el derecho a la salud, dentro de la motivación en el caso concreto, la sentencia dictada por la Primera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, el 8 de noviembre de 2012, no cumple con el parámetro de razonabilidad requerido por esta Corte.

Lógica

Como segundo parámetro de la motivación, es necesario revisar si dicha sentencia cumple con la debida lógica, por lo cual la estructura del fallo debe guardar coherencia en sí misma.

De la revisión de la sentencia impugnada, se aprecia que la misma inicia con la declaración de competencia de la Sala para intervenir en la acción de protección planteada, por lo que declara su validez. En su considerando segundo, la Sala describe a la acción de protección y la enmarca dentro del modelo de Estado constitucional de derechos y justicia.

En el considerando tercero, por su parte, la Sala establece los antecedentes de la acción, para lo cual hacen un corto resumen de la demanda y las pretensiones del actor. A continuación en el considerando cuarto, los jueces resumen también del fallo dictado en primera instancia.

De esta manera y sin mayor análisis, la Sala en el considerando quinto de su sentencia se decanta por el argumento de que en la presente causa no se encuentran en juego derechos de naturaleza constitucional, y que el caso responde a tema de legalidad: "La Sala comparte el criterio del juez *a quo* (…) esto es de que en efecto no toda situación por injusta que parezca, activa el órgano constitucional, los accionantes deben agotar las acciones legales pertinentes que señala la Ley".

Conforme se puede apreciar, los jueces inician su análisis determinando que para poder acceder a la justicia constitucional se deben agotar todos los procedimientos legales disponibles en la justicia ordinaria. Es por ello que a continuación concluyen que la presente acción versa sobre temas de legalidad: "Somos del parecer que el acto que reclama el accionante es totalmente ajeno a la tutela o resguardo constitucional, que está reservado solo para las acciones que violen los derechos fundamentales, que no es el presente caso, el acto narrado tiene cabida en un asunto de mera legalidad que debe ser resuelto por los jueces comunes".

Sin embargo, conforme se aprecia, la Sala no efectúa un análisis que permita concluir que efectivamente se trata de un tema legal ajeno a la justicia constitucional, más únicamente determinan la legalidad del asunto controvertido, sin referirse a los antecedentes de hecho.

Luego de ello, los jueces indican que la negativa de la acción de protección responde a lo dispuesto en el artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales en lo que respecta específicamente, a contar con vías en la justicia ordinaria para impugnar el acto administrativo; es decir, los jueces analizan que lo principal de esta acción se reduce al procedimiento disciplinario instituido en contra del accionante, sin hacer referencia a los demás alegatos presentados por este.

Sin mayor confrontación con los antecedentes del caso, la Sala concluye: "Por lo que concluimos que el presente acto es ajeno a la tutela constitucional, puesto que la Acción de protección está reservada para restablecer situaciones que provengan de vulneraciones de derechos y garantías fundamentales, entonces o realmente determinante para resolver a cerca de esta pretensión es, que exista una violación de rango constitucional y no legal o administrativo".

Conforme se puede observar, la Sala, sin mayor análisis de los hechos puestos a su conocimiento, se decanta por señalar que el caso responde a un tema de legalidad, lo cual no es posible detectarlo si no se hace un esfuerzo por analizar los hechos y la gravedad de las implicaciones del caso concreto, además de contrastarlos y confrontarlos con la normativa constitucional e infraconstitucional pertinente. Por lo expuesto, la sentencia carece de la lógica requerida por este organismo constitucional.

Compresibilidad

Finalmente, respecto al parámetro de comprensibilidad, de la revisión de la sentencia objeto de la presente acción extraordinaria de protección, se observa que la misma utiliza un lenguaje sencillo, sin embargo, las ideas expuestas no son de fácil entendimiento, ya que los jueces no efectúan ningún esfuerzo argumentativo para fundamentar su conclusión, esto es, que la Sala no efectúa análisis alguno sobre los hechos ni los contrasta con la normativa constitucional, empero concluyen que se trata de un asunto de legalidad. La carencia de fundamentación no permite que se entienda con claridad cómo pudieron llegar a la conclusión que el presente caso, versa sobre asuntos de legalidad.

Con todas estas consideraciones, la Corte Constitucional concluye que la sentencia dictada por la Primera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, el 8 de noviembre de 2012, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación contenido en el artículo 76 numeral 7 literal **l** de la Constitución de la República.

Adicionalmente, esta Corte Constitucional en su papel de máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia, considerando las particularidades que presenta el caso concreto estima indispensable referirse a la sentencia dictada en primera instancia por el juez primero de lo civil de Manabí, el 7 de septiembre de 2012, a efectos de determinar si la misma fue expedida observando los requisitos de motivación analizados anteriormente.

Razonabilidad

Respecto de la razonabilidad se evidencia que la decisión inicia por declarar la validez de la causa. En el considerando tercero se determina que el juzgado tiene jurisdicción y competencia para conocer la presente acción de protección de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y artículo 86 de la Constitución de la República.

En el considerando cuarto se determina que el artículo 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional condiciona la procedencia de la acción de protección en el mismo sentido, se transcribe al artículo 88 de la Constitución de la República, respecto de lo cual se determina: «… es decir que el ilegitimo acto de autoridad de la administración pública, pueda causar un daño "grave inminente", por lo que el fundamento de la acción de protección radica en la tutela de los derechos».

Más adelante, el juez sin verificar la vulneración de derechos alegada en la demanda, establece: "… siendo por lo tanto improcedente la acción, en virtud de que los actos administrativos pueden ser impugnados judicialmente en la vía contenciosa administrativa, por lo tanto el acto impugnado se trata de un acto administrativo no jurisdiccional", criterio que contradice la naturaleza de la acción de protección puesto que determina que todos los actos administrativos pueden ser impugnados en la vía contenciosa administrativa, sin considerar que la acción de protección, de acuerdo a lo dispuesto por la Constitución de la República es la garantía adecuada para conocer las vulneraciones a derechos constitucionales.

Con este criterio, que desnaturaliza a la acción de protección, se cita el artículo 217 numeral 1 del Código Orgánico de la Función Judicial y se hace referencia además a lo dispuesto en los artículos 172 y 173 de la Constitución que establecen la impugnabilidad de los actos administrativos.

Es decir, el juzgador llega a la conclusión que la acción de protección planteada es improcedente, sin determinar las razones constitucionales por las cuales fundamente de forma válida su afirmación.

En el considerando octavo, nuevamente se hace referencia a lo dispuesto en el artículo 173 de la Constitución, así como de lo determinado en los artículos 40 y 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, a partir de lo cual se concluye:

> En este sentido me permito señalar que en el presente caso si existe la correspondiente vía a seguirse como es la administrativa, donde puede comparecer el accionante. Además la presente Acción de Protección deducida no es procedente por cuando se refiere a aspectos de mera legalidad, es decir que existen las vías judiciales ordinarias para la reclamación de los derechos, es decir particularmente la vía administrativa.

Adicionalmente, se manifiesta que no se ha demostrado que la enfermedad fue adquirida cuando el accionante cumplía el servicio policial, señalando que además "… en nuestro país y otros países del mundo en la actualidad ya no existe discriminación contra esta enfermedad". Es decir, la judicatura, sin analizar si el accionante sufrió algún tipo de discriminación en la institución, se limita a señalar que en la actualidad ya no existe discriminación de la enfermedad; criterio que se encuentra desprovisto de una explicación previa ni razonada, por lo que se constituye en falaz.

En razón de lo señalado y reiterando que el presente caso se trata de un tema de legalidad, la autoridad judicial se refiere a la potestad de los tribunales de disciplina para juzgar este tipo de actos, concluyendo que: "En virtud de lo expuesto el recurrente no debió presentar Acción de Protección ante Juez Constitucional, por ser nuestra función la de proteger la violación de los derechos y garantías constitucionales y no la de legalidad".

De las consideraciones expuestas, se desprende que en la sentencia se establece que la acción de protección no procede en contra de actos administrativos no jurisdiccionales, y que para acudir a esta garantía jurisdiccional, previamente, se deben agotar las vías ordinarias; criterio que atenta contra la esencia de la acción de protección que es la de tutelar directamente los derechos constitucionales.

Adicionalmente, se observa que la sentencia no analiza la vulneración de los derechos que el accionante estableció en su demanda, lo cual llevó a que se omita pronunciarse

sobre el derecho a la salud, dejando en desprotección al accionante. En tal virtud, la decisión incumplió el requisito de razonabilidad.

Lógica

En cuanto a la lógica, se observa que la decisión inicia por referirse a lo señalado por el accionante en la demanda. A continuación, la Sala establece su jurisdicción y competencia para conocer esta causa. Sin embargo, en el considerando cuarto, la judicatura se refiere a la acción de protección estableciendo que esta es improcedente, sin determinar ni argumentar las razones de esta afirmación.

En el considerando quinto y sexto, se hace un recuento de lo señalado por las partes en la audiencia pública, mientras que en el considerando séptimo, citando a un doctrinario, se hace referencia al significado de grave, a partir de ello se determina: "… del indicado vocabulario, nos conlleva a concluir que la pretensión de la Acción de Protección presentada tiene por objeto que se declare la violación de su derecho constitucional a las garantías básicas del Debido Proceso, Seguridad Jurídica y Derecho al Trabajo".

En el considerando octavo se hace referencia a lo dispuesto en el artículo 173 de la Constitución así como en los artículos 40 y 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, sobre los cuales se establece que la presente acción de protección no es procedente, por cuanto se refiere a asuntos de legalidad, sin embargo no se analiza la vulneración de derechos de la que fue víctima el accionante, ya que únicamente se limita a señalar que este debió superar su problema psicológico y aprender a vivir con el VIH como lo hacen muchas personas en el mundo entero y desempeñarse normalmente en su trabajo sin opción a descuidarlo dando lugar de esta manera a recibir sanciones.

Es decir a criterio de la jueza, el accionante debió aprender a vivir con su enfermedad y superar su problema psicológico, no descuidando su trabajo, criterio que incurre en una discriminación, al no atender la condición de doble vulnerabilidad del legitimado activo que requería de una protección especial por parte del Estado quien debía brindar todas las garantías necesarias a efectos de que el mismo goce de una igualdad real, más en el caso concreto, a criterio de la jueza ponente, la persona que sufre VIH es a quien le corresponde adecuarse a la sociedad.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Gonzales Lluy y otros vs. Ecuador estableció que:

> En el marco de este corpus iuris en la materia, la Corte considera que el VIH es un motivo por el cual está prohibida la discriminación en el marco del término "otra condición social" establecido en el artículo 1.1 de la Convención Americana. En esta protección contra la discriminación bajo "otra condición social" se encuentra asimismo la condición de persona con VIH con aspecto potencialmente generador de discapacidad en aquellos casos donde, además de las afectaciones orgánicas emanadas del VIH, existan barreras económicas sociales o de otra índole derivadas del VIH que afecten su desarrollo y participación en la sociedad…

En efecto, la condición de persona con VIH puede llevar consigo una serie de discriminaciones, por lo que la Constitución ecuatoriana en su artículo 11 numeral 2 ha establecido a esta como una categoría en la cual está prohibida la discriminación.

En razón de este criterio discriminatorio, la jueza además determina que:

> Además es claro precisar que el recibir la baja de la dependencia policial por las sanciones disciplinarias fueron en base a la conducta de adicción del recurrente fue causado por su inasistencia a las filas policiales, lo cual mirándolo desde otro ámbito resulta improcedente que un miembro policial sea adicto al alcohol y drogas lo cual resulta mucho más grave que el VIH, ya que transforma y desconfigura la personalidad de un individuo, volviendo irresponsable y de grave peligro…

El argumento expuesto por la autoridad judicial no solo que omite pronunciarse respecto de la falta de atención a la salud del accionante en cuanto es una persona portadora de VIH, sino que además incurre en una vulneración de derechos constitucionales, en primer lugar establecer que los problemas de adicción son más graves que esta enfermedad y en segundo lugar, al determinar que estos vuelven al individuo irresponsable y de grave peligro.

Al respecto, esta Corte Constitucional debe reiterar que el derecho a la salud tanto física como mental le corresponde tutelar al Estado a través de las obligaciones con que este cuenta; en tal sentido, los órganos jurisdiccionales como parte de este aparataje estatal, se encuentran en la obligación de tutelar los derechos reconocidos en la Constitución de la República, mediante la sustanciación de procesos que permitan un acceso oportuno y adecuado a la justicia.

En consecuencia, los jueces constitucionales al reducir derechos de elemental importancia como lo es el derecho a la salud que se encuentra relacionado directamente con otros derechos como el de la vida, integridad personal y dignidad humana, no solo generan una desprotección constitucional, sino que además generan una violación directa contra estos derechos, lo cual se constituye en una actuación inconcebible dentro del modelo constitucional vigente en el Ecuador a partir de la expedición de la Constitución del 2008.

En el caso concreto, se evidencia que la autoridad judicial emite criterios que no solo dejan en desprotección al accionante, al no pronunciarse sobre la falta de atención médica en razón de su enfermedad, sino que además vulneran sus derechos constitucionales puesto que la jueza concibe a las personas portadoras de VIH o enfermas de SIDA, como aquellas que deben buscar la forma de adaptarse a la sociedad; es decir, la autoridad judicial desconoce la igualdad material prevista en la Constitución y lo señalado en la jurisprudencia expedida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la cual no solo incluye que todas las personas sean tratadas como iguales

ante la ley, sino que además las personas que se encuentra en una situación diferente sean tratadas en función de esta diferencia, a efectos de alcanzar la igualdad material y no incurrir en una discriminación de sus derechos.

En base a esta fundamentación conformada por premisas erradas y atentatorias contra las disposiciones constitucionales, se resuelve "INADMITIR la Acción de Protección interpuesta por el Sargento Segundo de Policía NN"...

Por las consideraciones señaladas, la Corte Constitucional evidencia que la autoridad judicial omite verificar la vulneración de derechos constitucionales, estableciendo únicamente como fundamento que el presente caso corresponde a un asunto de mera legalidad, adicionalmente se observa que la Sala emite criterios falaces que incurren en una vulneración del derecho a la igualdad del accionante. En este sentido, la decisión impugnada, al no contener las premisas que correspondían en virtud de la naturaleza de la acción de protección incumplió el requisito de lógica.

Comprensibilidad

En cuanto a la comprensibilidad, se desprende que la decisión a pesar de estar formulada en un lenguaje claro y sencillo, contiene una argumentación incompleta que no permite entender el análisis efectuado por la autoridad judicial, por lo que se incumple el requisito de comprensibilidad.

Por tal razón, la decisión analizada vulnera el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación.

De las consideraciones señaladas, se evidencia que las autoridades judiciales que conocieron este caso, no consideraron la condición de doble vulnerabilidad del accionante por ser portador de una enfermedad catastrófica, puesto que además en ninguna de estas dos instancias se pronunciaron respecto del argumento expuesto en la demanda de acción de protección, en la que el accionante determinó que su sueldo se encontraba retenido por algunos meses, situación que al momento de la emisión de las decisiones judiciales no había sido justificado por la Policía Nacional. A pesar de ello, los jueces pasaron este hecho por alto y no consideraron que para una persona con estas condiciones es indispensable contar con el sueldo o remuneración mensual completa, ya que de ella saldrán los recursos disponibles para atender los diferentes problemas y necesidades que acarrea la condición de portador de VIH así como asegurar las condiciones adecuadas para el desarrollo de su vida diaria.

En este sentido, los jueces desconocieron injustificadamente el derecho a la salud del accionante, pues no examinaron cuáles fueron las razones por las cuales no se ha cancelado su remuneración, obviando el hecho que cualquier ingreso económico para el accionante, representa la oportunidad de acceder a una alimentación sana, así como a los medicamentos y a tratamientos que necesite para mejorar su calidad de vida.

En este sentido, las sentencias, al no velar por el accionante respecto de la retención aparentemente ilegal y arbitraria de su remuneración, le impiden acceder a bienes y servicios que pueden mejorar su calidad de vida, limitando a su vez el mejoramiento de los factores determinantes de la salud como lo son el suministro adecuado de alimentos sanos, una nutrición adecuada, una vivienda adecuada, entre otros.

La Corte Constitucional advierte que además las autoridades judiciales no se refirieron al alegato efectuado por el accionante en cuanto a que únicamente ha recibido medicinas para el tratamiento del VIH desde los dos últimos años (2010), a pesar de que fue diagnosticado con esta condición, en el año 2006. Por tanto, durante algún tiempo, el accionante no tuvo acceso a medicina y tratamiento correspondiente, a pesar de que es una obligación a ser cumplida por el Estado. Es así que las sentencias impugnadas han vulnerado los derechos constitucionales del accionante, puesto que además han limitado arbitrariamente el derecho a la salud del accionante y han atentado contra su derecho a la igualdad.

Como consecuencia del análisis realizado, este organismo dispone que esta decisión sea remitida al Consejo Nacional de la Judicatura para que se investigue, analice y sancione la conducta, acciones y omisiones en que habrían incurrido las autoridades judiciales que sustanciaron el presente caso, en instancia y apelación; en tanto no solo impidieron que la garantía de acción de protección cumpla el objetivo por el cual fue creada, sino que además redujeron el carácter amplio de derechos constitucionales, emitiendo criterios que vulneraron estos derechos; procesos y resultados que deberán ser informados al Pleno de la Corte Constitucional.

Esta Corte Constitucional en su papel de máximo órgano de interpretación, control y administración de justicia constitucional, considerando las circunstancias que presenta el caso concreto, en atención a la doble condición de vulnerabilidad del accionante, realizará el análisis de los derechos alegados por el accionante, lo que no fueron analizados por el juez de primer nivel y por la Sala al resolver el recurso de apelación.

En efecto, esta Corte se ha pronunciado señalando que:

> Tomando en consideración que la Corte Constitucional es el máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia, a través del conocimiento y resolución de la acción extraordinaria de protección le corresponde velar por los derechos constitucionales y la supremacía de la Constitución, no solo en su dimensión subjetiva, sino también en su dimensión objetiva[9]. En tal sentido, una vez que se ha resuelto respecto de la pretensión del accionante y se ha determinado que existe una vulneración del derecho constitucional al debido proceso

[9] La acción extraordinaria de protección tiene una doble dimensión dentro del constitucionalismo ecuatoriano: subjetiva y objetiva. La dimensión subjetiva ocurre respecto de la tutela de los derechos constitucionales alegados por el/la accionante y que son resueltos por la Corte Constitucional; mientras que la dimensión objetiva está asociada al establecimiento de precedentes jurisprudenciales e interpretación constitucional que es de obligatorio cumplimiento por parte de los operadores jurídicos.

> en la garantía de la motivación, esta Corte, en virtud de los hechos del caso, para garantizar el uso adecuado de la garantía jurisdiccional de la acción de protección, la observancia de los precedentes jurisprudenciales emitidos por este Organismo, y para evitar una dilación innecesaria dentro de la tramitación del caso en examen, estima necesario pronunciarse también respecto de si existió una vulneración a los derechos constitucionales alegados por el accionante dentro del proceso [de instancia y apelación][10].

En tal sentido, corresponde a la Corte Constitucional examinar la pretensión inicial del legitimado activo con la finalidad de verificar si efectivamente la vulneración de derechos alegada por ellos es tutelable a través de una acción de protección. Para ese propósito, esta Corte resolverá los siguientes problemas jurídicos:

2.¿Cuál es el alcance y contenido del derecho constitucional a la salud?

Como primer punto del análisis conviene señalar que el derecho a la salud, de conformidad con lo establecido en el artículo 32 de la Constitución de la República, es un derecho garantizado por el Estado y que a su vez se encuentra articulado con el cumplimiento y eficacia de otros derechos constitucionales, tales como el derecho al agua, a la alimentación, educación, cultura física, trabajo, seguridad social, ambiente sano, entre otros. De esta manera, se garantiza el adecuado ejercicio de este derecho a través de políticas públicas, y el acceso efectivo a programas, acciones y servicios de promoción y atención integral de salud[11].

De igual manera, la Constitución de la República contempla que el ejercicio del derecho a la salud se encuentra articulado con el Sistema Nacional de Salud, el mismo que tiene como finalidad: "El desarrollo, protección y recuperación de las capacidades y potencialidades para una vida saludable e integral, tanto individual como colectiva, y reconocerá la diversidad social y cultural"[12]. Este sistema, abarca todas las dimensiones de este derecho y comprende a todas aquellas instituciones, programas, políticas, recursos, acciones y actores en esta materia, además de garantizar su adecuada promoción, prevención, recuperación y rehabilitación en todos los niveles, propiciando la participación ciudadana, como un mecanismo eficaz para su ejercicio[13].

De esta manera, la Constitución orienta la tarea del Estado a adoptar la política pública necesaria a fin de universalizar la atención en salud y mejorar permanentemente la calidad y ampliar la cobertura; fortalecer los servicios estatales de salud, incorporar el talento humano y proporcionar la infraestructura física y el equipamiento a las instituciones públicas de salud; brindar cuidado especializado a los grupos de atención prioritaria establecidos en la Constitución; garantizar la disponibilidad y acceso a medicamentos de calidad, seguros y eficaces; promover el desarrollo integral del personal de salud; así como, garantizar las prácticas de salud ancestral y alternativa mediante el reconocimiento, respeto y promoción del uso de sus conocimientos, medicinas e instrumentos[14].

Ahora bien, de acuerdo a lo manifestado conviene además recordar que a partir de la expedición de la Constitución de la República del 2008, los derechos contenidos en ella gozan de igual jerarquía, por lo que la tradicional división entre derechos de primera, segunda y tercera generación ha sido superada; de allí, que todos los derechos consagrados en el texto constitucional son plenamente justiciables[15], además de ser inalienables, irrenunciables, indivisibles[16]. La Corte Constitucional del Ecuador en la sentencia N.º 146-14-SEP-CC, determinó:

> Así, conforme lo dispuesto en el artículo 11 numeral 6 de la Constitución de la República, todos los principios y los derechos son inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía. Inalienables en el sentido de que los derechos constitucionales no pueden ser negados a ninguna persona; irrenunciables, por cuanto estos no pueden ser privados, ni su titular puede renunciar a ellos; indivisibles, en razón de que los derechos no pueden ser disgregados de los demás derechos, deben actuar todos de forma interdependiente, relacionados unos con otros, ya que son la base en la que se asienta el aparato estatal. Finalmente, nuestra Constitución de la República determina

[10] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 175-15-SEP-CC, caso N.º 1865-12-SEP-CC.

[11] Constitución de la República, artículo 32.- La salud es un derecho que garantiza el Estado, cuya realización se vincula al ejercicio de otros derechos, entre ellos el derecho al agua, la alimentación, la educación, la cultura física, el trabajo, la seguridad social, los ambientes sanos y otros que sustentan el buen vivir. El Estado garantizará este derecho mediante políticas económicas, sociales, culturales, educativas y ambientales; y el acceso permanente, oportuno y sin exclusión a programas, acciones y servicios de promoción y atención integral de salud, salud sexual y salud reproductiva. La prestación de los servicios de salud se regirá por los principios de equidad, universalidad, solidaridad, interculturalidad, calidad, eficiencia, eficacia, precaución y bioética, con enfoque de género y generacional.

[12] Constitución de la República, artículo 358.- El sistema nacional de salud tendrá por finalidad el desarrollo, protección y recuperación de las capacidades y potencialidades para una vida saludable e integral, tanto individual como colectiva, y reconocerá la diversidad social y cultural…

[13] Constitución de la República, artículo 359.- El sistema nacional de salud comprenderá las instituciones, programas, políticas, recursos, acciones y actores en salud; abarcará todas las dimensiones del derecho a la salud; garantizará la promoción, prevención, recuperación y rehabilitación en todos los niveles; y propiciará la participación ciudadana y el control social.

[14] Constitución de la República, artículo 363.

[15] Constitución de la República, artículo 11, numeral 3.- Los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte. Para el ejercicio de los derechos y las garantías constitucionales no se exigirán condiciones o requisitos que no estén establecidos en la Constitución o la ley. Los derechos serán plenamente justiciables. No podrá alegarse falta de norma jurídica para justificar su violación o desconocimiento, para desechar la acción por esos hechos ni para negar su reconocimiento.

[16] Constitución de la República, artículo 11 numeral 6.- Todos los principios y los derechos son inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía.

> que los derechos constitucionales son de igual jerarquía y de aplicación directa, en el sentido de que todos tienen el mismo valor e importancia, y requieren la misma protección por parte del Estado, es decir, todos los derechos constitucionales, sin distinción alguna, son justiciables[17].

De esta manera, el derecho a la salud constituye una obligación para el Estado, que es el encargado de garantizar el efectivo goce de este derecho[18].

Particularmente en lo que respecta al ámbito de protección de los derechos en el campo internacional, la Corte Constitucional procede al igual que lo hizo en la sentencia N.º 146-14-SEP-CC dictada dentro del caso N.º 1773-11-EP, a efectuar un control de convencionalidad, a efectos de determinar la forma sobre la cual se encuentra recogido el derecho a la salud en los instrumentos internacionales y poder de esta forma, establecer si la institución demandada a través de la acción de protección vulneró el derecho constitucional a la salud del accionante.

La importancia del control de convencionalidad para la protección de derechos constitucionales, ha sido destacado por este organismo en varias decisiones, así en la sentencia N.º 003-14-SIN-CC, la Corte precisó:

> El control de convencionalidad tiene su origen en el desarrollo del sistema interamericano de Derechos Humanos, del que se desprende un control concentrado de convencionalidad y el control difuso de convencionalidad. El primero es el efectuado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos cuando al conocer un caso concreto determina la compatibilidad de un acto supuestamente violatorio de derechos con el Pacto de San José y todos aquellos instrumentos derivados de este. Por su parte, el segundo es el efectuado por los jueces de las jurisdicciones nacionales, cuando analizan los casos tomando en consideración su ordenamiento jurídico, los instrumentos internacionales de derechos humanos y la jurisprudencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
>
> (…) En virtud de la irradiación constitucional que experimenta el ordenamiento jurídico ecuatoriano, dentro del cual no solo existe un reconocimiento expreso de la supremacía constitucional, sino también de la jerarquía de los instrumentos internacionales de derechos humanos, el control de convencionalidad se constituye en un mecanismo básico para la garantía de los derechos, en tanto permite que los órganos jurisdiccionales no se limiten a un análisis de sus disposiciones internas, sino que además recurran a los instrumentos internacionales y la interpretación efectuada de estos, a fin de dotar de contenido integral a los derechos, por ende a la dignidad humana, de lo que se deriva un control integral sobre el respeto a los derechos constitucionales/humanos[19].

Por lo expuesto, la Corte Constitucional al constituirse en el máximo órgano de interpretación, control constitucional y administración de justicia en esta materia, estima indispensable referirse a los principales instrumentos internacionales que garantizan este derecho, así como la jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos con el objetivo de aplicar el principio de favorabilidad de los derechos constitucionales.

Así, en primer lugar observamos que la Declaración Universal de Derechos Humanos en el primer párrafo del artículo 25 establece que: "Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios"…

De igual manera, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre consagra en su artículo 11, el derecho a la salud en los siguientes términos: "Toda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales, relativas a la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica, correspondientes al nivel que permitan los recursos públicos y los de la comunidad".

El derecho a la salud se encuentra también reconocido en el inciso **iv** del apartado **e** del artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; en el apartado **f** del párrafo 1 del artículo 11 y el artículo 12 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer; en el artículo 24 de la Convención sobre los Derechos del Niño; y, el artículo 10 del Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, es decir el Protocolo de San Salvador.

De acuerdo a este último, el derecho a la salud implica el disfrute máximo de bienestar físico, mental y social, para lo cual el Estado reconoce a la salud como un bien público y debe adoptar ciertas medidas tendientes a garantizar:

> **a**. La atención primaria de la salud, entendiendo como tal la asistencia sanitaria esencial puesta al alcance de todos los individuos y familiares de la comunidad; **b**. La extensión de los beneficios de los servicios de salud a todos los individuos sujetos a la jurisdicción del Estado; **c.** La total inmunización contra las principales enfermedades infecciosas; **d**. La prevención y el tratamiento de las enfermedades endémicas, profesionales y de otra índole; **e.** la educación de la población sobre la prevención y tratamiento de los problemas de salud; y, **f**. la satisfacción de las necesidades de salud de los grupos de más alto riesgo y que por sus condiciones de pobreza sean más vulnerables.

De análisis de las medidas establecidas, se advierte que las obligaciones citadas en el artículo 10 del Protocolo de San Salvador, consisten en dotar de infraestructura médica y los servicios de salud para todos los habitantes del Estado, el tratamiento y prevención de enfermedades, y la educación a la población en temas relativos a la salud.

En igual sentido, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su artículo 12.1,

---

[17] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 146-14-SEP-CC dictada dentro del caso No. 1773-11-EP.

[18] Constitución de la República, artículo 3 numeral 1.- Son deberes primordiales del Estado: 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.

[19] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 003-14-SIN-CC, casos Nos. 003-13-IN y acumulados; 023-13-IN y 028-13-IN.

determina que los Estados deben reconocer: "El derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental", para lo cual, se deben tomar medidas orientadas a la efectiva vigencia de este derecho, como por ejemplo, la creación de condiciones que permitan asegurar a toda la población el acceso a asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad, así como, "… la prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas" entre otras[20].

Este mismo artículo establece ciertas medidas que deben tomar los Estados a fin de asegurar la eficacia de este derecho:

> **a)** La reducción de la mortinatalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños; **b)** El mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente; **c)** La prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas; **d)** La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad.

El derecho a la salud, desde la óptica del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos así como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, implica necesariamente la adopción por parte del Estado, de medidas tendientes a la optimización de este derecho, enfocándose tanto en la prevención, como en la asistencia y tratamiento de enfermedades, asegurando que todas las personas puedan acceder a los servicios de salud. Es así que este derecho, no es sinónimo del derecho a estar sano o el derecho a no estar enfermo, más bien se trata de un derecho de protección de la salud o el derecho a tener y/o utilizar los medios necesarios que proporcionen el mayor nivel de bienestar posible[21].

Además conforme lo señalado, de la comparación entre lo establecido en el Protocolo de San Salvador con respecto al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, a pesar de existir algún tiempo de diferencia entre estos, se advierte que comparten algunas obligaciones en común, por ejemplo, el acceso universal a la salud, así como la prevención y el tratamiento de las enfermedades endémicas y otra índole, así como la educación, etc.

De acuerdo a lo señalado complementariamente por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, el derecho a la salud comprende el poder disfrutar "del más alto nivel posible de salud física y mental", concepto que engloba:

> Una amplia gama de factores socioeconómicos que promueven las condiciones merced a las cuales las personas pueden llevar una vida sana, y hace ese derecho extensivo a los factores determinantes básicos de la salud, como la alimentación y la nutrición, la vivienda, el acceso a agua limpia potable y a condiciones sanitarias adecuadas, condiciones de trabajo seguras y sanas y un medio ambiente sano[22].

En otras palabras, el derecho a la salud depende también del ejercicio de otros derechos como el derecho a la alimentación, vivienda, trabajo, educación, igualdad y no discriminación, etc.; es por ello, que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas ha determinado que se trata de un:

> Derecho inclusivo que no sólo abarca la atención de salud oportuna y apropiada sino también los principales factores determinantes de la salud, como el acceso al agua limpia potable y a condiciones sanitarias adecuadas, el suministro adecuado de alimentos sanos, una nutrición adecuada, una vivienda adecuada, condiciones sanas en el trabajo y el medio ambiente, y acceso a la educación e información sobre cuestiones relacionadas con la salud, incluida la salud sexual y reproductiva[23].

Es decir, el derecho a la salud no implica el derecho a estar sano, sino que depende de la posibilidad de contar con condiciones adecuadas que permitan una vida digna, por la cual se asegure a las personas poder acceder a la salud en todos sus niveles, así como el disfrute adecuado de otros derechos que necesariamente influirán en la calidad de vida y salud de los individuos.

Por su parte, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas en su Observación General N.º 14 determinó que el derecho a la salud presenta cuatro elementos esenciales e interrelacionados: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad. Por disponibilidad se entiende que los Estados deben contar con un número suficiente de bienes y servicios, así como de centros, establecimientos públicos y programas de salud. Estos servicios incluyen factores determinantes básicos de salud, como agua potable limpia, condiciones sanitarias adecuadas, hospitales, clínicas y demás establecimientos

---

[20] Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 12.- 1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. 2. Entre las medidas que deberán adoptar los Estados Partes en el Pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para: a) La reducción de la mortinatalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños; b) El mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente; c) La prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas; d) La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad.

[21] Fuentes Alcedo, Carlos Iván, Protegiendo el Derecho a la Salud, en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Estudio Comparativo sobre su Justiciabilidad desde un punto de vista Sustantivo y Procesal, University International Law Review 22, no. 1 (2006): 7-33. L; página14.

[22] Observación General n° 14, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), (22º período de sesiones, 2000), U.N. Doc. E/C.12/2000/4 (2000), párrafo 4.

[23] Observación General n.° 14, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), (22º período de sesiones, 2000), U.N. Doc. E/C.12/2000/4 (2000), párrafo 11.

relacionados con la salud; al igual que contar con suficiente personal médico profesional capacitado y las medicinas necesarias para tratar las enfermedades y condiciones.

En lo que se refiere a accesibilidad, el Comité determinó que esta posee cuatro dimensiones. En primer lugar, se refiere a la no discriminación en tanto los bienes, servicios y establecimientos de salud deben ser accesibles para los sectores más vulnerables de la población. Luego de ello, se refrieren a la accesibilidad física, por la cual, los establecimientos, bienes y servicios de salud, deberán estar al alcance geográfico de toda la población, en especial los grupos vulnerables como minorías étnicas, poblaciones indígenas, mujeres, niños, adultos mayores, personas con discapacidades y las personas que padecen de enfermedades graves como el SIDA. De igual forma, debiendo referirnos a la accesibilidad económica, ha de tenerse en cuenta que los establecimientos, bienes y servicios de salud, deben estar al alcance de todos los individuos de un Estado. De igual manera, indica que los pagos por servicios de atención de salud, así como los pagos efectuados por concepto de factores determinantes básicos de salud deberán basarse en el principio de equidad con el objeto de asegurar que tanto los servicios públicos y privados se encuentren al alcance de todos y que sobre los hogares más pobres de la población, no recaiga una fuerte carga desproporcionada.

Finalmente, el Comité se refiere al acceso a la información, la cual se encuentra relacionada con el derecho a la educación, así como el derecho a solicitar, recibir y difundir información respecto de temas relacionados con la salud.

Como tercer elemento del derecho a la salud, aparece la aceptabilidad por la cual:

> Todos los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán ser respetuosos de la ética médica y culturalmente apropiados, es decir respetuosos de la cultura de las personas, las minorías, los pueblos y las comunidades, a la par que sensibles a los requisitos del género y el ciclo de vida, y deberán estar concebidos para respetar la confidencialidad y mejorar el estado de salud de las personas de que se trate[24].

Como último de los elementos del derecho a la salud, se encuentra la calidad, por la cual los establecimientos, así como los bienes y servicios de salud deben contar con la tecnología apropiada y de buena calidad para lo cual se requiere personal médico capacitado, medicamentos y equipo hospitalario científicamente aprobados, agua potable y condiciones sanitarias adecuadas.

También es importante destacar que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas ha interpretado los diferentes literales del artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que fueron citados en párrafos precedentes. Así por ejemplo, respecto al literal **a** relativo a "la reducción de la mortinatalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños", el Comité ha expresado que se debe entender como necesaria la adopción de medidas dirigidas a mejorar la salud infantil y materna, los servicios de salud sexuales y genésicos, como la planificación familiar, atención pre y post parto, servicios emergentes obstétricos y el acceso a la información. En relación al literal **b** respecto a la higiene en el trabajo y el ambiente, el Comité determinó que aquello implica que el Estado debe adoptar medidas preventivas referentes a accidentes laborales y enfermedades profesionales, suministro adecuado de agua potable y la creación de condiciones sanitarias básicas. De igual manera, implica la prevención y reducción de la exposición a sustancias nocivas u otros factores ambientales que pudieren perjudicar la salud de la población.

En lo que tiene que ver con el literal **c** en referencia a la prevención y tratamiento de enfermedades y la lucha contra ellas, el Comité ha expresado que el Estado debe establecer programas de prevención y educación los problemas de salud que guardan relación con el comportamiento como las enfermedades de trasmisión sexual, en particular el SIDA, y las que afectan de forma adversa a la salud sexual y genésica. De igual manera, implica para el Estado inversión en programas que promuevan los factores sociales determinantes de la buena salud, como seguridad ambiental, educación, el desarrollo económico y la igualdad de género. Por su parte, en relación al tratamiento, el Comité advierte que este derecho "… comprende la creación de un sistema de atención médica urgente en los casos de accidentes, epidemias y peligros análogos para la salud", al igual que brindar ayuda en casos de emergencia y socorro. En relación a la lucha contra las enfermedades, el Comité señaló que "… tiene que ver con los esfuerzos individuales y colectivos de los Estados para facilitar, entre otras cosas, las tecnologías pertinentes, el empleo y la mejora de la vigilancia epidemiológica y la reunión de datos desglosados, la ejecución o ampliación de programas de vacunación y otras estrategias de lucha contra las enfermedades infecciosas"[25].

En lo que respecta al literal **d** en relación a la creación de condiciones para la asistencia médica y servicios médicos, el Comité manifestó que se refiere al acceso igual y oportuno a los servicios de salud básicos preventivos, curativos y de rehabilitación, inversión en programas de educación e incluye también el poder recibir un tratamiento adecuado, el suministro de medicamentos así como el tratamiento para asegurar la salud mental.

En esta misma observación general, el Comité señaló que si bien el pacto establece que los derechos contenidos son de aplicación progresiva, esto no debe ser impedimento para que el Estado no garantice su efectiva vigencia[26], ya que se desprenden obligaciones de cumplimiento inmediato para los Estados, como por ejemplo "… la garantía de que ese derecho será ejercido sin discriminación alguna (párrafo 2 del artículo 2) y la obligación de adoptar medidas (párrafo

[24] Observación General n° 14, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), (22º período de sesiones, 2000), U.N. Doc. E/C.12/2000/4 (2000), párrafo 12.

[25] Ídem, párrafo 16.

[26] Ídem, párrafo 31.

1 del artículo 2) en aras de la plena realización del artículo 12. Esas medidas deberán ser deliberadas y concretas para dirigirlas a la plena realización del derecho a la salud"[27].

Además señala que al igual que los demás derechos, el derecho a la salud consagra tres obligaciones para el Estado: la **obligación de respetar**, la **obligación de proteger** y la **obligación de cumplir**. Esta última consagra la obligación de facilitar, proporcionar y promover el acceso al derecho, así como la adopción de medidas legislativas.

Sobre estas tres obligaciones de los Estados en cuanto a la efectiva garantía y tutela de los derechos constitucionales, la Corte Constitucional precisó:

> En este sentido, el accionar del Estado para la defensa de los derechos se efectúa a través de estas tres garantías: la de prestación cuando permite su accesibilidad; la de abstención, cuando el Estado se inhibe de efectuar algún acto que pueda menoscabar los derechos a través de la garantía de respeto, y la de protección, cuando garantiza la no intromisión de terceros en el ejercicio de los derechos, sin dejar de lado las garantías constitucionales cuyo objetivo es viabilizar la efectividad de los derechos a través de la justiciabilidad de estos, cuando hayan sido vulnerados[28].

La obligación de respeto de acuerdo al Comité, implica que el Estado debe abstenerse de "… denegar o limitar el acceso igual de todas las personas, incluidos, los presos o detenidos, los representantes de las minorías, los solicitantes de asilo o los inmigrantes ilegales, a los servicios de salud preventivos, curativos y paliativos"[29]. Además procura la abstención de determinar prácticas discriminatorias como política pública, así como abstenerse de prohibir o impedir cuidados preventivos, prácticas curativas y medicina tradicional, comercializar medicamentos peligrosos o la aplicación tratamientos coercitivos salvo en casos de tratamiento de enfermedades mentales o en la prevención de enfermedades transmisibles[30].

Por su parte, de acuerdo a lo expresado por el Comité, la obligación de proteger incluye la adopción de leyes u otra normativa que procuren el acceso igualitario a la atención de la salud en general, además de las medidas para proteger a los grupos de atención vulnerable de la sociedad, entre otras obligaciones[31].

También, la obligación de cumplir se refiere a que los Estados deben reconocer en sus sistemas políticos y en el ordenamiento jurídico, el derecho a la salud, así como la elaboración de políticas públicas, encaminadas a efectivizar el disfrute de este derecho. Además, debe velar por la atención de salud así como el acceso universal a los factores determinantes básicos de la salud, como alimentos nutritivos sanos y agua potable, servicios básicos de saneamiento, vivienda y condiciones de vida adecuadas. De igual modo la obligación de cumplir, implica que el Estado debe asegurar la presencia suficiente de personal médico, así como un número suficiente de hospitales, centros y clínicas que brinden servicio en las distintas áreas de la salud, entre ellas los servicios de salud mental.

Asimismo, los Estados deben implementar seguros de salud públicos, privados o mixtos que brinden atención a toda la ciudadanía, el fomento de investigaciones y campañas de información en especial en referencia al VIH y a la enfermedad del SIDA, así como respecto de hábitos que puedan ser perjudiciales para la salud[32].

---

[27] Ídem, párrafo 30.

[28] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 146-14-SEP-CC, caso No. 1773-11-EP.

[29] Ídem, párrafo 34.

[30] Señala el Comité que "Esas excepciones deberán estar sujetas a condiciones específicas y restrictivas, respetando las mejores prácticas y las normas internacionales aplicables, en particular los Principios de las Naciones Unidas para la protección de los enfermos mentales y para el mejoramiento de la atención de la salud mental".

[31] Expresa el Comité respecto al deber de proteger "las obligaciones de los Estados de adoptar leyes u otras medidas para velar por el acceso igual a la atención de la salud y los servicios relacionados con la salud proporcionados por terceros; velar por que la privatización del sector de la salud no represente una amenaza para la disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad de los servicios de atención de la salud; controlar la comercialización de equipo médico y medicamentos por terceros, y asegurar que los facultativos y otros profesionales de la salud reúnan las condiciones necesarias de educación, experiencia y deontología. Los Estados también tienen la obligación de velar por que las prácticas sociales o tradicionales nocivas no afecten al acceso a la atención anterior y posterior al parto ni a la planificación de la familia; impedir que terceros induzcan a la mujer a someterse a prácticas tradicionales, por ejemplo a la mutilación de los órganos genitales femeninos; y de adoptar medidas para proteger a todos los grupos vulnerables o marginados de la sociedad, en particular las mujeres, los niños, los adolescentes y las personas mayores, teniendo en cuenta los actos de violencia desde la perspectiva de género. Los Estados deben velar asimismo porque terceros no limiten el acceso de las personas a la información y los servicios relacionados con la salud.

[32] El Comité determina respecto de esta obligación que: La obligación de cumplir requiere, en particular, que los Estados Partes reconozcan suficientemente el derecho a la salud en sus sistemas políticos y ordenamientos jurídicos nacionales, de preferencia mediante la aplicación de leyes, y adopten una política nacional de salud acompañada de un plan detallado para el ejercicio del derecho a la salud. Los Estados deben garantizar la atención de la salud, en particular estableciendo programas de inmunización contra las principales enfermedades infecciosas, y velar por el acceso igual de todos a los factores determinantes básicos de la salud, como alimentos nutritivos sanos y agua potable, servicios básicos de saneamiento y vivienda y condiciones de vida adecuadas. La infraestructura de la sanidad pública debe proporcionar servicios de salud sexual y genésica, incluida la maternidad segura, sobre todo en las zonas rurales. Los Estados tienen que velar por la apropiada formación de facultativos y demás personal médico, la existencia de un número suficiente de hospitales, clínicas y otros centros de salud, así como por la promoción y el apoyo a la creación de instituciones que prestan asesoramiento y servicios de salud mental, teniendo debidamente en cuenta la distribución equitativa a lo largo del país. Otras obligaciones incluyen el establecimiento de un sistema de seguro de salud público, privado o mixto que sea asequible a todos, el fomento de las investigaciones médicas y la educación en materia de salud, así como la organización de campañas de información, en particular por lo que se refiere al VIH/SIDA, la salud sexual y genésica, las prácticas tradicionales, la violencia en el hogar, y el uso indebido de alcohol, tabaco, estupefacientes y otras sustancias nocivas. Los Estados también tienen la obligación de adoptar medidas contra los peligros que para la salud representan la contaminación del medio ambiente y las enfermedades profesionales, así como también contra cualquier otra amenaza que se determine mediante datos epidemiológicos. Con tal fin, los Estados deben formular y aplicar políticas nacionales con miras a reducir y suprimir la

Dentro de las obligaciones de cumplir, encontramos también obligaciones de facilitar, entendido como el establecimiento de "medidas positivas que permitan y ayuden a los particulares y las comunidades disfrutar del derecho a la salud"[33]. De igual manera, esta obligación requiere el emprendimiento de actividades por parte del Estado, enfocadas en la promoción, mantenimiento y restablecimiento de la salud de la población[34].

Ahora bien, una vez que ha quedado establecido un breve enfoque sobre la protección internacional del derecho a la salud, la Corte Constitucional procede a señalar que en lo que respecta a la normativa infraconstitucional, la Ley Orgánica de Salud[35], al referirse a este derecho, determina que:

> La salud es el completo estado de bienestar físico, mental y social y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades. Es un derecho humano inalienable, indivisible, irrenunciable e intransigible, cuya protección y garantía es responsabilidad primordial del Estado; y, el resultado de un proceso colectivo de interacción donde Estado, sociedad, familia e individuos convergen para la construcción de ambientes, entornos y estilos de vida saludables.

De esta manera, nuestro ordenamiento jurídico consagra a la salud como un completo estado de bienestar, desde la salud física, la salud mental y social que implica más que el hecho de no estar enfermo, sino que el Estado como garante en su ejercicio debe crear las condiciones necesarias para su efectivo goce.

Por una parte, la salud física implica las condiciones en que se encuentra el cuerpo, así como un estado de bienestar a través del cual el cuerpo humano funciona al cien por ciento de sus capacidades; mientras que la salud mental, de acuerdo a la Organización Mundial de la Salud: "Se define como un estado de bienestar en el cual el individuo es consciente de sus propias capacidades, puede afrontar las tensiones normales de la vida, puede trabajar de forma productiva y fructífera y es capaz de hacer una contribución a su comunidad"[36].

La salud social, por su parte, tiene relación con el bienestar que siente una persona en base a las condiciones de su entorno. La Organización Mundial de la Salud se ha referido a esta como: "Las circunstancias en que las personas nacen, crecen, viven, trabajan y envejecen, incluido el sistema de salud. Esas circunstancias son el resultado de la distribución del dinero, el poder y los recursos a nivel mundial, nacional y local, que depende a su vez de las políticas adoptadas"[37].

Esta misma normativa infraconstitucional en su artículo 9, establece obligaciones para el Estado en cuanto al ejercicio del derecho a la salud. Entre ellas encontramos el establecimiento de política pública, así como de programas y acciones de salud en favor de todos los habitantes del estado. De igual manera, se encuentra la obligación de adoptar las medidas y mecanismos necesarios para que toda la población pueda acceder a acciones y servicios de salud de calidad. Asimismo, el Estado debe garantizar el acceso así como la disponibilidad de medicamentos, los cuales tienen que ser de calidad y gratuitos en caso de ser portador de VIH o enfermo de SIDA y otras enfermedades. Para cumplir con todos estos objetivos el Estado debe determinar una asignación fiscal que además servirá para la contratación del recurso humano necesario para brindar atención en salud así como la inversión necesaria en infraestructura y equipamiento, a fin de salvaguardar el acceso de la población a una atención integral en salud eficiente y de alta calidad[38].

---

contaminación del aire, el agua y el suelo, incluida la contaminación causada por metales pesados tales como el plomo procedente de la gasolina. Asimismo, los Estados Partes deben formular, aplicar y revisar periódicamente una política nacional coherente destinada a reducir al mínimo los riesgos de accidentes laborales y enfermedades profesionales, así como formular una política nacional coherente en materia de seguridad en el empleo y servicios de salud

[33] Ídem, párrafo 37.

[34] Entre ellas el Comité especifica las siguientes medidas: i) fomentar el reconocimiento de los factores que contribuyen al logro resultados positivos en materia de salud, por ejemplo la realización de investigaciones y el suministro de información; ii) velar por que los servicios de salud sean apropiados desde el punto de vista cultural y el personal sanitario sea formado de manera que reconozca y responda a las necesidades concretas de los grupos vulnerables o marginados; iii) velar por que el Estado cumpla sus obligaciones en lo referente a la difusión de información apropiada acerca de la forma de vivir y la alimentación sanas, así como acerca de las prácticas tradicionales nocivas y la disponibilidad de servicios; iv) apoyar a las personas a adoptar, con conocimiento de causa, decisiones por lo que respecta a su salud.

[35] Ley Orgánica de Salud, artículo 3.

[36] Tomado de: http://www.who.int/features/qa/62/es/

[37] Tomado de: http://www.who.int/social_determinants/es/

[38] Ley Orgánica de Salud, artículo 9.- Corresponde al Estado garantizar el derecho a la salud de las personas, para lo cual tiene, entre otras, las siguientes responsabilidades: a) Establecer, cumplir y hacer cumplir las políticas de Estado, de protección social y de aseguramiento en salud a favor de todos los habitantes del territorio nacional; b) Establecer programas y acciones de salud pública sin costo para la población; c) Priorizar la salud pública sobre los intereses comerciales y económicos; d) Adoptar las medidas necesarias para garantizar en caso de emergencia sanitaria, el acceso y disponibilidad de insumos y medicamentos necesarios para afrontarla, haciendo uso de los mecanismos previstos en los convenios y tratados internacionales y la legislación vigente; e) Establecer a través de la autoridad sanitaria nacional, los mecanismos que permitan a la persona como sujeto de derechos, el acceso permanente e ininterrumpido, sin obstáculos de ninguna clase a acciones y servicios de salud de calidad; f) Garantizar a la población el acceso y disponibilidad de medicamentos de calidad a bajo costo, con énfasis en medicamentos genéricos en las presentaciones adecuadas, según la edad y la dotación oportuna, sin costo para el tratamiento del VIH-SIDA y enfermedades como hepatitis, dengue, tuberculosis, malaria y otras transmisibles que pongan en riesgo la salud colectiva; g) Impulsar la participación de la sociedad en el cuidado de la salud individual y colectiva; y, establecer mecanismos de veeduría y rendición de cuentas en las instituciones públicas y privadas involucradas; h) Garantizar la asignación fiscal para salud, en los términos señalados por la Constitución Política de la República, la entrega oportuna de los recursos y su distribución bajo el principio de equidad; así como los recursos humanos necesarios para brindar atención integral de calidad a la salud individual y colectiva; e, i) Garantizar la inversión en infraestructura y equipamiento de los servicios de salud que permita el acceso permanente de la población a atención integral, eficiente, de calidad y oportuna para responder adecuadamente a las necesidades epidemiológicas y comunitarias.

En este sentido, la condición de portador de VIH o enfermo de SIDA se considera como una enfermedad catastrófica que requiere protección por parte del Estado en tanto ubica a las personas en los grupos de atención prioritaria, así el artículo 35 de la Constitución[39] determina los derechos de las personas y de los grupos de atención prioritaria. Los grupos de atención prioritaria, se conforman por "personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas privadas de libertad y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad", quienes tienen derecho a recibir atención prioritaria y especializada tanto en el ámbito público o privado. En este sentido, las personas que sufren de una enfermedad catastrófica, son a quienes el Estado debe garantizar el derecho a la atención especializada, oportuna, preferente y gratuita en todos los niveles, de acuerdo a lo establecido en el artículo 50 ibidem[40].

Por lo expuesto, es importante además mencionar que tal como quedó ampliamente establecido en párrafos anteriores, el Ecuador ha adquirido varios compromisos internacionales específicos en materia de protección del derecho a la salud, y en particular, también, en cuanto a los derechos de personas portadoras de VIH o enfermas de SIDA como por ejemplo la Declaración S-26/2 de compromiso en la lucha contra el VIH/SIDA del 27 de junio de 2001, así como, las Directrices Mixtas OIT/OMS sobre servicios de salud y el VIH/SIDA.

El primero de ellos, en cuanto a salud se refiere, determina que los Estados deben establecer estrategias nacionales para fortalecer los sistemas de atención de la salud y hacer frente a factores que puedan afectar al suministro de medicamentos, asequibilidad y precio. De igual modo, los Estados deben garantizar tratamiento de calidad; fortalecer los sistemas de atención de la salud para dar tratamiento a las personas que viven con VIH/SIDA y asegurarse de que se establezcan estrategias nacionales a fin de proporcionar atención psicosocial a las personas, las familias y las comunidades afectadas por el VIH/SIDA.

Adicionalmente, se encuentra vigente la Ley para la Prevención y Asistencia Integral del VIH/SIDA[41] y su reglamento, por los cuales se establece la obligación de notificar al Ministerio de Salud, los casos de VIH/SIDA que han sido detectados, a efectos de, entre otras, cubrir los gastos de salud del paciente que incluye gastos de consulta externa, hospitalización, medicamentos, etc.

El caso concreto tiene como origen la demanda de acción de protección presentada por el accionante en contra de la Policía Nacional a través de la cual solicitaba a esta institución que garantice el tratamiento integral de salud al ser portador de VIH y además de su condición de alcohólico, producto de la depresión que le originó conocer que era portador de este virus. En igual sentido solicitaba que se le paguen sus remuneraciones que han sido retenidas arbitrariamente, correspondiente a los meses de marzo, abril, mayo, junio y julio de 2012, y finalmente solicitaba la suspensión del tribunal de disciplina instaurado en su contra, producto de sus continuas faltas al trabajo.

En efecto, del análisis del caso concreto, se desprende que el accionante padece una enfermedad catastrófica por lo que se encuentra en condición de doble vulnerabilidad[42]. Por lo que esta Corte Constitucional estima indispensable en primer lugar, analizar de qué forma se garantizó el ejercicio del derecho a la salud del accionante en el presente caso, para posterior a ello, referirse a las retenciones de las remuneraciones dejadas de percibir.

Se debe precisar que correspondía al Estado en garantía del respeto a las disposiciones constitucionales y convencionales citadas con anterioridad, brindar una protección especial al accionante. En este caso, el señor NN se desempeñaba como sargento segundo de Policía, es decir prestaba sus servicios a la Policía Nacional en tal razón, a esta institución le correspondía brindar atención médica al accionante, a efectos de garantizar las obligaciones positivas del Estado respecto de la protección del derecho a la salud, puesto que la Ley de Personal de la Policía Nacional en su artículo 107 determina que: "Tendrán derecho a recibir atención médica y hospitalaria en las Unidades de Salud Policial: el policía en servicio activo, los aspirantes a oficial y policía, los miembros en servicio pasivo…".

Al momento de la presentación de la acción de protección, esto es, el 7 de agosto de 2012, el accionante señaló que es portador del virus seropositivo del Virus de inmunodeficiencia humana VIH, desde hace aproximadamente seis años, lo cual generó que sufra de graves depresiones y que en razón de esto padezca de adicción alcohólica.

Así, el accionante en su demanda precisó: "Esta tragedia, cambio mi vida normal a un mundo de depresión y dependencia alcohólica, afectando mis relaciones inter personales, emotivas y afectivas". Es decir, el accionante se encontraba en una condición de vulnerabilidad que afectaba no solo su salud física, sino además su salud psicológica y social.

Señaló también que el personal de la institución policial se limitó a brindarle atención médica que se reducían "… a la enfermedad de dependencia alcohólica y más no a la de ser portador del VIH, que a la postre es más grave y catastrófica", lo cual, a su criterio, implicó una actuación discriminatoria por parte de las autoridades policiales.

[39] Constitución de la República, artículo 35.- Las personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas privadas de libertad y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad, recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado. La misma atención prioritaria recibirán las personas en situación de riesgo, las víctimas de violencia doméstica y sexual, maltrato infantil, desastres naturales o antropogénicos. El Estado prestará especial protección a las personas en condición de doble vulnerabilidad.

[40] Ibídem, artículo 50.- El Estado garantizará a toda persona que sufra de enfermedades catastróficas o de alta complejidad el derecho a la atención especializada y gratuita en todos los niveles, de manera oportuna y preferente.

[41] Ley para la prevención y asistencia integral del VIH/SIDA, publicada en el Registro Oficial N.° 58 a 14 de abril de 2000.

[42] De acuerdo con lo establecido en la sentencia N.° 080-13-SEP-CC dictada dentro del caso N.° 0445-11-EP, el VIH/SIDA constituye una enfermedad catastrófica.

Del análisis del proceso constitucional, se desprende la existencia de varias certificaciones emitidas por diferentes casas de salud, en las cuales se determina que el accionante se encontraba recibiendo atención psicológica en virtud de su adicción al alcohol y depresión. Así a fs. 9 se incluye un certificado de consulta externa en la cual se le diagnosticó con "… trastornos mentales y del comportamiento debido al uso del alcohol".

A fs. 11 consta un certificado médico emitido el 14 de mayo de 2012, por el Hospital Docente de la Policía Nacional de Guayaquil N.º 2 en el que se determina que el accionante "… está siguiendo un proceso terapéutico con los Servicios de Piscología y Psiquiatría en esta Casa de Salud, por presentar diagnóstico depresivo grave con síntomas psicóticos".

En igual sentido, a fs. 13 consta el certificado médico emitido por el Dispensario Médico de la Policía Nacional de Portoviejo Manabí N.º 4 en el que se establece que el accionante asistió el 4 de noviembre de 2011 al departamento de psicología. A fs. 14 del expediente consta la orden de ingreso del 21 de octubre de 2011 en la que se determina como diagnóstico: "… trastornos mentales y de comportamiento debido al consumo de alcohol". Certificaciones similares constan a fs. 15, 16, 17 19, 20, 21 y 22 del expediente constitucional, en las cuales se hace referencia únicamente a sus problemas psicológicos, más no a su condición de portador de VIH, vale la pena destacar que todas estas certificaciones son expedidas entre los años 2011 y 2012.

A fs. 92 se incluye la hoja de referencia y contrarreferencia emitida por la Dirección Nacional de Salud de la Policía Nacional del Ecuador, el 8 de febrero de 2012, en la que se determina que el servicio otorgado al accionante es de "psicología".

Por consiguiente, de todas las certificaciones que se agregan al expediente, se evidencia que los funcionarios de la institución policial únicamente otorgaron al accionante atención psicológica, más no existe recaudo procesal de que haya sido tratado por su condición de portador de VIH, enfermedad catastrófica que requería de una atención médica oportuna.

Asimismo, constan en el expediente varias comunicaciones presentadas por el accionante y por su familia, dirigidas a la Comandancia de la Subzona N.º 4 de Manabí de la Policía Nacional en la cual, en lo principal, se solicitaba la intervención médica encaminada a tratar la enfermedad catastrófica de ser portador del virus del VIH.

A fs. 3 del expediente consta la solicitud presentada por la madre del accionante el 1 de junio de 2012, en la cual señala:

> En estas circunstancias, señor Comandante, nuestro hijo antes nombrado, el día Lunes 28 de Mayo, se encontraba con fuertes dolores y hemorragia por las vías urinarias; por lo que le solicitamos su apoyo, para que disponga la intervención del médico de la institución y la Trabajadora Social de la misma, petición que no fue atendida; y nos vimos en la obligación de trasladarlo al Hospital Docente de la Policía Nacional Guayaquil No. 2 (…) Pero lo más alarmante señor Comandante, es que nos enteramos que de acuerdo a los informes médicos y al historial clínico de mi hijo que me permito adjuntar para su mayor conocimiento, es catalogado como seropositivo para VIH, es decir que acusa la grave y catastrófica enfermedad de ser portador del virus del VIH (SIDA); **dolencia esta que hasta el momento por parte de la Institución, no ha sido tomada en cuenta, habiéndoselo tratado hasta ahora únicamente como un alcohólico dependiente y con trastornos de personalidad** (…). (Lo resaltado fuera del texto).

A fs. 4 del expediente se incluye la solicitud del 31 de mayo de 2012, presentada por el padre del accionante, dirigida al presidente del Consejo de Clases y Policías de la Policía Nacional del Ecuador, en la cual determina que pese a que la institución conocía la condición de su hijo "nunca se ha tomado procedimiento para tratar tal enfermedad, habiéndolo hecho únicamente como alcohólico dependiente y con trastornos de personalidad" y señala además que incluso, se pretende darle de baja en esas condiciones, soslayando que la causa principal de su conducta es el sufrir de la grave enfermedad del SIDA, lo cual se agrava con el hecho de que se le han retenido los valores correspondientes a sus remuneraciones mensuales. Por lo que solicita se le brinde atención médica integral hasta su rehabilitación.

A fs. 7 del expediente se agrega la solicitud presentada por el accionante y dirigida a la directora del Hospital Docente de la Policía Nacional N.º 2 de Guayaquil, el 5 de junio de 2012, en la cual precisa:

> Del historial médico que me permito adjuntar viene a su conocimiento que desde el año 2011 estoy bajo tratamiento en el Hospital de la Institución que Usted acertadamente dirige, por acusar dependencia alcohólica y depresión nerviosa. **Pero, la principal dolencia que me afecta y que es causa basal de mi patología, es que soy seropositivo de VIH, tal como consta de mi propio historial (sic). A pesar de esto, únicamente se me ha venido tratando con terapia médica respecto a mis problemas psicológicos de alcohólico dependiente, soslayando la importancia y necesidad de tratamiento de la causa de lo primero, esto es, portador de VIH** (…) solicito se me prodigue el tratamiento para la más grave de mis enfermedades. (Lo resaltado fuera del texto).

Además se incluye una petición dirigida al defensor del Pueblo, el 4 de junio de 2012, en la cual pone en conocimiento la discriminación de la que ha sido víctima en la institución policial por cuanto únicamente, se le ha otorgado tratamiento psicológico, más no médico respecto de su enfermedad catastrófica. De igual forma, se agrega a fs. 43 del expediente una comunicación remitida por el accionante al comandante de la Subzona 4 de Manabí de la Policía Nacional, el 16 de junio de 2012, mediante el que solicita se le brinde atención médica a efectos de superar su enfermedad.

Es decir, tanto el accionante como su familia solicitaron en varias ocasiones a las autoridades policiales que dicha institución brinde al accionante atención médica a efectos de que trate la enfermedad catastrófica que padece, no obstante, del análisis del proceso constitucional se

evidencia que todos los informes y certificados presentados por la Policía Nacional se contraen a referirse al tratamiento psicológico otorgado al accionante.

En la audiencia pública celebrada ante este Organismo se dispuso a la institución que presente todos los documentos de descargo que demuestren la atención de salud que se otorgó al accionante. Así, de fs. 69 a 86 se agrega al expediente el informe presentado por el H. Consejo de Clases y Policías de la Policía Nacional del Ecuador en el que establece:

> Este Organismo en sesión Ordinaria del día martes 30 de octubre del 2012, en base a lo que estipula los Arts. 48 y 50 de la Ley de Personal de la Policía Nacional que tiene relación con el Art. 63 del Reglamento para el Consejo de Clases y Policías de la Policía Nacional, ha conocido la Resolución No. 010-2012-CCEA-DNS, de fecha 02 de marzo del 2012, suscritos por los Miembros de la Comisión Calificadora de Enfermedades y Accidentes de la Dirección Nacional de Salud de la Policía Nacional, relacionado con la situación médica del señor Sargento Segundo de Policía *NN (sic)*, de lo cual ha emitido la Resolución No. 2012-1479-CCP-PN, en la que se resuelve conceder la autorización, **para que continúe con los tratamientos médicos que se hacen en mención en la Resolución No. 010-2012-CCEA-DNS, para el efecto se ha dispuesto a la Dirección Nacional de Salud de la Policía Nacional continué con el tratamiento médico respectivo y además se le incluya en el Tratamiento Médico Integral por Adicciones al referido señor Clase**…

Sin embargo, la institución policial no presenta ningún documento que demuestre la atención médica brindada al accionante, ya que como se señaló con anterioridad, únicamente existen constancias de la atención psicológica brindada por la dependencia alcohólica y depresión que posee NN, más no por su condición de seropositivo para VIH.

En este sentido, se desprende que el Estado no garantizó la obligación de respeto del derecho a la salud del accionante, ya que únicamente se otorgó atención médica dirigida a garantizar la salud mental del accionante a través de tratamientos psicológicos no obstante, no se otorgó protección en lo que respecta a su salud física, puesto que pese a los constantes pedidos de NN, así como de su familia, no se atendió la enfermedad catastrófica que padece.

Esta actitud no solo contradice lo dispuesto en el artículo 50 de la Constitución de la República que establece: "El Estado garantizará a toda persona que sufra de enfermedades catastróficas o de alta complejidad el derecho a la atención especializada y gratuita en todos los niveles, de manera oportuna y preferente", sino que además incumple obligaciones convencionales como es el caso de las determinadas por Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas en su Observación General N.º 14, específicamente el elemento de accesibilidad sin discriminación, el cual plantea como una obligación del Estado garantizar que los grupos más vulnerables accedan al derecho sin ser sujetos a ningún tipo de discriminación.

En el caso concreto, el accionante padecía de un problema de salud de tipo psicológico, así como también de una enfermedad catastrófica que afectaba su salud física, por tal razón era obligación de las autoridades de la institución policial brindar un tratamiento médico integral a fin de tratar estas dos enfermedades, más, en el caso concreto, se observa que las autoridades de la institución únicamente se limitan a atender la dependencia alcohólica del accionante lo cual además le sirvió de sustento para disponer el cambio de actividades y posteriormente, darlo de baja, tal como se analizará en el siguiente problema jurídico.

De las consideraciones expuestas, la Corte Constitucional debe destacar una vez más que el derecho a la salud, es un derecho irrenunciable de todas las personas que permite el ejercicio de otros derechos como es el ejercicio del derecho a una vida digna, por tal razón considerando lo dispuesto en el artículo 11 numeral 9 de la Constitución que establece que: "El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución", el Estado se encuentra en la obligación de garantizar este derecho a través de sus obligaciones positivas y negativas.

En el caso concreto, no solo que existió una omisión del Estado por garantizar el derecho a la salud de NN, sino que además se evidencia una actitud discriminadora por parte de distintas autoridades de la institución policial, por cuanto pese a que tenían conocimiento de la enfermedad catastrófica del accionante, no se otorgó ningún tratamiento médico que le permita vivir con dignidad.

Adicionalmente, las autoridades de la institución policial no han observado lo dispuesto en la Declaración S-26/2 de compromiso en la lucha contra el VIH/SIDA, por lo cual los Estados tienen que garantizar la atención en salud, la misma que debe ser de calidad, al igual que la debida atención psicosocial no solo para el accionante, sino para su familia, ya que en el caso concreto, frente a los constantes pedidos expuestos por la familia del accionante, ninguno de ellos fue atendido.

En este punto es necesario recordar que el derecho a la salud constituye un derecho macro de acuerdo al marco constitucional ecuatoriano, el cual depende también del ejercicio de otros derechos; es decir, este derecho no implica, tal como quedó indicado en párrafos anteriores, estar sano, sino que el Estado, provea de mecanismos y medidas apropiadas para que este derecho pueda ser ejercido a plenitud, en especial en lo relativo al acceso así como el deber de este de proporcionar condiciones adecuadas de los factores determinantes de la salud, con el fin de proporcionar una vida digna a la población y más aún, tratándose de una persona perteneciente a un grupo de atención prioritaria.

Por tal razón, la Corte Constitucional determina que en el caso concreto las autoridades de la Policía Nacional vulneraron el derecho constitucional a la salud inobservando disposiciones constitucionales y convencionales que tutelan este derecho, correspondiéndole a la máxima autoridad de esta institución iniciar los procesos administrativos internos para determinar e individualizar las responsabilidades

administrativas por acción u omisión de los servidores de la institución policial, y adoptar las medidas sancionatorias contempladas en la normativa y reglamentos internos de la Policía Nacional.

3. La retención de las remuneraciones mensuales por ausencia laboral de una persona portadora de VIH, ¿atenta contra su derecho constitucional a trabajar en condiciones dignas y en igualdad de condiciones?

Como ya fue expuesto, el accionante al presentar acción de protección alegó que la institución policial retuvo sus sueldos por cinco meses, así a fs. 27 del expediente constitucional señaló:

> Para colmo de todo y como una muestra más de la EVIDENTE DISCRIMINACIÓN, PERSECUCIÓN Y HOSTIGAMIENTO Y LAS GRAVES E IRREPARABLES TRANSGRESIONES A MIS DERECHOS, DESDE HACE 5 (CINCO) MESES, NO PERCIBO MIS REMUNERACIONES, LAS MISMAS QUE SE ENCUENTRAN RETENIDAS POR ORDEN DE: "NADIE SABE QUIEN" NI POR QUE, ESTO LO DEMUESTRO CON LAS CERTIFICACIONES QUE ADJUNTO. Esto me ha traído graves consecuencias en mi estado de salud, pues no cuento con los recursos para adquirir los medicamentos o retrovirus para tratar mis dolencias, poniendo en grave peligro mi posibilidad de vida; ya que ni siquiera la alimentación o víveres los puedo comprar.

Además, como fue señalado con anterioridad constan en el expediente varias comunicaciones mediante las cuales el accionante y su familia manifiestan a la institución policial, la situación de vulnerabilidad del accionante, precisando la forma como la disposición de la retención de sus remuneraciones podía complicar aún más su situación de vida.

El derecho al trabajo es un derecho irrenunciable de todas las personas que se encuentra reconocido en el artículo 33 de la Constitución de la República que establece: "El trabajo es un derecho y un deber social, y un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía. El Estado garantizará a las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad, una vida decorosa, remuneraciones y retribuciones y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado".

De la disposición constitucional citada, se desprende que el Estado deberá garantizar a las personas trabajadoras el respeto a su dignidad. Por lo expuesto, este derecho se encuentra íntimamente relacionado con otros derechos constitucionales, tal es el caso de la dignidad humana. La Corte Constitucional en la sentencia N.º 093-14-SEP-CC, determinó:

> Estos criterios, permiten a la Corte Constitucional, a través de una interpretación sistemática, referirse al artículo 33 de la Constitución, el cual contiene un mandato hacia el Estado para garantizar a las personas trabajadoras el pleno respeto de su dignidad, a una vida decorosa, remuneraciones y retribuciones justas y al desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado. Así como, al salario digno reconocido en el artículo 328 del texto Constitucional.
>
> Así, pretendemos establecer en primer lugar que el concepto de la dignidad humana podría ser entendido como aquella condición inherente a la esencia misma de las personas, que en una íntima relación con el libre desarrollo de su personalidad, a su integridad y a su libertad, le dotan de características especiales que trascienden lo material y que tienden a una profunda consolidación en el más alto nivel de la tutela, protección y ejercicio de los derechos humanos[43].

La relación entre estos dos derechos además se encuentra establecida en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 7 literal **a** en el que se establece como derecho de toda persona: "… Condiciones de existencia dignas para ellos y para sus familias conforme a las disposiciones del presente Pacto". Dicho esto, el Estado debe velar para que las condiciones laborales sean ejercidas en observancia del ejercicio de los derechos y principios constitucionales como la irrenunciabilidad de los derechos laborales, desarrollar labores en un ambiente adecuado y propicio que garantice su salud, integridad, seguridad, higiene y bienestar, entre otros.

En la Observación General N.º 8 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se precisa:

> El derecho al trabajo es esencial para la realización de otros derechos humanos y constituye una parte inseparable e inherente de la dignidad humana. Toda persona tiene el derecho a trabajar para poder vivir con dignidad. El derecho al trabajo sirve, al mismo tiempo, a la supervivencia del individuo y de su familia y contribuye también, en tanto que el trabajo es libremente escogido o aceptado, a su plena realización y a su reconocimiento en el seno de la comunidad…

Por tal razón, es una obligación ineludible del Estado la protección de los derechos laborales, observando no solo lo dispuesto en la Constitución de la República, sino además los instrumentos internacionales de derechos humanos.

Así, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en la Observación General N.º 8 ha determinado como elementos de este derecho los siguientes: a) disponibilidad, b) accesibilidad y c) aceptabilidad y calidad.

Sobre la disponibilidad, ha precisado que los Estados deben contar con servicios especializados que tengan por función ayudar y apoyar a los individuos para permitirles identificar el empleo disponible y acceder a él. La accesibilidad por su parte, determina que el mercado de trabajo debe ser accesible a toda persona que esté bajo la jurisdicción de los Estados y a su vez, reviste tres aspectos, a saber: i) Proscribir toda discriminación en acceso al empleo y en la conservación del mismo por motivos como es el caso de un portador de VIH o enfermo de SIDA; ii) La accesibilidad física como una de las dimensiones de la accesibilidad al trabajo y, iii) La accesibilidad como derecho de procurar, obtener y difundir información sobre los medios para obtener acceso al empleo.

---

[43] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 093-14-SEP-CC, caso N.º 1752-11-EP.

Finalmente, la aceptabilidad y calidad determinan que la protección del derecho al trabajo presenta varias dimensiones, especialmente el derecho del trabajador a condiciones justas y favorables de trabajo en particular, a condiciones laborables seguras, el derecho a constituir sindicatos y el derecho a elegir y a aceptar libremente el empleo.

En razón de lo señalado, el Comité además ha precisado que el Estado para la tutela de este derecho tiene la obligación de respetar, proteger y aplicar. La obligación de **respetar** implica que los Estados se abstengan de interferir directa o indirectamente en el disfrute de ese derecho; la de **proteger** establece que los Estados deben adoptar medidas que impidan a terceros interferir en el disfrute del derecho al trabajo y finalmente, la obligación de **aplicar** incluye las obligaciones de proporcionar, facilitar y promover ese derecho.

Sin embargo, en este punto existen obligaciones mínimas que no pueden ser trastocadas por los Estados, como es la de evitar toda medida que genere el aumento de discriminación y el trato desigual en los sectores públicos y privados de las personas y grupos desfavorecidos y marginados o que debiliten los mecanismos de protección de dichas personas y grupos.

Sobre este escenario, la protección del derecho al trabajo, se evidencia a su vez la necesidad de tutela del derecho a la igualdad dentro de la esfera laboral, observando que las personas no sean discriminadas por las categorías previstas en el artículo 11 numeral 2 de la Constitución de la República, como es el caso de "portar VIH".

De esta forma, considerando la condición de vulnerabilidad de las personas que padecen esta enfermedad catastrófica, la obligación de respeto del Estado debe vislumbrarse a través de actuaciones tendientes a que estas personas alcancen su igualdad real.

En virtud de lo señalado, esta Corte Constitucional quiere hacer hincapié que conforme a la sentencia N.º 080-13-SEP-CC, las personas portadoras de VIH gozan de estabilidad laboral reforzada, por la cual se determina que son merecedoras de una protección especial debido a la carga discriminatoria que se dan en las relaciones de trabajo.

Esta estabilidad laboral reforzada tiende a asegurar que las personas que sufren una condición de debilidad como portar VIH o estar enfermos de SIDA tienen la garantía de permanencia en un empleo como medida de protección frente a actos de discriminación. De este modo se busca que estas personas gocen del derecho a la igualdad efectiva.

En este sentido, la Corte Constitucional, dentro de la citada sentencia, estableció reglas de efectos *inter pares* e *inter comunis* aplicables a las relaciones laborales con personas portadoras de VIH o enfermas de SIDA:

> Las personas portadoras de VIH o enfermas de SIDA no gozan de un simple estatus de estabilidad laboral aplicable a todas las relaciones laborales en condiciones generales en las cuales los empleados no poseen enfermedades catastróficas; por el contrario, este grupo de personas gozan de un principio de estabilidad laboral reforzada, merecedoras de una especial protección dada la fuerte carga discriminatoria que socialmente han tenido que soportar; en tal virtud, no podrán ser separados de sus labores en razón de su condición de salud.
>
> La separación de las labores de las personas portadoras de VIH o enfermas de SIDA, se presume prima facie como violatoria de los derechos constitucionales, por fundarse en criterios sospechosos, a menos que el empleador demuestre una causa objetiva –razones válidas y suficientes- que justifiquen de manera argumentada y probada ante la autoridad competente que no se trata de un despido que se funda en un criterio sospechoso.
>
> Bajo ningún motivo el empleador podrá justificar la terminación de relaciones laborales fundado en argumentos que se agoten en el rendimiento de las actividades laborales del empleado portador de VIH o enfermo de SIDA, pues el deterioro físico y psicológico que influye en el desempeño de las actividades laborales es propio de una enfermedad de esta naturaleza, so pena de incurrir en un trato discriminatorio. Por ello, los trabajadores portadores de VIH o enfermos de SIDA deberán ser reubicados en su medio de trabajo cuando el desempeño de sus actividades esté afectado por su condición de salud…

Con base a lo expuesto, es necesario recalcar que la terminación de una relación laboral con una persona portadora de VIH o enferma de SIDA, será considerada *prima facie* como un acto discriminatorio a menos que el empleador emplee argumentos sólidos que demuestren que su condición y salud no ha tenido nada que ver con la decisión de dar por terminada la relación laboral.

De igual manera, esta Corte manifestó que la terminación de las relaciones laborales con base a argumentos respecto del rendimiento de la persona portadora de VIH o enferma de SIDA no es fundamento que justifique su separación por lo que de preferencia, esta persona debe ser reubicada en su trabajo para que realice otras funciones.

Ahora bien, del análisis del caso concreto, se evidencian dos escenarios, ya que por una parte el accionante alega que la institución policial retuvo sus remuneraciones y por otra parte, consta en el expediente, que posterior a la presentación de esta acción extraordinaria de protección, el accionante fue separado de la institución laboral, por ausentarse "ilegalmente de su puesto de trabajo".

Respecto del primer aspecto, la Corte Constitucional debe establecer que las remuneraciones se constituyen en un fundamento esencial del respeto al derecho al trabajo, así el artículo 328 de la Constitución de la República determina: "La remuneración será justa, con un salario digno que cubra al menos las necesidades básicas de la persona trabajadora, así como las de su familia; será inembargable, salvo para el pago de pensiones por alimentos…".

En el caso de las personas en condición de doble vulnerabilidad, la obligación de garantizar el acceso a una

remuneración justa es esencial, puesto que se constituye en el sustento para afrontar condiciones que puedan afectar su vida digna.

Para una persona portadora de VIH es indispensable contar con el sueldo o remuneración mensual completa, ya que de ella saldrán los recursos disponibles para atender los diferentes problemas y necesidades que acarrea la condición de portador de VIH así como asegurar condiciones adecuadas para el desarrollo de su vida diaria.

El coartar esta remuneración para una persona en estas condiciones a todas luces, genera una vulneración de su derecho al trabajo en condiciones dignas, ya que podría traer consigo consecuencias que afecten su proyecto de vida, como la ausencia de recursos para adquirir sus medicinas, para la provisión de alimentos, cuidados médicos, etc.

El accionante al presentar su acción de protección presentó a fs. 2 del expediente constitucional un certificado emitido el 3 de agosto de 2012, por la Cooperativa Policía Nacional, por medio del cual se estableció que desde el mes de marzo no percibe sueldo en la institución, es decir, hasta la fecha de la presentación de la garantía jurisdiccional, el accionante no había percibido cinco remuneraciones mensuales.

En la audiencia pública celebrada el 24 de julio de 2015, el doctor Fabián Salas Duarte en representación de la Comandancia General de la Policía Nacional, respecto de las remuneraciones suspendidas, manifestó que:

> En cuanto a las remuneraciones que el servidor policial está reclamando tenemos aquí una certificación que determina que el recibió sus remuneraciones tal vez se suspendieron debido a la ausencia no sabíamos en que situación en que condición estaba el servidor policial al momento de ausentarse, y el acto inmediato administrativo es la suspensión de sus remuneraciones hasta ver que es lo que ha pasado con ese servidor, una vez que conocemos nosotros que ha pasado con ese servidor, se le reintegra sus derechos si es que así se considere…

Además el representante de la Comandancia General de la Policía alegó que dentro de su institución policial los servidores policiales, se someten a mecanismos de sujeción especial que ameritan que sanciones disciplinarias por un lado, sean sujetos de un tema deontológicos de valores institucionales más que legales o jurídicos. Es decir, a criterio del representante de la institución demandada existen mecanismos internos que son aplicados aun cuando superen la esfera de la legalidad.

Al respecto, esta Corte establece que la Constitución es la máxima norma del ordenamiento jurídico y al ser considerado el Ecuador como un Estado constitucional de derechos y justicia social, la obligación de respeto a los derechos constitucionales, no es un enunciado que quede a la libre discrecionalidad de las instituciones públicas. Por lo que, de ninguna manera, se constituye en una justificación para vulnerar derechos la alegación de que existen mecanismos internos dentro de las instituciones públicas.

En relación de lo señalado, la suspensión de una "remuneración" para una persona portadora de VIH, se constituye en una vulneración a sus derechos constitucionales, no solo del trabajo, sino de otros derechos como la salud, la alimentación adecuada y el disfrute de una vida digna, puesto que se priva a una persona en estado de necesidad del ejercicio de derechos que son esenciales para sobrellevar su situación de vulnerabilidad.

Es decir, actuaciones como suspender remuneraciones, complican aún más el proyecto de vida de una persona que sufre de una enfermedad catastrófica, lo cual además implica una actitud discriminatoria en tanto se aplica una sanción disciplinaria de carácter general dentro de la institución policial a una persona que no se encuentra en las mismas circunstancias que los demás miembros policiales.

La Corte Constitucional en la sentencia N.º 080-13-SEP-CC, precisó: "Todas las personas que de una u otra manera se encuentran prestando un servicio, desempeñando una actividad o labor, están sujetas a una condición de trato igualitario con la consecuente prohibición de discriminación cuando las circunstancias son también iguales, pero la situación difiere cuando existen circunstancias particulares que ameritan un trato diferenciado"[44].

En el caso concreto, NN era una persona que desde aproximadamente el año 2006 era portadora VIH, producto de lo cual alega adquirió depresión, lo cual conllevo a generar en él una dependencia alcohólica, es decir el accionante se constituía en una persona en condición de doble vulnerabilidad producto no solo de su enfermedad catastrófica, sino además de la afectación que aquel hecho género en su salud mental, por lo que no podía ser asimilado en igual situación que los demás miembros de la institución policial.

Por tanto aplicar una medida de restrictiva del ejercicio de derechos constitucionales como lo fue la suspensión de sus remuneraciones por varios meses, afectó aún más su proyecto de vida, mucho más si aquella medida fue establecida sobre la justificación de que había cometido faltas disciplinarias como la "ausencia ilegal" del accionante de su puesto de trabajo, cuando la misma institución omitió brindar atención médica para tratar su padecimiento VIH.

Por lo expuesto, la Corte Constitucional establece que las autoridades de la Policía Nacional del Ecuador vulneraron por acción el derecho al trabajo del accionante, al haber suspendido el pago de sus remuneraciones, sin observar su condición de doble vulnerabilidad, lo cual además generó la vulneración de su derecho a la igualdad, ya que no se observó la protección reforzada que el Estado se encuentra en la obligación de brindar a este grupo de atención prioritaria.

Por lo que, este organismo dispone que la máxima autoridad de la Policía Nacional, de conformidad con la normativa, reglamentos y disposiciones propias, disponga el inicio de los correspondientes procesos administrativos para

[44] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 080-13-SEP-CC, caso N.º 445-11-EP.

establecer responsabilidades administrativas y/o civiles, en las que por acción u omisión, hayan incurrido los servidores públicos directamente relacionados con la indebida retención de las remuneraciones del señor NN; estos procesos, así como conclusiones, deberán ser informados al Pleno de la Corte Constitucional.

Ahora bien, en cuanto al segundo escenario que presenta la acción de protección interpuesta por NN, esto es la convocatoria de un tribunal de disciplina para juzgar sus faltas, esta Corte debe señalar lo siguiente.

Al momento de la presentación de la acción extraordinaria de protección, el accionante se constituía en miembro activo de la Policía Nacional, tanto es así que en su demanda precisó como pretensión que "… se suspenda la convocatoria a Tribunal de Disciplina hasta que mi salud se recupere, puesto que este particular me agrava mi salud y afecta mi disminuido sistema inmunológico".

No obstante, en la audiencia pública celebrada ante esta Corte el 24 de julio de 2015, el representante de la institución policial señaló que a la fecha el accionante había sido separado de la institución.

Así, mediante documentación recibida el 21 de agosto de 2015 (fs. 69 del expediente constitucional), se pudo conocer que en octubre de 2012 se solicitó al director general de personal de la Policía Nacional, cambie la actividad del trabajo al accionante a funciones administrativas, así como que se lo incluya en un programa de tratamiento médico integral por "adicciones".

La motivación que llevó a este cambio administrativo conforme consta en el expediente fue principalmente su "adicción", ya que a fs. 351 se agrega el Informe Social N.º 2 del 25 de enero de 2012, en el cual se hizo referencia al informe psicológico del 14 de enero de 2012, suscrito por la cabo segunda de Policía, psicóloga Jessica Cuji, en el que se diagnóstica al accionante con "trastorno mental y del comportamiento debido al consumo de alcohol", y establece como limitaciones que el accionante "no puede portar armas".

Adicionalmente, se agrega al expediente la Resolución N.º 2012-1479-CCP-PN (fs. 76 a 78) en la cual se hacer referencia a la Resolución N.º 010-2012-CCEA-DNS del 2 de marzo de 2012, en la que establece:

> d) El cuadro clínico que presenta el paciente es una enfermedad crónica que necesita mantenerse en constante tratamiento psicológico y psiquiátrico, dependiendo de la conciencia de la enfermedad; e) El paciente no puede realizar actividades policiales operativas, solamente administrativas supervisadas conjuntamente por Trabajo Social, Recursos Humanos, Departamento Médico y Psicológico de la Unidad donde pertenece. Consecuentemente no puede usar el arma de fuego.

Ahora bien, una vez que el accionante cumplía las funciones de mensajero conforme lo señala el sargento segundo de Policía, Luis Alberto Ruiz Pico en calidad de secretario *ad hoc* del Consejo de Clases y Policías en el informe presentado ante esta Corte Constitucional, el accionante se encontró como subsiste desde el 12 de febrero del 2013 sin causa justificada, por lo cual alega que en base de los preceptos jurídicos y del trámite previsto el 17 de julio del 2013, el accionante fue dado de baja por encontrarse "ausente ilegalmente más de once días".

Si bien, al momento de la presentación de esta acción extraordinaria de protección no se había generado la baja del accionante, esta Corte Constitucional como el máximo órgano de interpretación, control constitucional y administración de justicia en esta materia con el objetivo de tutelar de mejor forma los derechos constitucionales vulnerados, no puede dejar de pronunciarse sobre la separación del señor NN de la institución policial.

Razón por la que esta Corte estima indispensable precisar que en la sentencia N.º 080-13-SEP-CC se estableció que las personas que sufren la enfermedad de VIH gozan de "estabilidad laboral reforzada", cuyo fin es asegurar que las personas que ostentan una condición de debilidad manifiesta como es portar VIH o encontrarse enfermo de SIDA, gocen del derecho a la igualdad real y efectiva prevista en la Constitución de la República, y que en materia laboral se traduce en la garantía de permanencia en un empleo como medida de protección especial ante actos de discriminación, cuando ello sea del caso[45].

Bajo esta consideración en el caso concreto, se evidencia que el accionante se encontraba en un complicado estado de vida producto de su enfermedad tanto física como mental, y que por tal razón, tal como se señaló en el problema jurídico que antecede requería de una atención médica integral que debía ser brindada por parte de la institución policial, más en el caso concreto, el accionante únicamente recibió atención psicológica, lo cual generó que su padecimiento producto de la enfermedad sea ignorado por parte de las autoridades policiales.

En estas circunstancias, se evidencia que las autoridades de la institución policial no indagaron las razones por las cuales se generaba la supuesta ausencia del accionante a su puesto de trabajo, ni mucho menos se preocuparon de dar un seguimiento a la situación precaria que se encontraba atravesando, por lo que no es razonable que se haya resuelto dar de baja al accionante, sin previamente haber indagado si su ausencia fue generada como parte de su enfermedad.

La Corte Constitucional en la sentencia N.º 080-13-SEP-CC, precisó:

> Adicionalmente, cumpliendo con su obligación constitucional de desarrollar de manera efectiva los derechos de las personas portadoras de VIH o enfermas de SIDA, el Estado ecuatoriano dictó la Ley para la Prevención y Asistencia Integral del VIH-SIDA, en el que se establece con claridad meridiana que este grupo de personas tienen derecho al trabajo sin discriminación y en condiciones de igualdad, obligándole al empleador a prevenir el VIH-SIDA a través de información para sus trabajadores, concediendo los permisos necesarios a sus trabadores con el fin de que acudan en forma regular y

[45] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 080-13-SEP-CC, caso N.º 445-11-EP.

> oportuna a los controles y exámenes médicos necesarios sin que pueda imputársele estos permisos al período de vacaciones, facilitando el cambio de funciones para proteger la salud de las personas portadoras de VIH y propiciar un mejor desempeño; no obstante, frente a las evidentes discriminaciones de las que siguen siendo objeto, los esfuerzos por garantizar de manera progresiva los derechos de este grupo social no se pueden considerar como suficientes...

En este sentido, se evidencia que las autoridades de la institución policial no solo incumplieron con su obligación de respetar el derecho a la salud del accionante, sino que además atentaron contra su derecho al trabajo, puesto que en todo momento ignoraron la condición del accionante como persona portador de VIH.

Razón por la cual, corresponde a esta Corte con el objeto de tutelar los derechos del accionante dictar las medidas de reparación integral necesarias a efectos de que pueda recuperar en la mayor medida posible su proyecto de vida.

En efecto, la Corte Constitucional debe precisar que la reparación integral a más de constituirse en un mecanismo de protección, se constituye en un derecho constitucional, cuyo objetivo es que los derechos que fueron vulnerados a una persona sean reparados a través de medidas que procuren ubicar a la persona en una situación similar o igual a la que tenía previo a la vulneración de derechos.

La Corte Constitucional en la sentencia N.º 146-14-SEP-CC, determinó que:

> … la reparación integral incluye tanto una reparación material como inmaterial del daño causado, cuyo objetivo es que las personas cuyos derechos han sido vulnerados, gocen y disfruten del derecho que les fue privado, de la manera más adecuada posible, procurándose que se restablezca a la situación anterior a la vulneración y se ordenen las compensaciones atinentes al daño sufrido. En los casos en que por las circunstancias fácticas de cada caso, el derecho no pueda ser reestablecido, el juez constitucional debe establecer la medida que más se aproxime a garantizar el resarcimiento del daño provocado[46].

De esta forma, los jueces constitucionales se encuentran en la obligación, ante una vulneración de derechos constitucionales, de dictar medidas de reparación integral que no solo consideren la vulneración en sí, sino además la condición de la víctima de la vulneración de derechos.

En el caso concreto, la Corte Constitucional dicta las siguientes medidas de reparación integral:

Restitución del derecho

La Corte Constitucional sobre esta medida de reparación integral en la sentencia N.º 146-14-SEP-CC, estableció:

> Esta medida de reparación integral comprende la restitución del derecho, *restitutio in integrum,* que le fue quitado o vulnerado a una persona, con lo cual se pretende que la víctima sea reestablecida a la situación anterior a la vulneración; sin embargo, cuando se evidencie que por los hechos fácticos el restablecimiento del derecho no es posible, el juez tiene que encontrar otra medida adecuada que de alguna forma equipare esta restitución[47].

Al considerar que desde la presentación de esta acción extraordinaria de protección, no se ha podido conocer la situación actual del accionante, puesto que no ha presentado ningún escrito, ni se presentó en la audiencia pública celebrada ante esta Corte, la Corte Constitucional deja sin efecto la Resolución N.º 2013-1896-CCP-PN dictada por el H. Consejo de Clases y Policías mediante la cual se ratificó la disposición de dar de baja al accionante, por lo que se retrotraen los efectos al momento anterior a la emisión de esta resolución; por lo tanto, se deberán pagar las remuneraciones dejadas de percibir, así como reintegrar al accionante a su puesto de trabajo o su equivalente. Está medida de reparación integral estará sujeta a la aceptación del accionante, lo cual deberá ser informado por la Policía Nacional a esta Corte.

Además se dispone que la institución policial devuelva el dinero retenido al accionante, correspondiente a la remuneración de marzo, abril, mayo, junio y julio del año 2012 o cualquier otra retención de la remuneración hasta la presente fecha, siempre y cuando estas no hayan sido devueltas al accionante, por lo que la institución policial deberá demostrar documentadamente la devolución o no de las remuneraciones retenidas; sin perjuicio del ejercicio del derecho de repetición y el establecimiento de las respectivas responsabilidades que les corresponda iniciar a las autoridades de la Policía Nacional conforme la normativa vigente en la materia.

Por lo expuesto, se dispone que la institución policial agote todos los medios que estén a su alcance, a efectos de dar a conocer al accionante el contenido de esta sentencia sin perjuicio de la notificación efectuada por la Secretaría General en la casilla señalada en la demanda de acción extraordinaria de protección, así como en los medios necesarios para el efecto.

Reparaciones inmateriales

Rehabilitación

La rehabilitación comprende aquella medida reparatoria que toma en consideración las aflicciones tanto físicas como psicológicas de las víctimas de una vulneración de derechos constitucionales. Esta medida debe establecerse de forma proporcional con las circunstancias de cada caso.

En este sentido, se dispone que las autoridades correspondientes según la normativa interna de la Policía Nacional, asuman la responsabilidad de la prestación de servicios médicos al accionante, incluidos los tratamientos psicológicos (para él y su familia) y tratamientos físicos integrales que requiera, así como de la entrega de medicinas necesarias para atender su condición y demás situaciones

[46] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 146-14-SEP-CC,caso N.º 1773-11-EP.

[47] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 146-14-SEP-CC, N.º 1773-11-EP.

médicas que ocurran por ser portador de VIH, para lo cual adoptará las medidas necesarias para su cumplimiento, ya sea en el ámbito médico privado o de la propia institucionalidad médica de la Policía Nacional.

Garantía de que el hecho no se repita

La garantía de que el hecho no se repita tiene como fin que ante la vulneración de derechos constitucionales por un determinado acto u omisión, se asegure que estos hechos no vuelvan a generarse. Esta medida reparatoria, a criterio de esta Corte, es simbólica, en el sentido de que se exterioriza el compromiso del Estado de ser garante de los derechos constitucionales y por ende, promover su efectiva protección conforme lo manda la Constitución de la República.

Se dispone que las autoridades del Distrito de la Policía Nacional con jurisdicción en Manabí, que en trabajo conjunto con el Ministerio de Salud, dentro del plazo de treinta días, organicen un proceso de capacitación a todos los miembros policiales, respecto de los derechos de las personas portadoras de VIH o enfermas de SIDA, y las obligaciones internacionales y del Estado para garantizar estos derechos.

Por lo que se dispone que las autoridades pertinentes del Ministerio del Interior y de la Policía Nacional, asegurando y preservando el derecho a la intimidad y buen nombre de las personas, inicien un proceso de evaluación médica reservado para identificar a los miembros de la institución que padezcan esta enfermedad y otras enfermedades catastróficas, y definan acciones administrativas, presupuestarias y médicas para atender de forma prioritaria los requerimientos de los miembros de la institución que sean portadoras de VIH o enfermos de SIDA, o que se encuentren en situaciones de enfermedades catastróficas análogas.

Medidas de reparación integral adicionales

Al evidenciar que las sentencias tanto de primera instancia como de segunda, vulneraron los derechos constitucionales del accionante y por tanto, no brindaron una tutela judicial efectiva a NN, esta Corte dispone dejar sin efecto la sentencia del 07 de septiembre de 2012, dictada por el juez primero de lo civil de Manabí; así como la sentencia emitida por la Primera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Manabí dictada el 08 de noviembre de 2012, dentro de la acción de protección N.º 2012-0633.

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, salud, trabajo, dignidad humana e igualdad.

2. Aceptar la presente acción extraordinaria de protección planteada.

3. En consecuencia se dispone las siguientes medidas de reparación integral:

   3.1. Restitución del derecho

   3.1.1 Dejar sin efecto la Resolución N.º 2013-1896-CCP-PN dictada por el H. Consejo de Clases y Policías mediante la cual se ratificó la disposición de dar de baja al accionante, por lo que se retrotraen los efectos al momento anterior a la emisión de esta resolución, lo cual incluye el pago de las remuneraciones dejadas de percibir, así como el reintegro del accionante a su puesto de trabajo o su equivalente. Esta medida de reparación integral estará sujeta a la aceptación del accionante, lo cual debe ser informado a esta Corte.

   3.1.2 Disponer que la institución policial devuelva el dinero retenido al accionante, correspondiente a la remuneración de marzo, abril, mayo, junio y julio del año 2012 o cualquier otra retención de la remuneración hasta la presente fecha, siempre y cuando estas no hayan sido devueltas al accionante, por lo que la institución policial debe demostrar documentadamente la devolución o no de las remuneraciones retenidas. Las autoridades de la Policía Nacional conforme la normativa vigente, deberán ejercer el procedimiento interno para hacer efectivo el derecho de repetición a los servidores que resultaren responsables de las retenciones y falta de pago de las remuneraciones del señor NN.

   3.1.3 Se dispone que la institución policial agote todos los medios que estén a su alcance a efectos de dar a conocer al accionante el contenido de esta sentencia, sin perjuicio de la notificación efectuada por la Secretaría General en la casilla señalada en la demanda de acción extraordinaria de protección, así como en los medios necesarios para el efecto.

   3.2. Medidas de rehabilitación

   3.2.1 Que las autoridades correspondientes, según la normativa interna de la Policía Nacional, asuman la responsabilidad de la prestación de servicios médicos al accionante, incluidos los tratamientos psicológicos (para él y su familia), y tratamientos físicos integrales que requiera así como de la entrega de medicinas necesarias para atender su condición y demás situaciones médicas que ocurran por ser portador de VIH, para lo cual adoptará las medidas necesarias para su cumplimiento,

ya sea en el ámbito médico privado o de la propia institucionalidad médica de la Policía Nacional.

3.3. Medidas de garantía de que el hecho no se repita

3.3.1 Como garantía de no repetición se dispone que las autoridades pertinentes del Ministerio del Interior y de la Policía Nacional, asegurando y preservando el derecho a la intimidad y buen nombre de las personas, inicien un proceso de evaluación médica reservado para identificar a los miembros de la institución que padezcan esta enfermedad y otras enfermedades catastróficas, y definan acciones administrativas, presupuestarias y médicas para atender de forma prioritaria los requerimientos de los miembros de la institución que sean portadoras de VIH o enfermos de SIDA o que se encuentren en situaciones de enfermedades catastróficas análogas.

3.3.2 Se dispone que las autoridades del Distrito de la Policía Nacional con jurisdicción en Manabí, en trabajo conjunto con el Ministerio de Salud, dentro del plazo de treinta días organicen un proceso de capacitación a todos los miembros policiales, respecto de los derechos de las personas portadoras de VIH o enfermas de SIDA, las obligaciones internacionales y del Estado para garantizar estos derechos.

3.3.3 Se dispone que la máxima autoridad de la Policía Nacional, de conformidad con la normativa, reglamentos y disposiciones propias, disponga el inicio de los procesos administrativos internos para determinar e individualizar las responsabilidades administrativas y/o civiles por acción u omisión de los servidores de la institución policial, tanto por las vulneraciones de derechos evidenciadas en este caso, así como por la retención de las remuneraciones del señor NN, y adoptar las medidas sancionatorias contempladas en la normativa y reglamentos internos de la Policía Nacional.

3.4. Medidas de reparación integral adicionales

3.4.1 Dejar sin efecto la sentencia expedida por la Primera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Manabí y como consecuencia, también se dispone dejar sin efecto la sentencia expedida por el Juzgado Primero de lo Civil de Manabí.

3.4.2 Disponer que las partes estén a lo resuelto en esta sentencia.

3.4.3 Además este Pleno dispone que este expediente sea remitido al Consejo Nacional de la Judicatura para que se investigue, analice y sancione la conducta, acciones y omisiones en que habrían incurrido las autoridades judiciales que sustanciaron el presente caso, en tanto no solo impidieron que la garantía de acción de protección cumpla el objetivo por el cual fue creada, sino que además redujeron el carácter amplio de derechos constitucionales, emitiendo criterios que vulneraron estos derechos; procesos y resultados que deberán ser informados al Pleno de la Corte Constitucional.

4. Ordenar que las autoridades pertinentes informen a esta Corte sobre el cumplimiento de las medidas de reparación integral que han sido ordenadas en esta sentencia, en el plazo de 30 días.

5. Disponer la publicación de la presente sentencia en la Gaceta Constitucional.

6. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

f.) Alfredo Ruiz Guzmán, **PRESIDENTE.**

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

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con ocho votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez Loayza, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Patricio Pazmiño Freire, Roxana Silva Chicaiza, Manuel Viteri Olvera y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de la jueza Ruth Seni Pinoargote, en sesión del 13 de enero del 2016. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 23 de febrero de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 2014-12-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el señor Alfredo Ruíz Guzmán, Presidente de la Corte Constitucional, el día miércoles 03 de febrero del dos mil dieciséis.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 23 de febrero de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 13 de enero de 2016

SENTENCIA N.˚ 018-16-SEP-CC

CASO N.˚ 0932-15-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de la admisibilidad

Comparece el abogado Eduardo Carmigniani Valencia, en calidad de procurador judicial del Consorcio Ecuatoriano de Telecomunicaciones S. A. (CONECEL) y presenta acción extraordinaria de protección en contra del auto dictado el 08 de abril de 2015 a las 14h45, por la Sala de Conjueces de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, dentro del recurso de casación signado con el N.˚17711-2014-0626.

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

La Secretaría General de la Corte Constitucional el 24 de junio de 2015, certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión integrada por los jueces constitucionales Marcelo Jaramillo Villa, Wendy Molina Andrade y Alfredo Ruíz Guzmán, en ejercicio de su competencia, el 30 de julio de 2015, avocó conocimiento y admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.˚ 0932-15-EP, conforme con las normas de la Constitución de la República aplicables al caso; el artículo 197 y la disposición transitoria tercera de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y del sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional, en sesión ordinaria del 24 de junio de 2015.

Mediante memorando N.˚ 1185-CCE-SG-SUS-2015 suscrito por el Secretario General encargado de la Corte Constitucional, se hizo conocer del sorteo de las causas, realizado por el Pleno del Organismo en sesión ordinaria del 19 de agosto de 2015 y se remitió varios expedientes constitucionales al juez Alfredo Ruíz Guzmán, entre los cuales, consta el caso signado con el N.˚ 0932-15-EP.

El 05 de octubre de 2015 a las 16h00, el abogado Alfredo Ruiz Guzmán, en calidad de juez sustanciador, avocó conocimiento de la presente causa.

Argumentos planteados en la demanda

El legitimado activo en lo principal hace las siguientes exposiciones:

Que el artículo 2 de la Ley de Casación determina las providencias judiciales contra las que procede el recurso de casación, en virtud de lo cual el mismo procede contra sentencias dictadas por las cortes provinciales que ponen fin a procesos de conocimiento, es decir aquellos que tienen "(…) por finalidad producir una declaratoria de certeza sobre una situación jurídica determinada".

Manifiesta que la acción de nulidad de laudos arbitrales, que principia con una demanda que da inicio a un proceso judicial distinto al arbitraje, tiene por objeto que el juez respectivo se pronuncie, en definitiva, sobre el derecho que tiene el ganador del arbitraje para ejecutar el laudo correspondiente. Así, considera que si dentro del juicio de nulidad se verifica que el laudo es inválido, el juez debe declarar que el ganador del arbitraje no tiene derecho a ejecutarlo y que dicha declaratoria sobre la inexistencia de un derecho se la hace dentro de un juicio de conocimiento.

Considera que contra la sentencia que dicte la Sala respectiva de la corte provincial dentro del juicio de nulidad de laudo arbitral es procedente interponer recurso de casación, porque dicho juicio es de conocimiento, tal como lo es –dice- por ejemplo el juicio de nulidad de sentencia.

Establece que el 08 de octubre de 2013, el presidente de la Corte Provincial de Guayas dictó la sentencia que rechazó la demanda de nulidad de laudo arbitral que presentó CONECEL en contra del laudo dictado por los árbitros César Drouet Candel, Ricardo Noboa Bejarano y José Miguel García Baquerizo, dentro del arbitraje 48-2008, que se sustanció en el Centro de Arbitraje y Conciliación de la Cámara de Comercio de Guayaquil, la misma que fue apelada por CONECEL ante la Sala Civil de la Corte Provincial de Guayas, la misma que confirmó el fallo el 22 de mayo de 2014.

Dice que mediante escrito del 20 de junio de 2014, CONECEL interpuso recurso de casación en contra de la sentencia que dictó la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Guayas, el mismo que fue inadmitido, ante lo cual CONECEL interpuso el recurso de hecho, concedido en providencia del 02 de julio de 2014.

Asume que el 08 de abril de 2015 la Sala avocó conocimiento de la causa y dictó el auto impugnado por el cual inadmite el recurso de hecho interpuesto por CONECEL, que dicha negativa la Sala la fundó en que la sentencia de la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Guayas, dictada dentro del juicio de nulidad de laudo, aduciendo que no es de aquellas que ponen fin a proceso de conocimiento.

Que el auto impugnado considera que los juicios de nulidad de laudos no son procesos de conocimiento, porque supuestamente no tienen por objeto atacar el fondo de la controversia que los laudos resuelven, sino asuntos "formales" como lo son las nulidades previstas en la Ley de Arbitraje y Mediación.

Considera que el razonamiento de la Sala es errado porque los juicios de nulidad de laudo son de conocimiento. Que el auto impugnado confunde el objeto de la acción de nulidad de laudos con el objeto del arbitraje, que este último tiene como finalidad resolver el fondo de una controversia entre las partes sobre la cual, en efecto, no cabe casación, en cambio la acción de nulidad de laudo que principia con una demanda que da inicio a un proceso judicial distinto

al arbitraje, tiene por objeto que el juez respectivo se pronuncie, en definitiva, sobre la validez de ese laudo, cosa radicalmente distinta.

Manifiesta que, sin embargo, la Sala se mantiene indebidamente en la posición de que la acción de nulidad no es un proceso de conocimiento y por tanto impidió que se entre a conocer el recurso de casación, de manera que se ha vulnerado el derecho a recurrir de las resoluciones en las que se decide sobre los derechos de CONECEL.

Que en efecto, tal como ha quedado explicado, la acción de nulidad es un proceso de conocimiento, de ahí que la sentencia que en dicho proceso se dicte es susceptible de recurso de casación, por lo que considera que se ha trasgredido los derechos previstos en los artículos 75 y 76 numeral 7 literal **m** de la Constitución de la República que garantiza a todas las personas a recurrir todos los fallos en los que se decida sobre sus derechos y el acceso a la tutela judicial efectiva.

Sentencia o auto que se impugna

A criterio del accionante, el auto que se impugna en su parte pertinente dice:

> (…) CORTE NACIONAL DE JUSTICIA DEL ECUADOR.- SALA DE LO CIVIL Y MERCANTIL. Quito, Miércoles 8 de abril de 2015, las 14h45.- VISTOS.- (…) En conclusión, siendo la acción de nulidad de un laudo arbitral un recurso incidente, respecto del arbitraje, al que se han sometido las partes, no es admisible el recurso de casación, tanto más que la decisión que emite la Corte Provincial no resuelve sobre el asunto de fondo (es decir respecto de lo principal) materia del arbitraje, sino que se pronuncia sobre nulidades relacionadas con cuestiones de procedimiento, como un mecanismo de control judicial del procedimiento arbitral, más no como vía para acceder a una instancia que revise integralmente la controversia resuelta por el laudo; razón por la cual las causas para la acción de nulidad de laudo arbitral, son restringidas a los aspectos de mera formalidad. Por las razones expuestas, la Sala de Conjueces de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, desestimando el recurso de hecho, INADMITE el recurso de casación presentado.- (…) Notifíquese.- (sic).

Pretensión

La pretensión concreta del legitimado activo se refiere a que: "(…) la Corte Constitucional deje sin efecto el Auto Impugnado por haber violado el derecho constitucional a recurrir todas resoluciones de los procedimientos en los que se decide sobre los derechos, previsto en el artículo 76, 7, m) de la Constitución de la República, dejando en indefensión a Conecel, en violación de la prohibición contenida en el artículo 75 de la propia Constitución. Y, que luego se (de) dejar sin efecto el Auto Impugnado, disponga que la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia avoque conocimiento del recurso de casación interpuesto" (sic).

Contestaciones a la Demanda

Comparece la señora Shirley Patricia Macías Proaño en calidad de gerente general y como tal representante legal de la compañía LOGISTIC NETWORK SERVICIOS DE CARGA S.A.-tercero con interés- quien en lo principal hace la siguiente exposición:

Que la acción de nulidad de un laudo arbitral, por su naturaleza no es un proceso de conocimiento y que por lo tanto de conformidad con lo previsto en la Ley de Casación, no cabe que se interponga recurso de casación y por ende no se ha vulnerado el derecho de "recurrir el fallo", toda vez que la negativa al recurso de casación se fundamenta en lo previsto en la Ley de Casación.

Considera que para establecer, si la acción de nulidad de un laudo arbitral es un proceso de conocimiento se hace necesario remitirse a lo previsto en el artículo 31 de la Ley de Arbitraje y Mediación, en donde se expone de manera expresa y estricta las causales puntuales por las cuales se puede intentar la acción de nulidad, lo cual no ocurre en el presente caso. Además –dice- que es claro que la acción de nulidad tiene por objeto único el que se realice un control de la legalidad del procedimiento arbitral y de ninguna manera que en la misma se revisen las cuestiones de fondo que ya fueron decididas en el laudo arbitral.

Con la cita del criterio de varios autores, asume que la acción de nulidad no tiene por objeto el reconocimiento o declaración de un derecho, la declaración de existencia o inexistencia de un derecho pretendido por el actor o establecer "quien tiene el derecho", respecto de una relación jurídica particular, sino que por el contrario, tiene por objeto efectuar un proceso limitado de revisión o control especial, respecto de las causales establecidas en la Ley de Arbitraje y Mediación.

Insiste en expresar que es evidente que la acción de nulidad no reviste las características de un proceso de conocimiento y que por lo tanto no es susceptible de recurso de casación, conforme así lo ha expresado en reiterada jurisprudencia la extinta Corte Suprema de Justicia, la que a través de sus fallos ha negado la procedencia del recurso de casación en las acciones de nulidad, al señalar el carácter incidental de las mismas, criterios estos que se encuentran respaldados por la jurisprudencia constitucional al respecto, conforme así lo cita.

Considera que una de las características fundamentales del laudo arbitral es la renuncia a la jurisdicción ordinaria que realizan las partes. Que esta renuncia no obsta el derecho de las mismas para interponer en los casos previstos en el artículo 31 de la Ley de Arbitraje y Mediación una acción de nulidad que sin embargo, esta debe analizarse en el contexto de esta renuncia a la jurisdicción ordinaria es decir, su deseo de "no judicializar" la resolución de sus conflictos. Además indica que la Ley de Arbitraje y Mediación establece a través de la acción de nulidad un procedimiento especial, sumario e incidental para la revisión de cuestiones de procedimiento en el arbitraje, con el objetivo de que solo en determinados casos un laudo pueda ser declarado nulo.

Mediante las enunciaciones antes expuestas solicita que se deseche la acción extraordinaria de protección interpuesta por el Consorcio Ecuatoriano de Telecomunicaciones S.A. CONECEL.

Cabe indicar que pese a haber sido debida y legalmente notificado con el auto de avoco de conocimiento y requerimiento del informe motivado, la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia no han dado cumplimiento a este requerimiento.

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 de la República y el artículo 63 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. En el presente caso, de la acción presentada en contra del auto dictado el 08 de abril de 2015 a las 14h45, por la Sala de Conjueces de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, dentro del recurso de casación signado con el N.° 17711-2014-0626.

Legitimación activa

El peticionario se encuentra legitimado para interponer la presente acción extraordinaria de protección, conforme a los requerimientos establecidos en el artículo 437 de la Constitución de la República del Ecuador que dispone: "Los ciudadanos en forma individual o colectiva podrán presentar una acción extraordinaria de protección contra sentencias, autos definitivos (…)." y del artículo 439 ibidem, que dice: "Las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano individual o colectivamente"; en concordancia con el artículo 59 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional que señala: "La acción extraordinaria de protección puede ser interpuesta por cualquier persona o grupo de personas que han o hayan debido ser parte en un proceso por sí mismas o por medio de procurador judicial".

Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección

En las llamadas garantías jurisdiccionales, tanto en la Constitución vigente como la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, consta la acción extraordinaria de protección, cuya función jurisdiccional tiene como fundamento la revisión del debido cumplimiento, observancia y respeto de los derechos determinados en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos.

La naturaleza de esta acción jurisdiccional constitucional persigue dos finalidades: por un lado, corrige y reparar los posibles errores judiciales violatorios de derechos constitucionales que se hubieren cometido dentro de un proceso, y por otro sirve como herramienta para alcanzar la uniformidad constitucional del ordenamiento jurídico, sentando precedentes indispensables para precautelar la plena vigencia de los derechos garantizados por la Constitución.

Dentro del Estado constitucional de derechos y justicia el juez ordinario desempeña roles constitucionales, en la medida que debe aplicar los derechos garantizados en la Constitución de la República en forma inmediata y directa, tal como lo establece el artículo 11 numeral 3, que ordena: "Los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte (…)"; en consecuencia, las normas constitucionales deben respetarse en todas las instancias y etapas de los procesos judiciales, tanto en materias ordinarias como en los procesos de garantías jurisdiccionales.

La acción extraordinaria de protección está concebida, desde sus inicios, para precautelar y proteger en debida forma los derechos garantizados por la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos, tal como lo establece el artículo 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional que dispone: "Las garantías jurisdiccionales tienen como finalidad la protección eficaz e inmediata de los derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, la declaración de la violación de uno o varios derechos, así como la reparación integral de los daños causados por su violación", transgresiones que pueden ocurrir dentro de cualquier proceso judicial ordinario o constitucional, sin importar la materia de que se trate. En este sentido, la protección de los derechos constitucionales no implica un posterior análisis de aspectos de legalidad, ya que esta es realizada por los órganos jurisdiccionales competentes y en las instancias correspondientes.

En la labor que desempeñan los operadores de justicia en las diversas materias que conocen y juzgan, podrían incurrir, por acción u omisión, en vulneraciones de los derechos que consagra la Constitución de la República en menoscabo de las personas. Frente a estas situaciones con la finalidad de declarar las violaciones producidas y reparar los daños, el artículo 58 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional dispone: "La acción extraordinaria de protección tiene por objeto la protección de los derechos constitucionales y debido proceso en sentencias, autos definitivos, resoluciones con fuerza de sentencia, en los que se hayan violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución".

Lo expuesto, nos lleva a la conclusión de que la acción extraordinaria de protección no se convierte en una instancia o etapa más de los procesos judiciales ordinarios, al contrario se erige en la garantía necesaria para precautelar el respeto y observancia de los derechos constitucionales potencialmente vulnerados en el desarrollo de las etapas procesales ordinarias.

Determinación de los problemas jurídicos a resolver

La Corte Constitucional en el presente caso, examinará si el auto dictado el 08 de abril de 2015 a las 14h45, por la Sala de Conjueces de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, dentro del recurso de casación signado con el N.°17711-2014-0626, tiene sustento constitucional; para

ello, es indispensable determinar cuáles son las cuestiones constitucionales que se plantean en la demanda y sus contestaciones.

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

1. **El auto dictado el 08 de abril de 2015 a las 14h45, por la Sala de Conjueces de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, dentro del recurso de casación signado con el N.° 17711-2014-0626, ¿vulnera el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva, previsto en el artículo 75 de la Constitución de la República?**

2. **El auto dictado el 08 de abril de 2015 a las 14h45, por la Sala de Conjueces de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, dentro del recurso de casación signado con el N.° 17711-2014-0626, ¿vulnera el derecho constitucional al debido proceso en la garantía a recurrir el fallo o resolución, establecido en el artículo 76 numeral 7 literal m de la Constitución de la República?**

Resolución de los problemas jurídicos

La pretensión del legitimado activo plantea que se deje sin efecto el auto dictado el 08 de abril de 2015 a las 14h45, por la Sala de Conjueces de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, dentro del recurso de casación signado con el N.° 17711-2014-0626, mediante el cual se desestimó el recurso de hecho y se inadmitió el recurso de casación interpuesto, el mismo que ataca la sentencia dictada por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Guayas, el 22 de mayo de 2014 a las 12h00, dentro del juicio de nulidad de laudo arbitral.

A criterio del accionante, en el auto impugnado y en perjuicio de su representada se han vulnerado los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía de recurrir al fallo establecido en los artículos 75 y 76 numeral 7 literal **m** de la Constitución de la República respectivamente, razón por la que la Corte Constitucional procederá a revisar minuciosamente todas y cada una de las piezas procesales, para determinar si existe o no vulneración de los derechos constitucionales antes referidos.

Previamente, conviene enfatizar que la intervención de la Corte Constitucional se circunscribe privativamente al conocimiento y resolución de asuntos constitucionales, por lo que no es de su competencia analizar y resolver cuestiones de legalidad, las mismas que son de estricta competencia de la justicia ordinaria.

A la Corte Constitucional le corresponde verificar y asegurar que los procesos se desarrollen dentro de los parámetros normativos constitucionales, a fin de precautelar todos los derechos establecidos en la Constitución de la República. Significa, entonces, que la especialización y actuación de la Corte Constitucional está destinada a resolver situaciones que atañen exclusivamente al ordenamiento constitucional.

1. **El auto dictado el 08 de abril de 2015, a las 14h45, por la Sala de Conjueces de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, dentro del recurso de casación signado con el N.° 17711-2014-0626, ¿vulnera el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva previsto en el artículo 75 de la Constitución de la República?**

La Constitución de la República en su artículo 75, determina:

> "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 con relación a la tutela judicial efectiva ha manifestado que:

> En este sentido, el derecho a la tutela judicial efectiva implica no solo el derecho de acceder a la justicia, por el contrario, comporta también el deber de los operadores judiciales de realizar sus actuaciones dentro de los parámetros constitucionales y legales correspondientes; de esta forma, la tutela judicial efectiva constituye un derecho integral, al ser los jueces los encargados de garantizar la vigencia de los derechos constitucionales, en el caso concreto, el debido proceso.[1]

En concordancia con lo precedentemente expuesto, la Corte Constitucional ha acotado que:

> (…) Este derecho garantiza el acceso a la justicia reconocido a todas las personas, a fin de que estas puedan hacer valer sus derechos y establecer sus pretensiones frente a los órganos jurisdiccionales, con el objetivo de obtener de estos una resolución fundada en derecho. En tal sentido, la Constitución ha determinado como principios de la tutela judicial efectiva la inmediación y la celeridad, así como la prohibición de que alguna de las partes quede en indefensión (…)[2].

En consecuencia, el derecho a la tutela judicial efectiva se sustenta bajo la observancia de tres parámetros fundamentales: primero, el derecho a acceder gratuita y efectivamente a los órganos jurisdiccionales; segundo, que estos cumplan procedimientos mínimos, guiados por las garantías del debido proceso y finalmente, que este brinde certeza de justicia, a través, de una resolución fundada en derecho y debidamente motivada, la cual debe ser íntegramente ejecutada. Consecuentemente, la inobservancia de uno de ellos, evidentemente acarrea la transgresión del derecho a la tutela judicial efectiva.

---

[1] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 127-13-SEP-CC, caso N.° 033-12-EP.

[2] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 153-14-SEP-CC, caso N.º 1540-13-EP.

En el ámbito internacional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos respecto de la tutela judicial efectiva ha establecido que:

> (…)el artículo 25.1 de la Convención contempla la obligación de los Estados Partes de garantizar a todas las personas bajo su jurisdicción, un recurso judicial efectivo contra actos violatorios de sus derechos fundamentales. Dicha efectividad supone que, además de la existencia formal de los recursos, éstos den resultados o respuestas a las violaciones de derechos contemplados ya sea en la Convención, en la Constitución o en las leyes (…) Así, el proceso debe tender a la materialización de la protección del derecho reconocido en el pronunciamiento judicial mediante la aplicación idónea de dicho pronunciamiento.[3]

Acorde a los contenidos normativos y jurisprudenciales antes enunciados se colige que la tutela judicial efectiva es el derecho de acceso a la justicia y de protección eficaz de los derechos y garantías ciudadanas, cuya eficacia radica en la realización de los derechos individuales y sociales. En este contexto, la efectividad en el acceso a la justicia se instituye en un requisito esencial dentro de un sistema legal igualitario moderno orientado a garantizar los derechos constitucionales y humanos.

Cabe indicar que la tutela judicial efectiva tiene vinculación cabal con la seguridad jurídica, en razón de que requiere de la existencia de un sistema jurídico válido y eficaz, establecido preliminarmente destinado a garantizar a las personas la certeza de contar con jueces competentes que defiendan, protejan y tutelen sus derechos, evitando recurrir de forma incesante a las formalidades legales[4].

Así, la tutela judicial efectiva representa el derecho que tienen las personas para acceder al sistema judicial, a conseguir de los tribunales competentes resoluciones motivadas y correlativamente para realizar un efectivo ejercicio del derecho a la defensa. En este sentido, cabe precisar que cuando una persona pretenda la defensa de sus derechos o intereses legítimos, ella debe ser atendida por un órgano jurisdiccional, a través de un proceso dotado de un conjunto de garantías mínimas.
De acuerdo a los enunciados expuestos precedentemente y en concordancia con el análisis de las piezas procesales y de las decisiones judiciales impugnadas, dentro del juicio de nulidad de laudo arbitral –materia de la presente acción extraordinaria de protección- es de importancia establecer, que en un primer momento la materialización de la tutela judicial efectiva empieza por el acceso al sistema judicial.

Al respecto, se constata que al legitimado activo se le otorgó y garantizó el derecho de acceso al sistema judicial, como efectivamente lo hizo al haber interpuesto los recursos verticales y horizontales franqueados en las leyes atinentes a la materia.

Conforme consta de los autos del proceso judicial ordinario que el legitimado activo, a nombre de su representada, interpuso el recurso de apelación a la sentencia dictada por el juez *a quo*, misma que fue conocida y resuelta por los jueces de la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Guayas, quienes mediante sentencia dictada el 22 de mayo de 2014 a las 12h00, resolvieron rechazar el recurso de apelación interpuesto, confirmar la sentencia recurrida en todas sus partes, a través de la cual se negó la acción de nulidad de laudo arbitral interpuesta.

De esta sentencia, el hoy accionante interpuso el recurso horizontal de aclaración, el mismo que fue atendido y resuelto mediante el auto del 10 de junio de 2014 a las 16h23, dictado por la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Guayas, por el cual se negó el pedido de aclaración.

Debido a la inconformidad del accionante, en representación de CONECEL, con respecto a las decisiones judiciales antes enunciadas, presentó el recurso extraordinario de casación el mismo que fue conocido y resuelto por la misma Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Guayas, mediante el auto del 26 de junio de 2014, a las 12h25, a través del cual se inadmitió el recurso interpuesto por considerar contrario a las normas que rigen la materia respecto de que el proceso no representa un juicio de conocimiento.

Frente a la resolución judicial precedente, el hoy legitimado activo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley de Casación, interpuso el recurso de hecho el mismo que fue concedido por los jueces de la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Guayas, mediante el auto del 21 de agosto de 2014 a las 10h38.

El expresado recurso de hecho fue sustanciado y resuelto por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, mediante el auto del 08 de abril de 2015 a las 14h45, hoy materia de la presente acción extraordinaria de protección, por el cual se desestimó el referido recurso de hecho y correlativamente se inadmitió el recurso de casación interpuesto.

En consecuencia, del desarrollo procesal analizado es de advertir que el requisito de la tutela judicial efectiva, acceso al sistema judicial, fue respetado al hoy accionante, en tanto fue atendido por un órgano jurisdiccional, a través de un proceso dotado de un conjunto de garantías mínimas y pudo hacer efectivo su derecho a la defensa, conforme a sus pretensiones expuestas.

De la misma forma, no se advierte ninguna anomalía procesal o jurídica que evidencie vulneraciones al derecho de acceso a la justicia, tanto al accionante como a la parte demandada y que hagan relación a la afectación de los derechos constitucionales, razón por la cual es incuestionable que a las partes procesales se les respetó y garantizó el referido derecho.

---

[3] Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras, Excepciones Preliminares, párr. 93.

[4] PECES-BARBA, Gregorio; Curso de Derechos Fundamentales. Teoría General; Universidad Carlos III de Madrid; BOE; Madrid; 1999; pp. 249 y 250.

Un segundo elemento que satisface el derecho a la tutela judicial efectiva, es el aseguramiento de la aplicación de las reglas del debido proceso en la tramitación procesal por parte de las autoridades judiciales o administrativas.

El debido proceso está concebido como la garantía destinada a limitar el poder, cuyo objeto natural es el de impedir que cualquier decisión de la autoridad contenga caracteres de ilegitimidad, que tienda a amenazar, afectar o lesionar algún derecho constitucional, como consecuencia de la vulneración de las reglas del debido proceso. Vale decir que el debido proceso abarca una conceptualización de prevención, en tanto controla que la administración y legislación no se extralimiten en la discrecionalidad y que se aplique el principio de razonabilidad[5].

De allí, que el derecho al debido proceso se convierte en el límite material frente al posible ejercicio arbitrario del poder por parte de las autoridades del Estado.

De acuerdo a los criterios antes enunciados y remitiéndonos al caso *in examine*, es oportuno referir que la impugnación realizada por el legitimado activo se concreta básicamente a demostrar su inconformidad subjetiva respecto de las decisiones judiciales adoptadas en las diferentes instancias que niegan la procedencia de sus diferentes recursos verticales y horizontales interpuestos –concretamente del auto contradicho- lo cual –a su criterio- constituye una clara vulneración del derecho de acceso a la justicia.

En líneas anteriores se especificó y describió toda la actividad jurisdiccional que realizó el accionante, a nombre de su representada para la defensa de sus derechos, en lo relativo a la presentación de los recursos verticales y horizontales previstos en la ley, que efectivamente fueron interpuestos y sustanciados, aunque no fueron aceptados porque según los jueces competentes, la ley de la materia así lo dispone al establecer expresamente que no procede el recurso de casación en procesos judiciales que no son de conocimiento, como es el caso específico materia del presente examen constitucional, que hace relación a la demanda de nulidad de un laudo arbitral.

En estas circunstancias, la Corte Constitucional no advierte que las autoridades a través de sus decisiones judiciales hayan actuado de forma ilegítima en perjuicio de los derechos de la representada del hoy legitimado activo, así como tampoco se evidencia que las resoluciones –concretamente el auto impugnado- sean producto de actividad discrecional alguna sino que, por el contrario, están revestidas de criterios jurídicamente razonables.

Cabe indicar que la negativa a las peticiones realizadas por el accionante a favor de su representada, no necesariamente implica vulneración al derecho constitucional de petición, porque aquel tuvo acceso y fue atendido por los órganos jurisdiccionales de forma oportuna, clara y motivada. Por ello, debe enfatizarse que el derecho de petición y la respuesta de los órganos de justicia bajo ningún concepto involucran la obligación de acceder favorablemente a lo solicitado, situación que de producirse no necesariamente incurre en vulneración del derecho de petición, más aún si la autoridad ha respondido al peticionario de forma oportuna y conforme al ordenamiento jurídico vigente.

De acuerdo al análisis precedente se puede concluir que, en el proceso judicial ordinario, específicamente en el auto materia de la impugnación, se estima garantizado el respeto a las reglas del debido proceso, en razón de que se otorgó a las partes procesales las garantías de acceso a los órganos jurisdiccionales competentes para la protección de sus derechos y fueron atendidos en todas y cada una de sus peticiones, acorde con el procedimiento estipulado en las leyes pertinentes.

Un tercer requisito que conforma la tutela judicial efectiva hace relación a la dimensión de ejecución de las decisiones judiciales y que en esta fase estén sustentadas en derecho y exentas de arbitrariedad.

Para efectos de justificar que el auto impugnado está libre de arbitrariedad y por el contrario contiene argumentos adecuados y razonables, conviene trascribir el segmento correspondiente de la decisión judicial, que dice:

> SEGUNDO.- El Art. 2 inciso primero de la Ley de Casación, determina que el recurso de casación procede 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 contencioso administrativo. Son procesos de conocimiento, de condena, declarativo puro o de declaración constitutiva, aquella que tiene por finalidad la declaración de un derecho o responsabilidad o de constitución de una relación jurídica. En ellos, el juez tiene la finalidad de "decir el derecho".- Sobre la base de este criterio, con el que concuerda esta Sala, en forma reiterada se ha expresado que la acción de nulidad del laudo arbitral se constituye en un recurso incidental, respecto del arbitraje al que se sometieron las partes; antecedente con el cual resulta ilógico que, habiéndose sometido voluntariamente a una cesión arbitral, excluyendo por si, la vía jurisdiccional, ahora se sometan a ella para anular lo que es consecuencia de un acto voluntario que no admite recurso alguno, siendo que la efectividad del laudo proviene del compromiso de las partes de atacarlo, careciendo por tanto la decisión de las características propias de una sentencia judicial a las que alude el Art. 2 de la Ley de Casación. Bajo esta premisa, la impugnación de un laudo arbitral no es un asunto de conocimiento, porque además así lo establece el inciso final del Art. 31 de la Ley de Mediación y Arbitraje, dado que el arbitraje es un mecanismo de solución de conflictos de jurisdicción privada por terceras personas, no investidas de jurisdicción común, de la que las partes justamente se sustraen, por acto de voluntad, abriendo el camino al principio universal de KOMPETEMZ-KOMPETENZ (competencia de la competencia), establecido en el Art. 22 de la Ley de Arbitraje y Mediación, según el cual los árbitros, constituidos en el Tribunal, tienen la exclusiva facultad de decidir acerca de su propia competencia, y sobre las excepciones. La intervención de la justicia ordinaria, obra en función de la ejecución de las resoluciones arbitrales, por la vía de apremio real, por expresa disposición de la ley, al carecer el juez arbitral de fuerza, competencia y atribuciones para adoptar tales medidas, una vez que dichas resoluciones

[5] GOZAINI, Osvaldo; Derecho Procesal Constitucional, El Debido Proceso; Rubinzal-Culzoni editores; Buenos Aires; 2004; Pág. 171

> alcanzan la calidad de sentencia ejecutoriada, pasada en autoridad de cosa juzgada. En conclusión, siendo la acción de nulidad de un laudo arbitral un recurso incidente, respecto del arbitraje, al que se han sometido las partes, no es admisible el recurso de casación, tanto más que la decisión que emite la Corte Provincial no resuelve sobre el asunto de fondo (es decir respecto de lo principal) materia del arbitraje, sino que se pronuncia sobre nulidades relacionadas con cuestiones de procedimiento, como un mecanismo de control judicial del procedimiento arbitral, más no como vía para acceder a una instancia que revise integralmente la controversia resuelta por el laudo; razón por la cual las causas para la acción de nulidad de laudo arbitral, son restringidas a los aspectos de mera formalidad. Por las razones expuestas, la Sala de Conjueces de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, desestimando el recurso de hecho, INADMITE el recurso de casación presentado. (…) Notifíquese.- (…) (sic).

De la revisión del texto transcrito se evidencia que el mismo está dotado de una coherencia adecuada entre el análisis de las situaciones fácticas y el carácter normativo pertinente para la resolución del caso concreto, coherencia que se materializa a través de la interpretación y aplicación de las normas jurídicas aplicables a los hechos reclamados. Por ello, se puede constatar que la actuación judicial guarda estricto respeto a las normas y principios constitucionales por lo que se evidencia conformidad con el contenido constitucionalmente declarado y a su vez no se detecta que, a través de esta actuación judicial, se haya afectado o menoscabado derechos constitucionales en perjuicio de las partes procesales.

A través de la decisión judicial impugnada se hace conocer las razones jurídicas por las cuales se rechazó el recurso de casación interpuesto, por el hoy legitimado activo, lo cual crea certidumbre de que el auto impugnado conlleva una interpretación racional del ordenamiento jurídico vigente y no es producto de la arbitrariedad. Vale decir, que el auto refutado contiene un análisis lógico y pertinente con respecto a las situaciones fácticas del caso concreto, expresado mediante las apropiadas valoraciones normativas que han sido producto de la relación del derecho aplicable con las pretensiones o hechos concretos.

En estas circunstancias, el auto impugnado no contiene ninguna clase de arbitrariedad y por el contrario contiene criterios lógicos y razonables necesarios para la resolución del caso concreto.

Conforme a las consideraciones antes expuestas, la Corte Constitucional establece que la impugnación realizada por el accionante respecto a la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en el auto mencionado, carece de todo sustento constitucional y por el contrario el mismo ha sido protegido y garantizado.

2. **El auto dictado el 08 de abril de 2015 a las 14h45, por la Sala de Conjueces de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, dentro del recurso de casación signado con el N.° 17711-2014-0626, ¿vulnera el derecho constitucional al debido proceso en la garantía a recurrir el fallo o resolución establecido en el artículo 76 numeral 7 literal m de la Constitución de la República?**

El artículo 76 numeral 7 literal **m** de la Constitución de la República establece lo siguiente:

> (…) En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: (…) 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: (…) m) Recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos.

Ciertamente, la disposición constitucional antes expuesta garantiza a los justiciables el derecho a recurrir de los fallos dictados en los procesos en los que se decida sobre sus derechos, en los cuales haya sido parte y con respecto a los cuales exista inconformidad. Esta norma de orden constitucional encuentra respaldo en lo dispuesto en el artículo 8 numeral 2 literal **h,** de la Convención Americana de Derechos Humanos.

El derecho para impugnar un fallo, a través de los medios impugnatorios previstos en el ordenamiento jurídico, faculta a las partes procesales para que, en el orden del principio de la tutela judicial efectiva, requieran que su proceso y/o sentencia derivada del mismo sea recurrida ante un juez superior, para que en ejercicio de sus potestades jurisdiccionales ratifique, reforme o revoque las decisiones judiciales venidas del inferior, a efectos de garantizar el derecho constitucional a un proceso justo.

Cabe indicar que los medios impugnatorios para que sean motivo de procedencia, sustanciación y resolución deben estar sujetos a ciertos condicionamientos o requisitos que fundamentalmente hacen relación a: 1. Que la resolución sea recurrible, esto es, que las resoluciones o fallos puedan ser impugnables y, 2. Que la resolución no sea firme o que no tenga efecto de cosa juzgada.

De acuerdo con los argumentos jurídicos expresados por los juzgadores en el auto materia de la impugnación, se describe de forma concluyente que la improcedencia del recurso de casación tiene como fundamento la disposición normativa determinada en el artículo 2 de la Ley de Casación, mediante la cual se estableció que la impugnación de un laudo arbitral no posee el carácter de un proceso de conocimiento, conforme así lo ratifica el artículo 31 inciso final de la Ley de Mediación y Arbitraje y porque además el arbitraje es un mecanismo de solución de conflictos alternativo y voluntario, dirigido por un tercero privado carente de potestad jurisdiccional.

Al respecto, la Corte Constitucional mediante sentencia N.º 173-14-SEP-SEP-CC estableció que:

> (…) la acción de nulidad surge como consecuencia de las causales previstas en el artículo 31 respecto del laudo arbitral, lo cual no genera ni da lugar a considerar que la acción de nulidad es una acción independiente del laudo que tiene un trámite adicional al previsto en el artículo mencionado, ya que por el contrario surge de este, conforme lo determinado en la ley.

> Siendo así, la restricción impuesta en el artículo 30 – inapelabilidad laudo arbitral– genera un efecto directo también en la acción de nulidad, ya que caso contrario la Ley hubiera establecido la facultad de recurrencia de la sentencia que resuelva dicha acción[6].

Este criterio fue sostenido por la Corte Constitucional en la sentencia N.º 081-13-SEP-CC, en la que al analizar un auto dictado por la Sala de Conjueces de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia que inadmitía a trámite un recurso de casación propuesto en contra de una acción de nulidad, al considerar a esta como un recurso incidente, esta Corte señaló:

> Una de las características principales del proceso arbitral, es la establecida en el artículo 30 de la Ley de Arbitraje y Mediación, el cual señala que los laudos arbitrales son inapelables; por lo que, las partes, al aceptar someterse a un proceso arbitral, implícitamente aceptan la inapelabilidad de los laudos arbitrales y de esta manera aceptan someterse a la decisión en estos adoptada [7].

Por otra parte, la Corte Constitucional ya se ha pronunciado en anteriores fallos respecto de que si bien la Norma Suprema establece la facultad para recurrir de los fallos, este derecho no es generalizado al manifestar que:

> Sin embargo, aun cuando el derecho a un doble pronunciamiento es un derecho constitucional, esto no significa que el legislador deba establecer recursos en todo proceso, incluso en aquellos que por su naturaleza sean innecesarios, pues el derecho a recurrir de un fallo no es absoluto (…).[8]

De la misma forma, la jurisprudencia constitucional ecuatoriana ha establecido que el derecho a recurrir de los fallos o decisiones judiciales, a través de los medios impugnatorios no tiene el carácter de obligatorio en todos los asuntos que son de decisión judicial, tomando en consideración que por intermedio de la ley se puede establecer excepciones pero con la condición de que se respete el derecho al debido proceso, a la defensa, a la igualdad y no se restrinja el acceso a la administración de justicia. Al respecto el máximo organismo de interpretación constitucional del Ecuador ha enunciado:

> (…) existen procesos en los cuales la ley expresamente no prevé la posibilidad de presentar recursos, lo cual no significa una vulneración al derecho constitucional a la tutela judicial efectiva, sino por el contrario, implica el acceso a la justicia bajo un marco de certeza jurídica.

Concomitante con la jurisprudencia constitucional antes referida, la Corte Constitucional, para el período de transición, estableció asimismo que el derecho a recurrir de un fallo o resolución judicial no es aplicable para todas las circunstancias, en razón de que "existen procesos que por su naturaleza excepcional ameritan una tramitación sumaria sin que medien otras instancias para su prosecución"[9].

De lo expuesto anteriormente, es concluyente establecer que los argumentos jurídicos sustentados en el auto materia de la impugnación, de ninguna manera representan afectación alguna al derecho al debido proceso en la garantía a recurrir el fallo o resolución establecido en el artículo 76 numeral 7 literal **m** de la Constitución de la República del Ecuador, conforme así lo ha alegado el legitimado activo, sino que, contrariamente, el mismo ha sido respetado y garantizado no solo a favor del hoy accionante en representación de CONECEL, sino de las partes procesales intervinientes en el proceso judicial de jurisdicción ordinaria.

Corresponde advertir que la sola inconformidad subjetiva, no necesariamente implica vulneración de los derechos constitucionales y menos cuando se evidencia que no existe coherencia entre las situaciones fácticas, procesalmente constatadas con las aducidas vulneraciones de las normas constitucionales invocadas por el legitimado activo.

Con base en las argumentaciones expuestas en líneas precedentes, la Corte Constitucional establece que, en el caso *in examine*, no existe vulneración alguna de los derechos establecidos en la Constitución de la República y en los instrumentos internacionales de protección de derechos humanos.

III DECISIÓN

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

SENTENCIA

1.- Declarar que no existe vulneración de derechos constitucionales.

2.- Negar la acción extraordinaria de protección planteada.

3.- Notifíquese, publíquese y cúmplase.

f.) Alfredo Ruiz Guzmán, **PRESIDENTE.**

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

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con ocho votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez Loayza, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Patricio Pazmiño Freire, Roxana Silva Chicaiza, Manuel Viteri Olvera y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de la jueza Ruth Seni Pinoargote, en sesión del 13 de enero del 2016. Lo certifico.

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

---

[6] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 173-14-SEP-SEP-CC, caso N.º 1114-12-EP.

[7] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 081-13-SEP-CC, caso N.º 0091-13-SEP-CC.

[8] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 008-13-SCN-CC, caso N.º 0033-09-CN y acumulados.

[9] Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.˚ 003-10-SCN-CC, caso N.˚ 0005-09-CN.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 23 de febrero de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0932-15-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el señor Alfredo Ruíz Guzmán, Presidente de la Corte Constitucional, el día jueves 21 de enero del dos mil dieciséis.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 21 de febrero de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 20 de enero de 2016

SENTENCIA N.° 021-16-SEP-CC

CASO N.° 0540-12-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El economista Elvis Raúl Rovayo Nieto en calidad de director regional subrogante y recaudador especial del Servicio de Rentas Internas Litoral Sur, presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 28 de septiembre de 2011, dictada por el entonces Tribunal Distrital de lo Fiscal N.° 2 con sede en Guayaquil dentro del juicio de excepciones presentado por el ingeniero Francisco Arroyo Almeida en calidad de representante legal de la compañía POSTINSA S. A., contra el proceso coactivo N.° RLS-00332-2010 a cargo de la autoridad tributaria.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, el 30 de marzo del 2012, certificó de conformidad con lo establecido en el segundo inciso del cuarto artículo innumerado agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, que en referencia a la acción N.° 0540-12-EP, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

Mediante auto del 6 de febrero de 2014 a las 09:30, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador, integrada por los jueces constitucionales María del Carmen Maldonado Sánchez, Ruth Seni Pinoargote y Antonio Gagliardo Loor, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.° 0540-12-EP.

El 6 de noviembre de 2012, fueron posesionados los jueces y juezas de la Primera Corte Constitucional ante la Asamblea Nacional, de conformidad con lo establecido en los artículos 25 y 27 del Régimen de Transición de la Constitución de la República.

Mediante providencia del 6 de febrero de 2014, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, integrada por las juezas y juez constitucionales María del Carmen Maldonado Sánchez, Ruth Seni Pinoargote y Antonio Gagliardo Loor, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N° 0540-12-EP.

En virtud del sorteo efectuado por el Pleno del Organismo en sesión ordinaria de 6 de marzo de 2014, le correspondió la sustanciación de la causa al juez constitucional Alfredo Ruiz Guzmán, quien mediante providencia del 15 de mayo de 2015 a las 09h00, avocó conocimiento de la causa N.° 0540-12-EP y dispuso la respectiva notificación a las partes procesales.

De la solicitud y sus argumentos

Manifiesta el legitimado activo que la sentencia objeto de la presente acción extraordinaria de protección puso fin al juicio por excepciones N.° 09501-2010-0143 deducido por los ciudadanos Francisco Javier Arroyo Almeida y Georgette Ivonne Juez Ayala, en representación de la Compañía POSTINSA S. A. en contra del Servicio de Rentas Internas.

Expone el accionante que el entonces Tribunal Distrital de lo Fiscal N.° 2 sustentó su fallo de manera equivocada en la resolución del Pleno de la Corte Nacional de Justicia publicada en el Registro Oficial N.° 93 del 22 de diciembre de 2009, desconociendo la múltiple jurisprudencia que determina que la interposición del recurso de revisión no impide a la administración el ejercicio de su facultad coactiva.

Indica que la Primera Sala del Tribunal Distrital de lo Fiscal debió emitir su decisión en atención al contenido de los fallos de triple reiteración dictados por la Corte Nacional de Justicia dentro de los expedientes N.° 93-2000 publicado en el Registro Oficial N.° 160 del 20 de junio de 2002; 120-99 publicado en el Registro Oficial N.° 160 del 11 de septiembre de 2000, entre otros, que a criterio del accionante guardan relación con el recurso de revisión.

Finalmente, considera que en las referidas sentencias se establece con claridad que la insinuación del recurso de revisión no interrumpe la acción de cobro toda vez que la naturaleza de este recurso no es igual a la de un reclamo administrativo, en tanto es extraordinaria conforme se desprende de la prescripción normativa contenida en el artículo 143 del Código Tributario.

Identificación de los derechos presuntamente vulnerados por la decisión judicial

El legitimado activo manifiesta que los derechos constitucionales vulnerados mediante la expedición de la

sentencia impugnada son principalmente el debido proceso, y la seguridad jurídica, establecidos en el artículo 76 y 82 de la Constitución de la República del Ecuador.

Pretensión concreta

En atención a lo mencionado, manifiesta el accionante que "por los fundamentos de derecho vertidos, solicitamos se declare la inconstitucionalidad de la sentencia expedida por la Primera Sala del Tribunal Distrital de lo Fiscal N.º 2 de Guayaquil, por violación de normas constitucionales expresamente señaladas".

Decisión judicial impugnada

Sentencia del 28 de septiembre de 2011, dictada por la Primera Sala del Tribunal Distrital de lo Fiscal N.° 2 con sede en Guayaquil dentro del proceso N.° 2010-0143

> PRIMERO.- Tratándose el presente asunto de excepciones opuestas a un procedimiento administrativo de ejecución, este Tribunal es competente para conocerlo y resolverlo, en atención a lo dispuesto en el art 222 del Código Tributario, competencia que además se encuentra respaldada en la Disposición Transitoria Cuarta del Código Orgánico de la Función Judicial (…) y las Resoluciones de la ex Corte Suprema de Justicia sobre competencia y jurisdicción de los Tribunales Distritales de lo Fiscal de fecha 5 de Mayo y 6 de Octubre de 1993, respectivamente (…) TERCERO.- El accionante ha propuesto la excepción 6 del Art. 212 del Código Tributario (…) Uno.- El motivo de la controversia es la acción de cobro que ha emprendido el Área de Cobranza Coactiva de la Dirección Regional del Servicio de Rentas Internas del Litoral Sur (…) QUINTO.- Valoración de las pruebas, corresponde al juzgador, al momento de dictar sentencia, decidir con claridad sobre los puntos que se trabó la litis y aquellos que, en relación directa a los mismos, comporten control de legalidad de los antecedentes o fundamentos de la resolución o acto impugnado (…).- El accionante ha propuesto demanda invocando como única excepción la contemplada en el numeral 6 del Art. 212 del Código Tributario; Dos.- La referida excepción se refiere "Encontrarse en trámite, pendiente de resolución, un reclamo o recurso administrativo u observaciones formuladas respecto al título o al derecho para su emisión (…) Cinco.- De fojas 66 a 67 del proceso, consta fotocopias certificada del Recurso de Revisión formulado por el Ing. Francisco Arroyo Almeida (…) reclamo administrativo que ha sido presentado el 8 de septiembre del 2010. Seis.- De fojas 17 a 20 del proceso consta el Auto de Pago, con el cual se inicia la acción coactiva (…), dictado el 25 de octubre del 2010 a las 11h08; es decir posterior al recurso de revisión formulado por el contribuyente; por consiguiente se cumple con los fundamentos de la excepción planteada; más aún, si consideramos que, en el Registro Oficial No. 93 del 22 de Diciembre del 2009, consta la Resolución del Pleno de la Corte Nacional de Justicia que en su Artículo 1. Resuelve: Aprobar el informe remitido por el Departamento de Procesamiento de Jurisprudencia y en consecuencia declarar la existencia del siguiente precedente jurisprudencial obligatorio, por la triple reiteración de fallos sobre un mismo punto de derecho: En aplicación del artículo 144 del Código Tributario, se determina que cuando el recurso de revisión ha sido insinuado por el particular, al amparo del Art. 143 del Código Tributario, la Autoridad Tributaria competente dará el trámite correspondiente, sin que sea posible ordenar, sin más su archivo. En mérito a los considerandos que anteceden, este Tribunal Distrital de lo Fiscal No. 2-IS, con sede de Guayaquil, 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, presentada por el ING. FRANCISCO ARROYO ALMEIDA Representante Legal de la Compañía POSTINSA S. A., por consiguiente acepta la excepción por encontrarse en trámite pendiente de resolución un reclamo o recurso administrativo que consta en el numeral 6 del Art. 212 del Código Tributario…"

De la contestación a la demanda y sus argumentos

Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario N.° 2 con sede en Guayaquil

Comparecen los señores Paula Sabia Pinto, Fernando Cohn Zurita y Fernando Andrade Álvarez, jueces de la Primera Sala del entonces Tribunal Distrital de lo Fiscal con sede en la ciudad de Guayaquil conforme se desprende a fojas 35 a 36 del expediente constitucional manifestando en lo principal:

Que la sentencia objeto de la presente acción extraordinaria de protección fue dictada por autoridades jurisdiccionales que actualmente no forman parte del Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario N.° 2 como lo son el doctor Miguel Paredes Ortiz, la abogada Zoraida León Junco y el doctor Franklin Santos Plazarte.

Procuraduría General del Estado

Comparece el abogado Marcos Arteaga Valenzuela, en calidad de director nacional de patrocinio, delegado del Procurador General del Estado, señalando casilla constitucional para los fines pertinentes.

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 **c** y tercer inciso del artículo 46 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Naturaleza de la acción extraordinaria de protección.

La acción extraordinaria de protección propende, de conformidad con lo establecido en la Constitución de la República del Ecuador así como en la jurisprudencia de este organismo, que las vulneraciones de derechos constitucionales no queden en la impunidad, razón por la

cual mediante esta garantía se permite que las sentencias, autos y resoluciones firmes y ejecutoriadas puedan ser objeto de revisión por parte del más alto órgano de control de constitucionalidad, la Corte Constitucional.

Así también, esta Corte en su sentencia N.° 022-14-SEP-CC dictada dentro del caso N.° 1699-11-EP señaló que a partir de la acción extraordinaria de protección "no se puede pretender el análisis de asuntos de mera legalidad propios e inherentes a la justicia ordinaria. En virtud de ello, la Corte Constitucional no puede entrar a analizar, menos aún resolver, cuestiones eminentemente legales…".

Finalmente, de conformidad con lo establecido por el Pleno del Organismo en su sentencia N.° 146-14-SEP-CC dentro del caso N.° 1773-11-EP 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 del problema jurídico para la resolución del caso

Con las consideraciones anotadas, con la finalidad de resolver la presente acción extraordinaria de protección, esta Corte Constitucional establece el siguiente problema jurídico:

La sentencia de 28 de septiembre de 2011, dictada por la Primera Sala del Tribunal Distrital de lo Fiscal N.° 2 con sede en Guayaquil, ¿vulnera el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación previsto en el artículo 76 numeral 7 literal l de la Constitución de la República del Ecuador?

El artículo 76 numeral 7 literal **l** de la Constitución de la República prescribe lo siguiente:

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

El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador, en el marco de lo establecido en el precitado artículo, señaló en su sentencia N.° 092-13-SEP-CC, dictada dentro del caso N.° 0538-13-EP, que la garantía de la motivación cuenta con determinados requisitos a ser observados por las autoridades, encontrándose entre estos la razonabilidad, lógica y finalmente la comprensibilidad.

Respecto a los parámetros referidos, este organismo en la sentencia N.° 225-14-SEP-CC emitida dentro de la causa N.° 0289-13-EP, determinó que el requisito de razonabilidad "… implica la fundamentación de la decisión del juez y la construcción de que su criterio debe realizarse sobre la base de las fuentes del derecho que en el caso concreto, resultan aplicables y pertinentes"; en lo que respecta al requisito de la lógica señaló que se refiere a que la resolución debe ser construida "… sobre la base de premisas debidamente coherentes y concatenadas entre sí, pero principalmente con la conclusión que de aquellas se obtiene"; y finalmente sobre el parámetro de la comprensibilidad indicó que se vincula con la "… claridad del lenguaje utilizado por el juzgador para exponer su argumento y garantizar que el fallo sea adecuadamente entendido, tanto por las partes procesales como por el gran auditorio social".

En este orden de ideas y conforme lo manifestado por esta Corte Constitucional en su fallo N.° 094-15-SEP-CC dictada dentro del caso N.° 1013-14-EP es de trascendental importancia que las autoridades jurisdiccionales identifiquen con claridad absoluta la naturaleza del proceso puesto en su conocimiento, a fin de que entre otros aspectos, determinen de manera adecuada las fuentes de derecho pertinentes para la resolución de la controversia.

En esta línea, este organismo considera oportuno señalar que la decisión objeto de la presente acción extraordinaria de protección es proveniente de la justicia ordinaria, toda vez que fue dictada por la Primera Sala del Tribunal Distrital de lo Fiscal N.° 2 con sede en Guayaquil en el marco de un proceso contencioso tributario que tuvo lugar en virtud de las excepciones planteadas por el representante legal de la Compañía POSTINSA S. A. al proceso coactivo N.° RLS-00332-2010 a cargo del Servicio de Rentas Internas.

En este sentido, esta Corte Constitucional estima oportuno recordar que de conformidad con lo determinado en su sentencia N.° 202-14-SEP-CC, dictada dentro del caso N.° 950-13-EP, "… no es competencia de la justicia constitucional el pronunciarse respecto a la debida o indebida aplicación e interpretación de disposiciones normativas de naturaleza infraconstitucional, toda vez que para el efecto el ordenamiento jurídico ecuatoriano prevé la existencia de los intérpretes normativos correspondientes –justicia ordinaria–".

Una vez que se ha hecho referencia a qué se ha de entender por la garantía en cuestión así como sobre la naturaleza de la decisión objeto de la presente acción extraordinaria de protección, esta Corte procederá a dar solución al problema jurídico planteado.

Razonabilidad

En lo que respecta al requisito de razonabilidad**,** éste se encuentra relacionado principalmente con la determinación de las fuentes de Derecho en las que el operador de justicia funda su decisión y en la pertinencia de aquellas con el proceso puesto en su conocimiento.

Al respecto, este organismo observa que la Primera Sala del Tribunal Distrital de lo Fiscal N.° 2 con sede en Guayaquil radicó su competencia principalmente en atención a lo establecido en las prescripciones normativas contenidas en

los artículos 222 del Código Tributario y en la disposición transitoria cuarta del Código Orgánico de la Función Judicial. Esto por cuanto, en el considerando primero de la decisión objeto de la presente garantía jurisdiccional determinó "PRIMERO (…) este Tribunal es competente para conocerlo y resolverlo, en atención a lo dispuesto en el artículo 222 del Código Tributario, competencia que además se encuentra respaldada en la Disposición Transitoria Cuarta del Código Orgánico de la Función Judicial…".

Continuando con el análisis, esta Corte evidencia que la Primera Sala del Tribunal Distrital de lo Fiscal N.° 2 con sede en la ciudad de Guayaquil, en los considerandos segundo y quinto determinó las disposiciones normativas en las cuales basó su análisis y decisión del caso. Así se advierte que los jueces provinciales hicieron referencia a aquellas prescripciones contenidas en el artículo 212 numeral 6 del Código Tributario y en la resolución del Pleno de la Corte Nacional de Justicia del 25 de noviembre de 2009, publicada en el Registro Oficial N.° 93 del 22 de diciembre de 2009, que determinó en lo principal:

> Artículo 1.- Aprobar el informe remitido por el Departamento de Procesamiento de Jurisprudencia y en consecuencia declarar la existencia del siguiente precedente jurisprudencial obligatorio, por la triple reiteración de fallos sobre un mismo punto de derecho:
>
> En aplicación del artículo 144 del Código Tributario, se determina que cuando el recurso de revisión ha sido insinuado por el particular, al amparo del art. 143 del Código Tributario, la Autoridad Tributaria competente dará el trámite correspondiente, sin que sea posible ordenar, sin más, su archivo.

De lo manifestado, esta Corte Constitucional constata que la Primera Sala del Tribunal Distrital de lo Fiscal N.° 2 con sede en Guayaquil, determinó de manera clara y específica las fuentes de derecho en las que radicó su competencia para el conocimiento y resolución de la controversia; así como también aquellas en las que fundó su análisis y decisión, por lo que concluye que ha tenido lugar una debida observancia al requisito de la razonabilidad.

Lógica

En armonía con lo manifestado en párrafos precedentes el parámetro de la lógica se encuentra relacionado no solo con la coherencia que debe existir entre las premisas con la conclusión final, sino también con la carga argumentativa que debe existir por parte de las autoridades jurisdiccionales en los razonamientos, afirmaciones y finalmente en la decisión que vaya a adoptar.

En este orden de ideas y en atención a lo manifestado en el análisis precedente, la Primera Sala del Tribunal Distrital de lo Fiscal N.° 2 en el considerando quinto señaló:

> Uno.- El accionante ha propuesto demanda invocando como única excepción la contemplada en el numeral 6 del Art. 612 del Código Tributario; Dos.- La referida excepción se refiere "Encontrarse en trámite, pendiente de resolución, un reclamo o recurso administrativo u observaciones formuladas respecto al título o al derechos para su emisión; en consecuencia corresponde examinar si el contribuyente ha presentado Recurso de Revisión antes de que la Administración haya dictado el Auto de Pago…"

Posteriormente, la judicatura señaló entre otras consideraciones las siguientes:

> Tres.- De fojas 1 a 8 vuelta consta las fotocopias certificadas de la Liquidación de Pago por Diferencias en la Declaración No. RLS-CDIOLPV10-00027 (…) Cinco.- De fojas 66 a 67 del proceso, consta fotocopias certificadas del Recurso de Revisión formulado por el Ing. Francisco Arroyo Almeida y, que guarda relación con la Liquidación de Pago por Diferencias en la Declaración No. RLS-CDIOLPV10-00027, reclamo administrativo que ha sido presentado el 8 de septiembre del 2010 (…) Seis.- De fojas 17 a 20 del proceso, consta el Auto de Pago, con el cual se inicia la acción coactiva No. RLS-00332-2010, dictado el 25 de Octubre del 2010 a las 11h08…

Resalta a su vez, la conclusión formulada por parte de la Primera Sala del Tribunal de lo Fiscal N.° 2 con sede en Guayaquil en atención a los recaudos procesales "… por consiguiente se cumple con los fundamentos de la excepción planteada; más aún, si consideramos que, en el Registro Oficial N.° 93 del 22 de diciembre del 2009, consta la Resolución del Pleno de la Corte Nacional de Justicia…".

De lo manifestado, la este organismo evidencia que las autoridades jurisdiccionales integrantes de la Primera Sala del Tribunal Distrital de lo Fiscal centraron su análisis y conclusiones en las prescripciones normativas contenidas tanto en el Código Tributario como en el precedente jurisprudencial obligatorio contenido en la resolución del Pleno de la Corte Nacional de Justicia del 25 de noviembre de 2009, publicada en el Registro Oficial N.° 93 del 22 de diciembre de 2009. En este orden de ideas, la Corte Constitucional estima oportuno recordar conforme lo manifestado en párrafos precedentes que no es competencia de la justicia constitucional el pronunciarse sobre asuntos relacionados con la debida o indebida aplicación, interpretación de disposiciones normativas infraconstitucionales.

No obstante de lo mencionado, esta Corte observa que la judicatura referida sin que medie argumentación alguna concluyó que los fundamentos de la excepción planteada tuvieron lugar. Junto con lo manifestado, esta Corte no observa la existencia de una debida fundamentación respecto de la pertinencia de la aplicación de la resolución dictada por el Pleno de la Corte Nacional de Justicia al caso puesto en su conocimiento.

A su vez, este organismo no evidencia la exposición de los alcances de las prescripciones normativas contenidas tanto en el artículo 212 numeral 6 del Código Tributario como de la resolución del Pleno de la Corte Nacional de Justicia en la controversia puesta en su conocimiento. Finalmente, esta Corte recuerda que los operadores de justicia se encuentran en la obligación de argumentar en debida forma los razonamientos y conclusiones que realicen en el marco de la controversia puesta en su conocimiento.

De lo expuesto, este organismo constata por un lado la existencia de una debida coherencia entre premisas; en la decisión objeto de la presente garantía jurisdiccional, conforme lo manifestado en el requisito de razonabilidad las autoridades jurisdiccionales, integrantes de la Primera Sala del Tribunal, centraron su análisis y conclusiones en las premisas normativas contenidas tanto en el Código Tributario como en el precedente jurisprudencial obligatorio contenido en la resolución adoptada por el Pleno de la Corte Nacional de Justicia el 25 de noviembre de 2009.

A su vez, el parámetro de la lógica no se agota exclusivamente en la coherencia que debe existir entre las premisas con la decisión final, sino también que se encuentra relacionado con la carga argumentativa que deben emplear los operadores de justicia en los razonamientos y conclusiones que realicen, esta Corte evidencia la ausencia de una debida fundamentación en la decisión objeto de la presente acción extraordinaria de protección por cuanto las autoridades jurisdiccionales no fundamentaron en debida forma los alcances de la aplicación del precedente jurisprudencial obligatorio al proceso administrativo instaurado por parte del Servicio de Rentas Internas en contra de la compañía POSTINSA S. A.

Finalmente, esta Corte en virtud de la interdependencia existente entre los elementos integrantes del requisito de la lógica concluye, que ante la ausencia de una debida argumentación por parte de la Primera Sala del Tribunal Distrital de lo Fiscal N.° 2 con sede en Guayaquil, conforme lo expuesto, establece que ha tenido lugar la inobservancia del parámetro sujeto a análisis.

Comprensibilidad

En consonancia con lo expuesto y en atención a lo determinado por el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador en su sentencia N.° 094-15-SEP-CC dictada dentro del caso N.° 1013-14-EP, el parámetro de la comprensibilidad se encuentra relacionado con la claridad con la que la autoridad jurisdiccional expone sus razonamientos, conclusiones y decisión final, toda vez que la decisión que adopte no tiene como únicos destinatarios a los intervinientes en el proceso sino al auditorio social en su totalidad.

En este orden de ideas, resalta de la parte resolutiva de la decisión objeto de la presente acción extraordinaria de protección lo determinado por la Primera Sala del Tribunal Distrital de lo Fiscal N.° 2 con sede en Guayaquil "… por consiguiente, acepta la excepción por encontrarse en trámite pendiente de resolución un reclamo o recurso administrativo que consta en el numeral 6 del Art. 212 del Código Tributario; y como consecuencia jurídica la nulidad del Proceso Coactivo N.º RLS-00332-2010".

Este organismo estima oportuno hacer referencia a lo manifestado en el análisis precedente, respecto a que la judicatura en cuestión no determinó las consecuencias jurídicas de la aplicación a la controversia puesta en su conocimiento de las prescripciones normativas contenidas tanto en el artículo 212 numeral 6 del Código Tributario como de la resolución adoptada por el Pleno de la Corte Nacional de Justicia, a fin de contar con mayores elementos de juicio para el análisis del requisito de comprensibilidad.

En este sentido, a criterio de este organismo, no resultan claras las razones por las cuales la Primera Sala del Tribunal Distrital de lo Fiscal N.° 2 con sede en Guayaquil, en la parte resolutiva del fallo declaró la nulidad del proceso administrativo coactivo[1] N.° RLS-00332-2010 a cargo del Servicio de Rentas Internas, junto con declarar con lugar la demanda presentada por el ingeniero Francisco Arroyo Almeida en calidad de representante legal en razón de haber aceptado la excepción prevista en el artículo 212 numeral 6 del Código Tributario.

Al respecto y toda vez que el requisito de comprensibilidad encuentra entre sus elementos esenciales, la claridad con la que el operador de justicia expone sus razonamientos y decisión, esta Corte concluye que ha tenido lugar una inobservancia al parámetro en cuestión.

Finalmente, este organismo una vez que determinó la observancia del requisito de razonabilidad y por otro lado el incumplimiento de los parámetros de la lógica y comprensibilidad y en virtud de la interdependencia existente entre estos, concluye que la sentencia del 28 de septiembre de 2011, dictada por la Primera Sala del Tribunal Distrital de lo Fiscal N.° 2 con sede en Guayaquil, vulneró el derecho al debido proceso en su garantía de la motivación previsto en el artículo 76 numeral 7 literal **l** de la Constitución de la República del Ecuador.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar la vulneración de derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, previsto en el artículo 76 numeral 7 literal **l** de la Constitución de la República.

2. Aceptar la acción extraordinaria de protección presentada por el economista Elvis Raúl Rovayo Nieto, en calidad de director regional subrogante y recaudador especial del Servicio de Rentas Internas Litoral Sur.

---

[1] La Corte Constitucional del Ecuador en su sentencia N.° 129-13-SEP-CC dentro del caso N.° 1208-12-EP manifestó que es un procedimiento "… donde se convergen derechos y deberes de las partes, que conllevan una debida actuación de la administración pública por el hecho de estar investida de poder público para con sus administrados, mediante el cual se cobran créditos públicos, y en tal situación la actuación de la autoridad pública debe estar regida por normas y actuaciones claras, determinadas por el ordenamiento que conlleven, producto de un debido proceso, a la efectividad de la administración pública, en salvaguarda de una seguridad jurídica que en su conjunto constituyen pilares fundamentales de un Estado constitucional de derechos y justicia"

3. Como medidas de reparación integral, se dispone lo siguiente:

   3.1 Dejar sin efecto la sentencia de 28 de septiembre de 2011, dictada por la Primera Sala del Tribunal Distrital de lo Fiscal N.° 2 con sede en Guayaquil dentro del proceso signado con el número 2010-0143.

   3.2 Disponer que, previo sorteo, otros jueces del Tribunal Distrital de lo Fiscal N.° 2 con sede en Guayaquil conozcan y resuelvan, en los términos de esta decisión, el proceso instaurado por el ingeniero Francisco Arroyo Almeida, en calidad de representante legal de la compañía POSTINSA S. A. en contra de la Autoridad Tributaria en el marco del proceso administrativo coactivo N.° RLS-00332-2010.

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

f.) Alfredo Ruiz Guzmán, **PRESIDENTE.**

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

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con siete votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez Loayza, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Seni Pinoargote, Roxana Silva Chicaiza y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de los jueces Patricio Pazmiño Freire y Manuel Viteri Olvera, en sesión del 20 de enero del 2016. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 23 de febrero de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0540-12-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el señor Alfredo Ruíz Guzmán, Presidente de la Corte Constitucional, el día miércoles 03 de febrero del dos mil dieciséis.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 23 de febrero de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 20 de enero de 2016

SENTENCIA N.º 022-16-SEP-CC

CASO N.º 0398-09-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

La presente acción extraordinaria de protección fue presentada ante la Corte Constitucional, el 12 de junio de 2009, por parte del almirante Urcel Tomás Leroux Murillo en calidad de gerente de la Autoridad Portuaria de Guayaquil.

De conformidad con lo establecido en el artículo 7 de las Reglas de Procedimiento para el ejercicio de Competencias de la Corte Constitucional, para el período de transición, el secretario general certificó que en referencia a la acción N.º 0398-09-EP, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, conformada por los jueces constitucionales Ruth Seni Pinoargote, Alfonso Luz Yunes y Patricio Pazmiño Freire, mediante auto del 19 de octubre de 2009, avocó conocimiento de la causa y admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 0398-09-EP.

La Primera Sala de Sustanciación de la Corte Constitucional, para el período de transición, conformada por los jueces constitucionales Alfonso Luz, Patricio Pazmiño y Ruth Seni, mediante providencia del 11 de enero de 2010, dispuso la notificación de la providencia y la demanda al juez primero de trabajo de procedimiento oral del Guayas, y a los jueces de la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Superior de Justicia de Guayaquil, hoy Corte Provincial, a fin de que en el plazo de 15 días presenten un informe de descargo sobre los argumentos que fundamentan la demanda. De igual manera señaló para el 24 de febrero de 2010, para que se celebre una audiencia pública.

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 realizado el 3 de enero del 2013, le correspondió conocer la presente causa a la Primera Sala de la Corte Constitucional, integrada por los jueces constitucionales Manuel Viteri Olvera, Ruth Seni Pinoargote y Tatiana Ordeñana Sierra, la misma que mediante providencia del 7 de febrero de 2013, avocó conocimiento de la causa signada con el N.º 0398-09-EP.

Detalle de la demanda

El almirante Urcel Tomás Leroux Murillo en calidad de gerente de la Autoridad Portuaria de Guayaquil presentó

una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de primera instancia expedida por el juez primero de trabajo de procedimiento oral del Guayas del 14 de diciembre de 2007, y la sentencia dictada el 15 de julio de 2008, por los jueces de la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Superior del Guayas, actual Primera Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Guayaquil.

La sentencia expedida por el juez primero de trabajo de procedimiento oral del Guayas, el 14 de diciembre de 2007, dispuso que la Autoridad Portuaria de Guayaquil y el señor Patricio Vintimilla Loor, solidariamente, cancelen al actor la suma de setenta mil ciento noventa y nueve dólares de los Estados Unidos de Norteamérica con 98/100, por concepto de liquidación, e igualmente aceptó la demanda respecto del señalamiento a futuro de la pensión jubilar mensual. Por su parte, la decisión expedida por la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Superior del Guayas confirmó la sentencia recurrida, incluyendo la liquidación practicada.

Manifiesta que el señor Carlos Alberto Landín Alvarado es un extrabajador jubilado de la Autoridad Portuaria de Guayaquil, a quien se le cancelaba el valor de tres salarios mínimos vitales de aquella época, equivalentes a cien mil sucres (cuatro dólares), conforme lo determinaba la cláusula 32 del Segundo Contrato Colectivo suscrito entre el organismo y sus trabajadores, por lo que el extrabajador recibía la pensión de doce dólares mensuales, monto que fue elevado al mínimo de veinte dólares y máximo de treinta dólares conforme lo determinaba la Ley de Transformación Económica del Estado, cuerpo legal que reforma el artículo 133 del Código de Trabajo y dispone que el salario mínimo vital de cien mil sucres, se mantiene exclusivamente para fines referenciales y que se aplicará para el cálculo de la pensión jubilar.

Inconforme con los rubros de jubilación detallados, el señor Carlos Alberto Landín Alvarado demandó ante el juez primero del trabajo de procedimiento oral del Guayas, para que la Autoridad Portuaria de Guayaquil le cancele una pensión jubilar, ya no equivalente a cien mil sucres (cuatro dólares), sino respecto de los llamados salarios básicos unificados, el cual se cancela a los trabajadores activos y no a extrabajadores que se encuentren jubilados patronalmente, por tanto, el salario básico unificado tiene una conformación distinta al salario mínimo vital constituyéndose en dos conceptos económicos y jurídicos distintos, conforme lo ha reiterado la Corte Nacional en diferentes fallos de casación.

Sostiene que el actor no tiene derecho al rubro económico que reclama en vista de que la Ley de Transformación Económica del Ecuador reforma al artículo 133 del Código del Trabajo, manteniendo el salario mínimo vital de cien mil sucres exclusivamente para fines referenciales y aplicables para el cálculo de la pensión jubilar.

Señala el accionante que no existe disposición alguna dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano que equipare el salario mínimo vital a la remuneración básica unificada como lo ordenó la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Superior del Guayas, confirmando la sentencia de primera instancia, esto es, al pago de tres remuneraciones básicas unificadas por concepto de pensión jubilar, violentándose lo determinado en el artículo 133 del Código del Trabajo.

En ese sentido, señala que la Autoridad Portuaria de Guayaquil ha venido cancelando a sus jubilados mensualmente, la cantidad de treinta dólares si son beneficiarios de una jubilación y veinte dólares si las personas son beneficiarias de doble jubilación.

Señala que de la sentencia del juez primero del trabajo de procedimiento oral del Guayas del 14 de diciembre de 2007, el accionante apeló para ante el superior recayendo por sorteo en la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Superior del Guayas, la misma que ratificó el fallo del juez inferior. De igual manera interpusieron recurso de casación, el mismo que no fue calificado por la Primera Sala de lo Laboral y Social de la Corte Nacional de Justicia, quedándose en firme la sentencia de segunda instancia.

De esta forma, sostiene que ambas judicaturas vulneraron lo determinado en el artículo 76 numeral 1 de la Constitución de la República, al existir indebida aplicación de la normativa legal referida, vulnerando además el derecho a la seguridad jurídica.

Así, solicita a esta Corte la reparación del derecho vulnerado, dejando sin efecto las sentencias antes citadas.

Por otra parte, a fs. 76 consta el escrito presentado por Juan Carlos Carmigniani Valencia en calidad de procurador judicial de la Autoridad Portuaria de Guayaquil, el cual en alcance a la demanda formulada por el almirante Urcel Tomás Leroux Murillo, manifiesta que se han vulnerado los derechos constitucionales del accionante consagrados en el artículo 75 respecto de la tutela judicial efectiva y el principio de legalidad determinado en el artículo 172 ibidem.

En relación a la tutela judicial efectiva expone que el juez primero del trabajo de procedimiento oral del Guayas ha realizado una indebida interpretación del principio *in dubio pro labore*, al existir normas claras determinadas en la Ley de Transformación Económica que prohíbe la utilización el sueldo o salario básico unificado como referentes para reajustar ingresos de los trabajadores.

Derechos presuntamente vulnerados

El accionante establece como derechos vulnerados, aquellos contenidos en el artículo 75 respecto del derecho a la tutela judicial efectiva y artículo 76 numeral 1 en referencia al debido proceso en su garantía del derecho a la defensa, consagrados en la Constitución de la República.

Pretensión y pedido de reparación concreto

Con estos antecedentes, el almirante Urcel Tomás Leroux Murillo en calidad de gerente de la Autoridad Portuaria de Guayaquil solicita textualmente, lo siguiente: "… la pretensión concreta de mi representada Autoridad Portuaria de Guayaquil, radica en que la Corte Constitucional repare

el derecho fundamental violado, dejando sin efecto las sentencias antes descritas, cuya acción extraordinaria de protección demando…".

Por su parte, el procurador judicial de la Autoridad Portuaria de Guayaquil textualmente, solicita: "… En virtud de que el más alto deber del Estado es respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 87 de la Constitución, solicito la adopción de medidas cautelares, para evitar la lesión irreparable que sufriría mi representada. En el caso concreto de la sentencia impugnada, solicito a la Corte Constitucional, ordene la suspensión de la ejecución de la sentencia recurrida…".

Informes de descargo

El abogado Carlos Alfago Vite en calidad de juez primero de trabajo del Guayas, presenta su informe de descargo y en lo principal, señala:

Manifiesta en su informe que la sentencia objeto de impugnación tuvo efecto suspensivo, por cuanto las partes interpusieron un recurso de apelación, el cual fue concedido por estar presentado en los límites de tiempo. Así, el juicio pasó a conocimiento y resolución de la instancia superior correspondiente. En este sentido, señala que la sentencia dictada en su judicatura nunca se ha llegado a ejecutoriar.

Por otro lado, expone que durante el desarrollo del proceso, las partes procesales han podido gozar del derecho a la defensa, por lo que este derecho estuvo garantizado en todas las etapas procesales.

Respecto de la indebida aplicación del principio *in dubio pro labore*, señala que este amplía su alcance a las disposiciones reglamentarias o contractuales, por lo que deviene en improcedente el reclamo.

Además señala que el representante legal de la accionante no se presentó a rendir confesión judicial por lo que fue declarado confeso al tenor del interrogatorio formulado, por lo que aplicó el artículo 581 cuarto inciso del Código del Trabajo que determina que en caso de declaratoria de confeso, deberá entenderse que las respuestas al interrogatorio fueron afirmativas.

De igual manera, establece que la sentencia dictada tuvo su fundamento en el contrato colectivo suscrito entre los trabajadores y la Autoridad Portuaria de Guayaquil, en el que se contemplaba que la pensión jubilar patronal no sería inferior al valor de tres remuneraciones mínimas. De acuerdo a lo determinado en el Código Civil en la interpretación de los contratos colectivos, prevalecerá la intención de los contratantes, la cual consistía en que ningún jubilado percibiera menos de tres remuneraciones mínimas. De este modo la adopción del dólar como moneda hizo que cambiara la denominación del mínimo, pero de ninguna manera cambia la intencionalidad del contrato colectivo.

Respecto a la reforma sufrida por la expedición de la Ley de Transformación Económica, respecto del artículo 133 del Código del Trabajo, mediante la cual se impedía la indexación, señala que sin embargo de aquello, el artículo 95 de la misma ley determinaba como excepción cuando existan disposiciones contrarias en los contratos colectivos, mientras se hallen vigentes y no se pacte lo contrario.

De esta forma, mediante sentencia se dispuso que la entidad demandada pague lo mínimo que se paga en el país multiplicado por tres, es decir, se aceptó la intencionalidad de la norma contractual que se pactó en 1995.

Los doctores Efraín Duque Ruiz, Luis Riofrío Terán y Francisco Morales Garcés en calidad de jueces provinciales de la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, presentan su informe de descargo, que en lo principal, concluye:

Que luego de un análisis de los hechos propuestos y basados en los preceptos legales pertinentes, es decir, el artículo 7 del Código del Trabajo y el artículo 1576 del Código Civil, se determinó que la norma contractual aludida tenía como origen la voluntad de los contratantes en establecer o fijar como valor mínimo a cancelar por concepto de jubilación patronal una suma equivalente al triple de la menor remuneración que el trabajador en general percibiera en nuestro país; en tal virtud, la resolución dictada goza de absoluta legalidad y garantiza el ejercicio de los derechos constitucionales de los trabajadores.

Tercer interesado

El señor Carlos Landín Alvarado en calidad de tercero interesado, presenta un escrito que obra a fs. 114 del expediente constitucional y en lo principal, manifiesta:

Respecto de la acción planteada por el almirante Urcel Tomás Leroux Murillo, menciona que esta versa respecto de dos sentencias: la del juez primero de trabajo del Guayas del 14 de diciembre de 2007 y la sentencia dictada por los jueces de la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Superior del Guayas, actual Primera Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Guayaquil, el 15 de julio de 2008. Mientras que en el alcance a la demanda presentada por el procurador judicial de la Autoridad Portuaria de Guayaquil únicamente se refiere a la primera de ellas.

Respecto de la primera demanda, esta es, la presentada por el almirante Leroux Murillo, señala que el fundamento para la acción de protección versa sobre la falta de aplicación de los artículos 130 y 133 del Código de Trabajo. Por otro lado, respecto del alcance presentado por el procurador judicial de la Autoridad Portuaria de Guayaquil, señala que esta ha sido presentada fuera del término contemplado en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Expone que entre los años 2004 y 2006 las tres Salas de lo Laboral de la Corte Suprema de Justicia resolvieron 39 casos análogos propuestos por jubilados.

Manifiesta que ninguna de las disposiciones contenidas en los artículos 93 y 94 de la Ley para la Transformación

Económica del Ecuador, es aplicable al juicio iniciado en el Juzgado Primero de Trabajo, debido a la norma del contrato colectivo es anterior a la citada ley.

De aplicarse los artículos 130 y 133 del Código del Trabajo, se habría extinguido una obligación emanada de la voluntad de los contratantes en el contrato colectivo.

Procuraduría General del Estado

A fs. 98 del expediente constitucional, consta el escrito presentado por el director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, quien en lo principal señala que en efecto, los jueces de primera y segunda instancia vulneraron los artículos 130 y 133 del Código del Trabajo que prohíben la indexación salarial y norman la liquidación de pensiones jubilares sobre la base del salario mínimo vital de cuatro dólares de los Estados Unidos de Norteamérica, incurriendo en la aplicación indebida de normas jurídicas e interpretando las mismas equivocadamente, en especial, al principio *in dubio pro laborem*.

Así, manifiesta que se han vulnerado derechos consagrados en la Constitución de la República, especialmente, aquellos contenidos en el artículo 75 respecto de la tutela judicial efectiva, artículo 76 numeral primero en referencia al debido proceso, artículo 82 concerniente al derecho a la seguridad jurídica; por lo que se adhiere al pedido de suspensión de ejecución de la sentencia del 14 de diciembre de 2007, pronunciada por el juez primero del trabajo del Guayas, al perjudicar los intereses del Estado.

Audiencia pública

A fs. 124 del expediente constitucional, obra la razón sentada por el secretario de la Primera Sala, el 24 de febrero del 2010, por medio de la cual se señala que se llevó a cabo la audiencia pública dentro de la causa N.º 0398-09-EP con la comparecencia del defensor de la Autoridad Portuaria de Guayaquil y del defensor del señor Carlos Alberto Landín Alvarado, tercero interesado en la causa.

Decisiones judiciales demandadas

Sentencia emitida por el juez primero de trabajo de procedimiento oral del Guayas, el 14 de diciembre de 2007

La decisión demandada, textualmente, señala:

> … Sobre la base de las consideraciones expresadas, este Juzgado Primero del Trabajo del Guayas, de Procedimiento Oral, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA Y POR AUTORIDAD DE LA LEY, declara con lugar la demanda y dispone que la AUTORIDAD PORTUARIA DE GUAYAQUIL, y Patricio Vintimilla Loor, solidariamente, paguen al actor la suma de SETENTA MIL CIENTO NOVENTA Y NUEVE DOLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA 98/100 (US$ 70.199,68), que resulta de la liquidación practicada, cuyo detalle consta al final de esta Resolución. A dicho valor se deberá agregarse lo concerniente a intereses que se liquidarán oportunamente cuando se conozcan con certeza todos los elementos referenciales que señala el Art. 614 del Código del Trabajo.- Se acepta también la demanda respecto al señalamiento a futuro de la pensión jubilar mensual, fijándosela en el equivalente al triple de la cantidad mínima que corresponda pagar mensualmente a los trabajadores en general, en el Ecuador…

Sentencia emitida por los jueces de la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia, actual Primera Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, el 15 de julio de 2008

> … VISTOS: El presente proceso laboral, originalmente No. 412-2007, iniciado en el Juzgado Primero del Trabajo en esta ciudad por **CARLOS ALBERTO LANDÍN ALVARADO** en contra de **AUTORIDAD PORTUARIA DE GUAYAQUIL** ha subido a esta Sala por el recurso de apelación interpuesto por ambas partes de la sentencia dictada por el Juez a quo, que declara con lugar la demanda. Radicada la competencia en esta Sala, para resolver se considera: (…) Por las consideraciones que anteceden, la Primera Sala de lo Laboral y la Niñez y Adolescencia de la Corte Superior de Justicia de Guayaquil, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA Y POR AUTORIDAD DE LA LEY CONFIRMA la sentencia recurrida, incluyendo la liquidación practicada…

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, el Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia.

En el presente caso, se interpone acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de primera instancia expedida por el juez primero de trabajo de procedimiento oral del Guayas, el 14 de diciembre de 2007, y la sentencia dictada por los jueces de la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Superior del Guayas, actual Primera Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Guayaquil, el 15 de julio de 2008.

Análisis constitucional

La Corte Constitucional en el presente caso, deberá determinar si la decisión impugnada ha vulnerado los derechos constitucionales alegados por el accionante, ante lo cual, responderá el siguiente problema jurídico:

Las sentencias impugnadas ¿vulneraron el derecho constitucional a la seguridad jurídica consagrado en el artículo 82 de la Constitución de la República?

La seguridad jurídica conforme lo determina el artículo 82 de la Constitución de la República, "… se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes…".

Es así que respecto de la seguridad jurídica, la Corte ha mantenido que esta se constituye en la:

> … certeza práctica del derecho y se traduce en la seguridad de que se conoce lo previsto como lo prohibido, lo permitido, y lo mandado por el poder público respecto de las relaciones entre particulares y de estos con el Estado, de lo que se colige que la seguridad jurídica es una garantía que el Estado reconoce a la persona para que su integridad, sus derechos y sus bienes no sean violentados y que en caso de que esto se produzca, se establezcan los mecanismos adecuados para su tutela[1]…

Así, se puede aseverar que este derecho representa:"… 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[2]…".

El Estado como ente regulador de las relaciones en la sociedad, no solo establece los lineamientos y normas a seguir, sino que en un sentido más amplio tiene la obligación de brindar "seguridad jurídica" al ejercer su poder estatal. En consecuencia, la seguridad jurídica es la garantía que el estado da al individuo, para que su persona, bienes y derechos no sean violentados, y si esto llegare a producirse, le serán restaurados a través de la normativa constitucional y legal existente; en resumen, este derecho constitucional encuentra su fundamento en el respeto a la Constitución de la República y en la existencia de normas jurídicas previas, claras y públicas.

Asimismo, la seguridad jurídica se materializa en el estricto cumplimiento de disposiciones jurídicas y constitucionales; es decir, todo operador judicial tiene la obligación de aplicar en sus decisiones las normas claras, previas y públicas que conforman el ordenamiento jurídico, máxime si se trata de tutelar derechos o garantías constitucionales. Esto permite a su vez, que los tribunales inspiren la confianza necesaria a las partes en el caso, así como a los ciudadanos en una sociedad democrática.

Entonces, las autoridades públicas, principalmente los jueces, al cumplir las normas del ordenamiento jurídico, brindan protección judicial lo cual garantiza seguridad jurídica y tutela judicial efectiva; en tanto, que el juzgador tiene un deber objetivo de cumplimiento de los derechos y garantías constitucionales[3].

En este orden de ideas, para que se pueda determinar la violación del derecho a la seguridad jurídica, corresponde verificar que efectivamente se ha producido una vulneración de naturaleza constitucional así como la inexistencia de normas jurídicas claras, públicas, exigibles y dictadas por autoridad competente.

En el caso puesto en conocimiento de esta Corte, el accionante, la Autoridad Portuaria de Guayaquil, fundamenta su demanda de acción extraordinaria de protección sobre la base de una errónea interpretación de la norma legal por parte del juez *a quo* y de la instancia superior; específicamente, el accionante menciona que mediante la expedición de la Ley de Transformación Económica del Ecuador, se reformó la norma contenida en el artículo 133 del Código del Trabajo, "… disposición legal que dispone que el salario mínimo vital de cien mil sucres, equivalentes a cuatro dólares USA se mantiene exclusivamente para fines referenciales y que de acuerdo a esta ley se aplicará, entre otros, para el cálculo de la pensión jubilar…"; en contraposición con el artículo 32 del Contrato Colectivo que determina que "… en ningún caso su pensión jubilar será inferior a tres salarios mínimos vitales generales…". De esta manera y a simple vista, se puede colegir que el presente caso versa sobre la interpretación de una norma infraconstitucional así como la de una cláusula contractual, que contiene la forma y el procedimiento para ser acreedor a la jubilación patronal.

En otras palabras, el accionante mediante la presente acción extraordinaria de protección, impugna dos resoluciones de la justicia ordinaria, las cuales determinaron con lugar la demanda planteada por el trabajador, respecto de la liquidación a que este tenía derecho a percibir por concepto de jubilación patronal.

Conforme lo reiterado en varias ocasiones por esta Corte Constitucional, la acción extraordinaria de protección tiene como finalidad la tutela de derechos constitucionales y debido proceso en sentencias, autos o decretos con fuerza de sentencia en los que se han vulnerado derechos reconocidos en la Norma Suprema. Sin embargo, en el caso *sub judice*, al solicitar el legitimado activo la interpretación de normas infraconstitucionales, mal haría este organismo, a través de una acción extraordinaria de protección, pronunciarse respecto de estos asuntos, que corresponden a la justicia ordinaria.

La Corte Constitucional entiende que "el respeto al trámite correspondiente constituye uno de los ejes centrales que permite el cumplimiento de las normas del debido proceso, y fomentan la seguridad jurídica en el país, por lo que al pretender que se resuelva por los canales constitucionales asuntos de mera legalidad que no implican vulneración de derechos sí genera inseguridad jurídica…"[4]; razón por la cual, la acción extraordinaria de protección no sustituye los demás medios judiciales, pues, en dicho caso, la justicia constitucional pasaría a asumir potestades que no

---

[1] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 006-09-SEP-CC, caso N.º 0002-08-EP.

[2] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 023-13-SEP-CC, caso N.º 1975-11-EP.

3 Constitución de la República, artículo 172, que consagra:
Art. 172.- Las juezas y jueces administrarán justicia con sujeción a la Constitución, a los instrumentos internacionales de derechos humanos y a la ley.
Las servidoras y servidores judiciales, que incluyen a juezas y jueces, y los otros operadores de justicia, aplicarán el principio de la debida diligencia en los procesos de administración de justicia.
Las juezas y jueces serán responsables por el perjuicio que se cause a las partes por retardo, negligencia, denegación de justicia o quebrantamiento de la ley.

[4] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 082-14-SEP-CC, caso N.º 1180-11-EP.

le corresponden, afectando a la seguridad jurídica de los ciudadanos y desvirtuando la estructura jurisdiccional del Estado[5].

Frente a ello, cabe subrayar que la acción extraordinaria de protección tiene como finalidad la tutela de derechos constitucionales vulnerados a través de sentencias, autos o decretos con fuerza de sentencia. Sin embargo, el caso *sub judice*, al solicitar el legitimado activo que se resuelva acerca de la interpretación de normas infraconstitucionales, es importante indicar que este organismo, no puede a través de la presente garantía, pronunciarse con relación a asuntos que corresponde, en exclusiva, a la justicia ordinaria.

En el presente caso, el accionante determina una serie de derechos alegados como supuestamente vulnerados, entre ellos la tutela judicial efectiva, el debido proceso y la seguridad jurídica, sin que se observe que la justificación se encuentre orientada a determinar que efectivamente se han vulnerado derechos constitucionales. En este sentido, la simple enumeración de normas constitucionales alegadas como violadas, no permiten al operador de justicia determinar la existencia efectiva de una vulneración. Es así que el accionante debía demostrar la violación de derechos constitucionales, cosa que no ha sucedido en el presente caso, en vista que de su argumentación se desprende la naturaleza legal de sus pretensiones.

De este modo se puede colegir, que a través de sus pretensiones, el accionante procura que la Corte resuelva o se pronuncie sobre asuntos que ya fueron dilucidados por la justicia ordinaria, convirtiéndola en una instancia adicional para la sustanciación de juicios.

En tal sentido, resulta preciso reiterar lo señalado por este organismo en referencia a que "… no todas las vulneraciones al ordenamiento jurídico necesariamente tienen cabida para el debate constitucional ya que para conflictos en materia de legalidad existen las vías idóneas y eficaces dentro de la jurisdicción ordinaria[6]…"; lo cual, reafirma que la jurisdicción constitucional debe ser activada cuando se hayan vulnerado derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos[7], y no por el hecho de que un recurso o solicitud no produzca un resultado favorable al reclamante pues ello no demuestra, por sí solo, que se haya vulnerado un derecho constitucional o se haya incumplido una norma[8].

Al respecto, la Corte Constitucional, en su sentencia N.º 016-13-SEP-CC, con el fin de evitar que la acción extraordinaria de protección sea desnaturalizada, estableció la siguiente regla para todas aquellas causas futuras y actualmente en trámite:

> … 1. El juez que conoce de garantías jurisdiccionales de los derechos debe adecuar sus actuaciones a las normas constitucionales, legales y jurisprudenciales que integran el ordenamiento jurídico ecuatoriano; por tanto, los filtros regulatorios para determinar su competencia se circunscriben a la vulneración de derechos constitucionales, mas no a problemas que se deriven de antinomias infraconstitucionales (…) evitando la superposición de la justicia constitucional a la justicia ordinaria[9]…

De este modo, y para evitar que la acción extraordinaria de protección se convierta en una instancia adicional dentro de los procesos ordinarios, la Corte Constitucional ha establecido la regla citada, la cual es de obligatorio cumplimiento para los jueces constitucionales, al momento de pronunciarse respecto de una garantía jurisdiccional.

En esta misma línea, la Corte Constitucional, para el período de transición, en su sentencia N.º 017-12-SEP-CC[10], manifestó que "… la competencia de la Corte Constitucional aplicada por medio de la acción extraordinaria de protección, no implica la revisión de aquello propuesto como errado o incorrecto en la sentencia emitida por jueces de la justicia ordinaria, incluyendo como tal la valoración de las pruebas presentadas dentro del proceso, sino que incluye la reapertura procesal de un caso en base a la vulneración de derechos constitucionales…".

Por tanto, al no tratarse propiamente de derechos constitucionales los vulnerados, sino de supuestas vulneraciones a partir de la interpretación de normas infraconstitucionales e incluso de interpretación de una cláusula contractual, mal haría esta Corte mediante una acción extraordinaria de protección, pronunciarse al respecto, ya que conforme lo ha señalado la propia jurisprudencia constitucional, "… dentro de una acción extraordinaria de protección, que materialmente revisa cuestiones de constitucionalidad, mal puede realizarse sobre aspectos de mera legalidad, ya que son observados por los órganos jurisdiccionales competentes dentro de las materias y en las instancias correspondientes[11]…". En este sentido, un pronunciamiento de la Corte respecto de interpretaciones de la norma infraconstitucional y contractual, acarrearía a la vulneración de la seguridad jurídica.

En tal virtud, el caso *sub judice* se reduce a la interpretación y solución de una antinomia de normas infraconstitucionales que no le competen a la justicia constitucional "pues ello ocasionaría el desconocimiento de la estructura jurisdiccional estatal establecida por la Constitución[12]…".

---

[5] Ibidem.

[6] Ibídem.

[7] Corte Constitucional del Ecuador, dictamen N.º 001-14-DDC-CC, causa N.º 0004-10-DC.

[8] Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Fairén Garbi y Solís Corrales Vs. Honduras, sentencia de fondo del 15 de marzo de 1989, párrafo 92. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras, sentencia de fondo del 29 de julio de 1988, párrafo 67. Caso Brewer Carías vs. Venezuela, sentencia del 26 de mayo de 2014, párrafo 67. Caso Fermín Ramírez Vs. Guatemala, sentencia del 20 de junio de 2005 párrafo 83.

[9] Corte Constitucional, sentencia N.º 0016-13-SEP-CC, caso N.º 1000-12-EP.

[10] Corte Constitucional, para el período de transición, sentencia N.º 017-12-SEP-CC, caso N.º 0439-11-EP.

[11] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 010-13-SEP-CC, caso N.º 0941-12-EP.

[12] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 071-14-SEP-CC, caso N.º 1327-10-EP.

En virtud de lo expuesto, la Corte Constitucional considera que en el presente caso no se ha vulnerado el derecho del accionante a la seguridad jurídica previsto en el artículo 82 de la Constitución, en virtud de que sus pretensiones comportan un alcance legal más no constitucional respecto de las supuestas vulneraciones generadas.

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 presente acción extraordinaria de protección planteada.

3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

f.) Alfredo Ruiz Guzmán, **PRESIDENTE.**

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

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con siete votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez Loayza, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Seni Pinoargote, Roxana Silva Chicaiza y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de los jueces Patricio Pazmiño Freire y Manuel Viteri Olvera, en sesión del 20 de enero del 2016. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 23 de febrero de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0398-09-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el señor Alfredo Ruíz Guzmán, Presidente de la Corte Constitucional, el día jueves 04 de febrero del dos mil dieciséis.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 23 de febrero de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 20 de enero de 2016

SENTENCIA N.º 023-16-SEP-CC

CASO N.º 0749-09-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

La presente acción extraordinaria de protección fue presentada el 23 de septiembre de 2009, por la señora Rosa Marina Reyes Álvarez, quien comparece por sus propios derechos y por los que representa en calidad de gerente de la compañía SERTELEC S. A. La accionante impugna en su demanda la sentencia dictada el 27 de agosto de 2009, por los jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia dentro del recurso de casación N.º 0104-2008.

El 23 de septiembre de 2009, de conformidad con lo establecido en el artículo 7 de las Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional, la Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de sujeto, 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, Hernando Morales Vinueza y Patricio Pazmiño Freire, el 22 de diciembre de 2009, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 0749-09-EP por considerar que cumple con los requisitos establecidos en la Constitución y en el artículo 52 de las Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional.

En virtud del sorteo realizado y de conformidad con lo previsto en la disposición transitoria segunda de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la Primera Sala de Sustanciación de la Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, integrada por los jueces constitucionales Ruth Seni Pinoargote, Alfonso Luz Yunes y Patricio Pazmiño Freire, mediante auto del 27 de enero de 2010, avocó conocimiento de la causa y dispuso la notificación con la demanda y la providencia a los jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, a fin de que presenten un informe de descargo sobre los argumentos que fundamentan la demanda, en el término de quince días.

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.

De conformidad con lo previsto en la segunda disposición transitoria de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y en virtud del sorteo de

causas que se iniciaron bajo el régimen de las Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional, para el período de transición, efectuado por el Pleno del Organismo, el 03 de enero de 2013, la Tercera Sala de Sustanciación de la Corte Constitucional, conformada por los jueces constitucionales María del Carmen Maldonado, Antonio Gagliardo Loor y Alfredo Ruiz Guzmán, avocó conocimiento de la causa N.º 0749-09-EP, mediante auto del 15 de enero de 2013 a las 10:20.

Decisión judicial que se impugna

La legitimada activa formula acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada por los jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia el 27 de agosto de 2009, dentro del recurso de casación N.º 0104-2008, cuya parte pertinente, es la siguiente:

> ... CORTE NACIONAL DE JUSTICIA.- SALA ESPECIALIZADA DE LO CONTENCIOSO TRIBUTARIO (...) Quito, a 26 de agosto del 2009.- Las 16H30 (...) VISTOS: (...) TERCERO: El tema en discusión es el relacionado con la oportunidad de declaración sustitutiva presentada por el accionante el 29 de octubre de 2004 (...) El contribuyente reconoce en la demanda, fojas 14 y 15 del cuaderno de Instancia, que fue notificado por la Administración con requerimiento de información, lo cual implica que la administración inició el proceso de determinación y que presentó la declaración sustitutiva, luego de recibir la notificación con la liquidación de pago por diferencias en la declaración No. 109012004ATILD-062, acto subsiguiente al de la notificación con las diferencias de pago que se hayan detectado, de lo que se colige que la declaración presentada por el contribuyente es posterior al plazo reglamentario que tenía para hacerlo, lo cual no es considerado por la Sala juzgadora incurriendo en inaplicación de las normas citadas (...). Por lo expuesto, sin que sea necesario realizar otras consideraciones, la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional, **Administrando justicia, en nombre del Pueblo soberano del Ecuador, y por autoridad de la Constitución y la leyes de la República**, casa la sentencia recurrida y declara la legitimidad de la resolución impugnada... (Las negrillas constan en el texto original).

Detalle y fundamento de la demanda

La accionante en el escrito de la demanda expone que el 15 de abril de 2005, propuso un juicio de impugnación N.º 6080-3865-05 en contra de la Dirección Regional del Litoral del Servicio de Rentas Internas, por la emisión de la Resolución N.º 109012005RREC003242, referente a la liquidación de pago por diferencias en la declaración N.º 109012004 ATILD-0062 del 13 de octubre de 2004, "mediante el cual se establecía que mi representada adeudaba al Fisco por impuesto a la renta correspondiente al ejercicio económico del 2002, la cantidad de $101.299,77 más una multa por la presentación tardía de la declaración cuyo monto era de $3.218,94, y con un valor adicional de $14.519,35 por concepto de intereses; lo cual implica un monto total de $119.038,06 que deberíamos abonar".

Al respecto, la accionante puntualiza que "la contadora que llevaba la contabilidad de mi representada en el año 2002, cometió varios errores que originaron una serie de inconsistencias, razón por la cual fue necesario realizar las correcciones pertinentes para ubicar los diferentes rubros en los casilleros que corresponden teniendo como base que, por la actividad de mi representada, se debe llevar una contabilidad de servicio".

Agrega que el juicio de impugnación fue sustanciado por el Tribunal Distrital de lo Fiscal N.º 2 de Guayaquil cuyos jueces, el 03 de marzo de 2008, declararon con lugar la demanda propuesta, razón por la que la parte demandada interpuso el recurso de casación y al ser negado dicho recurso, propuso el recurso de hecho, siendo conocido por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, "la cual concedió la casación que impugnamos".

Asevera que la Sala Casacional vulneró el derecho a la defensa por cuanto,"la Sala establece que los requerimientos de información a los que se refería nuestra demanda (...) implican que [la administración inició el proceso de determinación] y que, por tanto, la presentación de nuestra declaración sustitutiva, al haberse producido luego de la notificación con las diferencias, por ser posterior al plazo reglamentario, implicaría la inaplicación por parte de los jueces [a quo] de normas legales, procediendo a declarar la [legitimidad] de la resolución impugnada".

En este contexto, la accionante considera que los jueces casacionales "[sin ningún análisis, deducen en su fallo de casación] que el proceso de determinación se había iniciado ya por la administración, por cuanto existiría un tácito reconocimiento en nuestro libelo de los requerimientos de información mencionados y de que la declaración sustitutiva es ulterior a la notificación con la liquidación de pago (...)".

Asimismo, señala que la "declaratoria de [legitimidad] de la resolución formulada en la decisión de la sala de la CNJ, no se corresponde con el proceso de casación de los fundamentos legales de las sentencias emitidas por la jurisdicción ordinaria". Al respecto, asevera que "la restauración de mi derecho a la defensa por este alto organismo jurisdiccional de control constitucional, ayudará a preservar y a desarrollar jurisprudencialmente el régimen de derechos múltiples y garantizar su eficacia, así como la justicia sustancial en ejercicio de su atribución como máxima instancia de interpretación de la Constitución…".

Derechos constitucionales que la accionante considera vulnerado

La accionante considera vulnerado de forma principal el derecho constitucional al debido proceso, específicamente en el derecho a la defensa y en la garantía de la motivación, contenidos en el artículo 76 numeral 7 literal **l** de la Constitución de la República.

Pretensión concreta

En razón de los argumentos expuestos, la accionante solicita a esta Corte que "declare la inconstitucionalidad

de la sentencia de casación ejecutoriada (...) por cuanto en menoscabo de mi derecho a la defensa, se pronunció infundadamente sobre la legitimidad de la resolución del SRI...".

De la contestación y sus argumentos

Jueces de la Primera Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia

Los jueces que emitieron la decisión demandada, comparecen ante esta Corte mediante escrito presentado el 22 de febrero de 2010 y presentan su informe de descargo sobre los argumentos que fundamentan la demanda de esta acción, bajo los siguientes términos:

Exponen que una vez aceptado a trámite el recurso de casación "se corrió traslado con su contenido a la Empresa accionante, la que no compareció a contestar dicho recurso conforme lo prevé el art. 13 de la Codificación de la Ley de Casación (...), se dicta la providencia de autos en relación para resolver, frente a la cual la Empresa tampoco hace uso de su derecho a presentar informes en derecho conforme lo habilita el art. 273 del Código Tributario. La sentencia se dicta el 26 de agosto de 2009, se notifica el 27 de los mismos mes y año, y la Empresa accionante no solicita aclaración o ampliación alguna de su contenido".

Agrega que "esta Sala verificó que en el presente caso, la liquidación de pago por diferencias en la declaración No. 109012004ATILD-062 levantada a cargo de la Empresa accionante fue notificada a la contribuyente el 19 de octubre de 2004, y que frente a ella, la contribuyente presentó declaración sustitutiva el 29 de octubre de 2004, esto es, con posterioridad a lo que prevén los artículos 89 del Código Tributario y 101 de la Ley de Régimen Tributario Interno".

Asimismo, señalan que la "Sala consideró además el hecho incontrovertido de que el contribuyente en su demanda, fojas 14 y 15 del cuaderno de Instancia, reconoció expresamente que presentó la declaración sustitutiva luego de recibir la liquidación de pago por diferencias en la declaración No. 109012004ATILD-062, de lo que claramente se colige que la declaración fue presentada por el contribuyente inoportunamente".

Por tanto, los jueces casacionales aseveran que "[siendo] evidente que la declaración sustitutiva se presentó de forma extemporánea, la Sala de Casación advirtió que el Tribunal de Instancia incurrió en una inaplicación de las normas citadas, esto es de los artículos 89 del Código Tributario y 101 de la Ley de Régimen Tributario Interno, y sobre la base de este punto, casó la sentencia dictada por la Sala Única del Tribunal Distrital de lo Fiscal No.2 de Guayaquil, reconociendo la legitimidad de la resolución impugnada".

Puntualizan que "lo importante en este caso es que el proceso de determinación en contra de la Empresa accionante se inició con la notificación de la liquidación de pago por diferencias, acto a través del cual el Director Regional del Servicio de Rentas Internas del Litoral Sur ejerció su facultad determinadora en los términos que señala el art. 68 del Código Tributario y el art. 200 del Reglamento de Aplicación de la Ley de Régimen Tributario Interno vigente a la época, y que por lo tanto, al haberse ya iniciado un proceso de determinación, no cabía que la contribuyente presentase su declaración sustitutiva por así prohibirlo expresamente los artículos 89 del Código Tributario y 101 de la Ley de Régimen Tributario Interno antes citados".

Tercero interesado

Director Regional del Servicio de Rentas Internas del Litoral Sur

Respecto de la procedencia de la acción extraordinaria de protección, el director regional del Servicio de Rentas Internas del Litoral Sur señala que "es importante destacar que en la sentencia de la C.N.J. se evidenció que se habían desconocido, por parte del Tribunal Distrital de lo Fiscal No. 2 normas jurídicas que regulan el ordenamiento legal tributario. En el recurso de hecho planteado por la Administración Tributaria, se puso de manifiesto que los señores jueces del Tribunal Distrital de lo Fiscal No.2, no habían considerado ni aplicado lo dispuesto en el artículo 89 y 101 del código Tributario y de la Ley de Régimen Tributario, respectivamente".

Agrega que conforme a lo previsto en los artículos 199, 200 y 201 del Reglamento para la Aplicación de la Ley de Régimen Tributario Interno y sus reformas, "al momento de concederse el término de 15 días, el contribuyente debía justificar las diferencias o presentar las sustitutivas, en razón de las diferencias detectadas y previamente notificadas por la Administración Tributaria. No obstante de haberse concedido al contribuyente, la compañía SERTELEC S.A., el término establecido en la normativa jurídico tributaria, ésta no presentó ningún justificativo ni la sustitutiva tal como [lo ordena] la legislación en materia tributaria, por lo que de manera correcta y apegada a la Ley Tributaria, el SRI notificó al contribuyente con la Liquidación de Pago por diferencias en Declaraciones No. 109012004ATILD-062, en acatamiento al debido proceso".

Por tanto, considera que "se ha hecho una mala utilización de la figura constitucional de la Acción Extraordinaria de Protección por parte del accionante, ya que como se puede corroborar del escrito contentivo de dicha acción, no se establece de manera clara y precisa cuál ha sido el motivo de la vulneración del derecho a la defensa en la causa del Recurso de Casación No. 104-2008, más bien por el contrario, en el escrito contentivo de la acción se citan de manera referencial las normas de la Constitución Política (...)".

Procuraduría General del Estado

A foja 332 del expediente constitucional consta el escrito presentado por el doctor Néstor Arboleda Terán, director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, mediante el cual señala casilla constitucional para las notificaciones correspondientes.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

Las normas contenidas en los artículos 94, 429 y 437 de la Constitución de la República en concordancia con el artículo 191 numeral 2 literal **d** de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y artículo 3 numeral 8 literal **c** y tercer inciso del artículo 46 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, señalan que este Organismo es competente para conocer y resolver la presente causa.

Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección

La Norma Suprema establece tres tipos de garantías constitucionales con la finalidad de asegurar el ejercicio de los derechos contenidos en la Constitución de la República y en instrumentos internacionales de derechos humanos.

Por un lado, las garantías denominadas "normativas", que consisten en el deber que tienen todos los órganos con potestad normativa de adecuar formal y materialmente las normas jurídicas al marco constitucional; por otro lado, las garantías "institucionales", que tienen relación con la obligación de la administración pública de garantizar los derechos constitucionales en la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos y finalmente, las garantías "jurisdiccionales", mediante las cuales se recurre a la intervención jurisdiccional cuando las acciones u omisiones del sector público o de particulares, vulneran los derechos de las personas.

Dentro de este último tipo de garantías, se encuentra la acción extraordinaria de protección que de conformidad con el artículo 58 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, tiene por objeto la protección de los derechos constitucionales y el debido proceso en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, en los que se hayan violado, por acción u omisión, derechos reconocidos en la Constitución.

De acuerdo al artículo 94 de la Constitución, las acciones extraordinarias de protección deben ser presentadas ante la Corte Constitucional y proceden solamente cuando se han 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.

Lo anterior implica que la acción extraordinaria de protección como garantía constitucional jurisdiccional, constituye un elemento importante en el Estado constitucional de derechos y justicia ecuatoriano, cuya tarea es proteger el debido proceso y otros derechos constitucionales vulnerados en decisiones judiciales, siendo la naturaleza de esta garantía eminentemente reparatoria.

Determinación y desarrollo del problema jurídico

Del análisis del hecho constitucionalmente relevante en la demanda de acción extraordinaria de protección planteada y los elementos fácticos descritos, esta Corte Constitucional sistematizará el análisis del caso concreto a partir de la formulación y solución del siguiente problema jurídico:

La sentencia dictada el 27 de agosto de 2009, por los jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, dentro del recurso de casación N.º 0104-2008, ¿vulneró el derecho constitucional al debido proceso en la garantía básica a recibir resoluciones motivadas de los poderes públicos?

La señora Rosa Marina Reyes Álvarez en calidad de gerente de la compañía SERTELEC S.A., sostiene en su demanda de acción extraordinaria de protección que la sentencia dictada el 27 de agosto de 2009, por los jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, dentro del recurso de casación N.º 0104-2008, vulneró su derecho a recibir resoluciones motivadas de los poderes públicos.

En tal sentido, la accionante considera que los jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia dedujeron en su fallo de casación que se había iniciado un proceso de determinación tributaria por parte del Servicio de Rentas Internas en contra de la compañía SERTELEC S. A., y que la declaración sustitutiva fue posterior a la notificación con la liquidación de pago, lo que a su criterio "vulnera el principio de motivación de las resoluciones de los poderes públicos".

Con tales consideraciones resulta fundamental, previo a resolver el problema jurídico planteado a la luz de los principales argumentos de la accionante, conocer el contenido y alcance constitucional de la garantía del debido proceso que establece que todos los actos de los poderes públicos deben ser motivados.

De ese modo, el artículo 76 numeral 7 literal **l** de la Constitución de la República, precisa que en todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden se asegurará el debido proceso, el que incluye entre otras, la garantía básica del derecho a la defensa y dentro de esta, la garantía de la motivación. Así, la norma jurídica referida define a la motivación de la siguiente manera: "as 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".

En el mismo sentido, el numeral 4 del artículo 130 del Código Orgánico de la Función Judicial, determina que las juezas y jueces deben motivar debidamente sus resoluciones, insistiendo en que 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.

Resulta claro que la motivación comporta la garantía que sustenta la seguridad jurídica del Estado en la medida en

que evita la emisión de actos administrativos o judiciales injustificados y por ende arbitrarios, por lo tanto a través de este principio todas las autoridades públicas tienen el deber de motivar sus resoluciones con la finalidad de evidenciar razonablemente que las decisiones que adoptan se adecuan a preceptos constitucionales, legales y/o jurisprudenciales.

Con relación al derecho internacional de los derechos humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado en la sentencia del caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez vs. Ecuador del 21 de noviembre de 2007, señalando que la motivación "es la exteriorización de la justificación razonada que permite llegar a una conclusión", y que el deber de motivar las resoluciones constituye "una garantía vinculada con la correcta administración de justicia", resaltando de esta manera la importancia de la motivación para la protección del pleno ejercicio de los derechos de las personas.

Mientras que esta Corte Constitucional ha señalado en su sentencia N.º 049-14-SEP-CC, emitida dentro de la causa N.º 0888-11-EP acumulada a la 1086-11-EP, que la motivación no implica únicamente la referencia a los argumentos presentados durante la sustanciación de la causa, sino que debe reunir varios elementos esenciales con la finalidad de desarrollar una exposición razonable, lógica y comprensible[1]. Estos elementos inherentes a toda resolución de los poderes públicos, a partir de la jurisprudencia sentada por la Corte Constitucional, han derivado en estándares constitucionales que fundamentan el principio de motivación.

En este contexto, es menester analizar la sentencia dictada el 27 de agosto de 2009, por los jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, dentro del recurso de casación N.º. 0104-2008, a la luz de los tres parámetros descritos, con la finalidad de determinar si existió o no la vulneración a la garantía de la motivación conforme ha sido argumentado por la accionante.

En efecto, el primer estándar constitucional denominado razonabilidad, se refiere al adecuado fundamento de la decisión en normas constitucionales, legales o jurisprudenciales, que guarden pertinencia con los antecedentes de hecho en la demanda y en las respectivas contestaciones. Bajo esta concepción, conviene señalar inicialmente que la sentencia cuestionada deriva de un recurso de casación presentado por el director regional del Servicio de Rentas Internas del Litoral Sur dentro de un juicio de impugnación planteado por SERTELEC S. A.

Así, se advierte de la *ratio decidendi* de la sentencia, la enunciación del artículo 3 de la Ley de Casación, norma jurídica que los jueces nacionales invocan preliminarmente en la medida en que constituye el fundamento del recurso de casación interpuesto y del análisis judicial consiguiente. En igual sentido, sobre la base de la falta de aplicación de los artículos 89 del Código Tributario y 101 de la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno –como cuestión central del proceso– se citan dichas normas jurídicas como fuentes de derecho, señalando que estas determinan las causas y el momento para presentar y/o modificar la declaración de la determinación de la obligación tributaria por parte del sujeto pasivo.

Finalmente, después de contrastar los antecedentes de hecho con las normas jurídicas descritas, los jueces de la Corte Nacional infieren que "la declaración presentada por el contribuyente es posterior al plazo reglamentario que tenía para hacerlo, lo cual no es considerado por la Sala Juzgadora incurriendo en inaplicación de las normas citadas". Por tanto, se observa que la aplicación de los preceptos normativos en que se funda la sentencia, resultan válidos y pertinentes a los antecedentes de hecho; de ahí que, la conclusión a la que llega la Sala responde a la extemporaneidad de la presentación de la declaración de la obligación tributaria por parte del contribuyente, luego de cotejar la fecha de presentación con las disposiciones jurídicas que establecen los plazos correspondientes.

En consecuencia de lo anotado, se desprende que la sentencia dictada el 27 de agosto de 2009, por los jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, dentro del recurso de casación N.º 0104-2008, en la medida en que se fundamenta en disposiciones jurídicas concernientes a los argumentos de las partes y conlleva una decisión sobre la base de una justificación racional, cumple con el primer parámetro de la motivación.

En cuanto al segundo estándar constitucional, mediante el cual se precisa que todas las resoluciones de los poderes públicos deben ser estructuradas de forma "lógica", es decir, guardando la respectiva coherencia entre las premisas, y la conclusión, conviene señalar que en la *ratio decidendi* de la sentencia que se analiza se advierten tres premisas que sirven de sustento a la decisión final.

La primera refiere que el asunto principal de la causa tiene relación con la oportunidad de presentación de la declaración de la obligación tributaria por parte del contribuyente. La segunda premisa hace mención a los artículos 89 del Código Tributario y 101 de la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno, los cuales establecen, en lo principal, que la presentación y/o modificación de la declaración tributaria procede únicamente "antes de que se hubiese iniciado la determinación correspondiente" por parte de la administración tributaria. Mientras que la tercera premisa describe que, en el caso concreto, la declaración fue presentada después de la notificación de la determinación que realizó la administración tributaria. En consecuencia, los jueces nacionales concluyen que de conformidad con las normas jurídicas anotadas la declaración fue presentada de forma extemporánea, es decir, "posterior al plazo reglamentario".

En consecuencia, de las consideraciones anotadas, se desprende que las premisas identificadas guardan entre sí una adecuada coherencia, permitiendo que de la argumentación jurídica derive la conclusión pertinente; esto

[1] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 049-14-SEP-CC, caso N.º 0888-11-EP acumulado 1086-11-EP, de 26 de marzo de 2014. Publicada en el Registro Oficial N.º 237 de 02 de mayo de 2014. Suplemento.

es, la decisión judicial está dotada de un evidente proceso intelectual racional, que posibilita que los considerandos del fallo mantengan estrecha conexión y que de ellos se deduzca la decisión final. Por lo tanto, la sentencia dictada el 27 de agosto de 2009, por los jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, dentro del recurso de casación N.º 0104-2008, cumple con el parámetro de la lógica propio de la garantía constitucional de la motivación.

Finalmente, respecto al tercer estándar constitucional denominado "comprensibilidad", es decir, la claridad en el lenguaje que se utilizó en la sentencia con miras a su fiscalización por parte del gran auditorio social más allá de las partes en conflicto, se advierte que en el fallo las autoridades jurisdiccionales han utilizado un lenguaje sencillo, claro y comprensible, sin el empleo de frases oscuras o cargadas de tecnicismos que se deriven en un texto ininteligible. En otras palabras, el lenguaje utilizado en la sentencia es capaz de transmitir de modo adecuado las razones que fundamentan la decisión jurisdiccional, en consecuencia, no se advierte una falta de comprensibilidad como requisito configurador de la motivación.

En conclusión, a partir del análisis realizado a la luz del derecho constitucional que la accionante alegó vulnerado, se evidencia que la sentencia dictada el 27 de agosto de 2009, por los jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, dentro del recurso de casación N.º 0104-2008, no transgrede el derecho constitucional al debido proceso en la garantía básica a recibir resoluciones motivadas de los poderes públicos.

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.) Alfredo Ruiz Guzmán, **PRESIDENTE.**

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

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con seis votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez Loayza, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Roxana Silva Chicaiza y Alfredo Ruiz Guzmán sin contar con la presencia de los jueces Patricio Pazmiño Freire, Ruth Seni Pinoargote y Manuel Viteri Olvera en sesión del 20 de enero del 2016. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 23 de febrero de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0749-09-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el señor Alfredo Ruíz Guzmán, Presidente de la Corte Constitucional, el día miércoles 03 de febrero del dos mil dieciséis.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 23 de febrero de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 27 de enero de 2016

SENTENCIA N.° 024-16-SEP-CC

CASO N.° 1630-11-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de Admisibilidad

El licenciado Jimmy Jairala Vallaza y el abogado José Correa Solórzano en sus calidades de prefecto y procurador síndico (e) del Gobierno Provincial del Guayas presentan acción extraordinaria de protección en contra del auto del 24 de junio de 2011 a las 15:00 emitido por el Juzgado Sexto de lo Civil de Guayaquil dentro del proceso de medidas cautelares N.° 641-5-2010.

El 20 de septiembre de 2011, la Secretaría General de la Corte Constitucional de conformidad con lo establecido en el segundo inciso del artículo 17 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, publicado en el Suplemento del Registro Oficial N.° 127 del 10 de febrero de 2010, certificó que en referencia a la presente acción no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y de acción.

El 22 de mayo de 2012 a las 15:11, la Sala de Admisión conformada por los jueces constitucionales Ruth Seni

Pinoargote, Edgar Zarate Zarate y Hernando Morales Vinueza, admitió a trámite la causa N.º1630-11-EP.

De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno del Organismo en sesión extraordinaria del 14 de junio de 2012, correspondió la sustanciación de la presente causa al juez constitucional Alfonso Luz Yunes. Mediante auto dictado el 27 de junio de 2012, el juez sustanciador avocó conocimiento de la causa y dispuso las notificaciones respectivas.

Terminado el período de transición, el día 06 de noviembre de 2012 se posesionan ante el Pleno de la Asamblea Nacional los nueve jueces de la Primera Corte Constitucional del Ecuador, 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 3 de enero de 2013, correspondió la sustanciación de la presente causa al juez constitucional Patricio Pazmiño Freire, quien avocó conocimiento de la misma el 9 de octubre de 2014 y dispuso que se notifique con el contenido de la providencia y demanda al juez sexto de lo civil del Guayas a fin de que en el término de cinco días presenten un informe motivado respecto de los argumentos expuestos en la demanda, al señor Félix Salame Aguirre en calidad de representante legal de la Compañía Hispana de Seguros S. A., al procurador general del Estado y al legitimado activo en las casillas constitucionales señaladas para el efecto.

Decisión judicial impugnada

El auto del 24 de junio de 2011 a las 15:30, dictado por el Juzgado Sexto de lo Civil de Guayaquil, dispone:

> 641-5-2010
>
> Guayaquil, 24 de junio del 2011.- a las 15:30:00
>
> Puesto el expediente a mi despacho se dispone agregar a los autos el escrito que antecede.- En la especie, se le hace ver a la parte demandada que debe atenerse a lo ordenado por el Superior, conforme se lo ha señalado en providencia que antecede.- Hágase saber y cúmplase.-

Antecedentes del caso concreto

El 8 de julio de 2010, Félix Salame Aguirre comparece por los derechos que representa de la compañía Hispana de Seguros S. A. en su calidad de presidente, presentando petición de medidas cautelares de conformidad con lo dispuesto en el artículo 87 de la Constitución de la República.

Mediante resolución dictada el 13 de julio de 2010 a las 09:00 el Juzgado Sexto de lo Civil de Guayaquil acepta la acción de medidas cautelares autónomas disponiendo que el Gobierno Provincial del Guayas se inhiba y abstenga de ejecutar mediante procedimientos de coactiva o a través de procedimientos administrativos ante la Junta Bancaria o Superintendencia de Bancos y Seguros, las obligaciones derivadas de las pólizas N.° 10790 y 3125 que se otorgaron a título de fianzas para garantizar el cumplimiento del contrato N.° O-OBR-0117-2009-X-O suscrito entre el Gobierno Provincial del Guayas y el Ingeniero Civil Sergio Viera Pico; además se dispone que no se inscriba a la Compañía Hispana de Seguros S. A. en el registro de contratistas incumplidos que administra el Instituto Nacional de Contratación Pública.

El 22 de julio de 2010, el señor Jimmy Jairala Vallazza y abogado Alfredo Irigoyen Negrón presentan un escrito mediante el cual solicitan la revocatoria de las medidas cautelares otorgadas. En resolución de 16 de agosto del 2010 a las 09:35, el juez sexto de lo civil del Guayas resuelve negar el pedido de revocatoria formulado.

De esta decisión, los accionantes presentan recurso de apelación; mediante resolución dictada por la Tercera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas del 7 de octubre de 2010 a las 10:00 se resuelve confirmar la resolución dictada por el juez *a quo*.

El 10 de febrero de 2011, los accionantes presentan solicitud de revocatoria de las medidas cautelares. Mediante providencia del 25 de febrero de 2011 el juez sexto de lo civil de Guayaquil establece: "El escrito presentado por la recurrida agréguese a los autos y estese ésta a lo señalado por el superior". En escrito presentado el 9 de junio de 2011, los accionantes insisten en el pedido de revocatoria. Lo cual es resuelto mediante el auto dictado el 24 de junio de 2011 en el que se establece que debe atenerse a lo ordenado por el Superior.

Argumentos planteados en la demanda

El licenciado Jimmy Jairala Vallaza y el abogado José Correa Solórzano, en sus calidades de prefecto y procurador síndico (e) del Gobierno Provincial del Guayas respectivamente, en lo principal realizan las siguientes argumentaciones:

Los accionantes manifiestan que el juez sexto de lo civil de Guayaquil ha violentado los artículos 35 y 36 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional pues no cumple con el deber impuesto por el constituyente en cuanto a la determinación de las razones del auto que dictó, y que a su criterio lesiona los derechos constitucionales del Consejo Provincial del Guayas, en tanto se inobservan los numerales 1 y 7 literal **l** del artículo 76 de la Constitución que garantizan el derecho al debido proceso.

Establecen que el juez de la causa debió en primer lugar determinar la naturaleza del acto que fue la causa de los requerimientos escritos del Gobierno provincial del Guayas a la compañía Hispana de Seguros S. A. exigiendo el pago de las prestaciones que constan en las pólizas de seguros de fiel cumplimiento del contrato y la del buen uso de anticipo para establecer la procedencia de la solicitud de medidas cautelares.

Además precisan que el actor debía demostrar que en el plano administrativo se encontraba dentro del plazo que indica el Art. 45 de la Ley General de Seguros para contestar sobre la pretensión del asegurador y en el supuesto caso

que persistiera el requerimiento que es de cobro inmediato e incondicional, el actor debía haber demostrado que en la vía ordinaria realizó la consignación respectiva para demostrar ante la jurisdicción escogida por los contratantes la legitimidad de su derecho y evitar que a su representada se la inscriba.

Agregan que en el considerando segundo, el juez prevarica pues se dedica a analizar un contrato cuyas prestaciones y efectos corresponden dilucidar a la justicia ordinaria en lugar de la constitucional, y para justificar su actuación como juez constitucional pontifica manifestando que existe cobro ilegítimo indebido por parte del Consejo Provincial.

Finalmente, establecen que en el libelo mediante el cual Félix Salame Aguirre por los derechos que representa de Hispana Seguros S. A. pide que se le conceda una medida cautelar que impida que su representada cumpla con una obligación contractual es inepta por cuanto el considerar que un requerimiento de pago constituye un instrumento de amenaza simplemente refleja una aberración jurídica y en tal sentido solicitan que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 35 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional se revoquen las medidas cautelares.

Derechos constitucionales presuntamente vulnerados

Sobre la base de los hechos citados, los recurrentes consideran que la referida decisión judicial vulnera su derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación, contenido en el artículo 76 numeral 7 literal **l** de la Constitución de la República.

Pretensión

La pretensión de los accionantes respecto de la reparación de los derechos constitucionales vulnerados es la siguiente: "Señor Juez tengo la seguridad que la Corte Constitucional acogerá la acción extraordinaria de protección que he interpuesto y dejará sin efecto las medidas cautelares interpuesto por usted en forma inconstitucional, ilegal y arbitrariamente".

Contestación a la demanda

Del análisis del proceso constitucional se evidencia que el juez sexto de lo civil de Guayaquil, pese a encontrarse debidamente notificado con el auto de avoco conocimiento, no ha dado cumplimiento a lo dispuesto en providencia dictada el 9 de octubre de 2014, en la que se dispuso que dentro del término de cinco días presente un informe debidamente motivado respecto a los hechos y argumentos expuestos en la demanda.

Terceros con interés

El 16 de julio de 2012 comparece Félix Salame Aguirre en su calidad de representante de la compañía Hispana de Seguros S. A., y en lo principal señala que la acción extraordinaria de protección ha sido interpuesta, de manera inusual y cuestionable, sobre una providencia de mero trámite que no vulnera derecho alguno del Gobierno Provincial del Guayas.

En igual sentido, alega que el actor no ha justificado qué derechos se lesionan con la providencia impugnada, y menos aún la relevancia constitucional que amerite su admisión. Precisa que el Gobierno Provincial del Guayas no presentó la acción extraordinaria de protección sobre lo resuelto por el juez sexto de lo civil de Guayaquil al momento de conceder la tutela constitucional, ni tampoco lo hizo en contra de lo resuelto por la Corte Provincial del Guayas que ratificó lo realizado por el juez de instancia; sino que presentó la acción extraordinaria después de 8 meses que la Corte Provincial haya emitido su fallo; esto es, cuando el proceso ya había bajado al juez de instancia a quien le solicitaba nuevamente la revocatoria de la revocatoria como si esto fuera posible.

Establece que la medida cautelar independiente presentada, cumplió y sigue cumpliendo con todos los presupuestos que ordena la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, tanto es así, que su vigencia temporal se encuentra suspendida a las resueltas del proceso contencioso administrativo que se sustancia en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil, donde se ventila el fondo de la problemática.

Finalmente en cuanto al acto administrativo impugnado, indica que si existe un acto administrativo del Gobierno provincial del Guayas que perjudicaría a los derechos de su representada Hispana de Seguros S. A., al momento de pretenderse hacer efectiva una obligación, el día de hoy, vencida e inexistente.

El abogado Francisco X. Falquez Cobo en su calidad de director regional 1 de la Procuraduría General del Estado, comparece a fs. 55 del expediente constitucional, y en lo principal señala casilla constitucional para notificaciones que le correspondan.

II.- CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 63 y 191 numeral 2 literal d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, artículo 3 numeral 8 literal c y tercer inciso del artículo 46 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional. En el presente caso de la acción presentada en contra del auto dictado el 24 de junio de 2011 a las 15:00 por el Juzgado Sexto de lo Civil de Guayaquil dentro del proceso de medidas cautelares N.° 641-5-2010.

Legitimación activa

Los accionantes, se encuentran legitimados 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, auto o resolución definitiva resultado de un proceso judicial.

La acción extraordinaria de protección, procede exclusivamente en contra sentencias, autos definitivos o resoluciones con fuerza de sentencia en los que por acción u omisión se haya violado el debido proceso u otros derechos constitucionales reconocidos en la Constitución, una vez que se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, a menos que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia de la persona titular del derecho constitucional vulnerado, conforme lo previsto en el artículo 94 de la Constitución de la República.

De esta forma, la esencia de esta garantía es tutelar los derechos constitucionales, a través del análisis que este órgano de justicia constitucional realiza respecto de las decisiones judiciales.

Determinación de los problemas jurídicos a ser examinados

Dentro del análisis del caso sub examine se ha determinado los siguientes problemas jurídicos a ser resueltos por la Corte Constitucional del Ecuador:

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

2. ¿Las decisiones judiciales adoptadas dentro de la sustanciación del proceso de medidas cautelares N.° 641-5-2010 vulneraron el derecho constitucional a la seguridad jurídica?

Resolución de los problemas jurídicos

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

Los accionantes en su demanda de acción extraordinaria de protección manifiestan que la decisión judicial que impugnan vulnera su derecho constitucional al debido proceso en la garantía de motivación, el cual se encuentra consagrado en el artículo 76 numeral 7 literal **l** de la Constitución de la República que determina:

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

De esta forma, dentro del marco constitucional vigente, la motivación abarca tres ámbitos: el primero, referido a su establecimiento como una garantía fundamental del derecho al debido proceso, cuya protección debe ser asegurada; el segundo, como un requisito sustancial de las decisiones públicas, dentro de las cuales se incluyen las decisiones judiciales, a efectos de que las mismas se encuentren debidamente justificadas; y, finalmente, el tercero, como una obligación de las servidoras y servidores públicos, con el objeto de evitar la arbitrariedad en el actuar público.

Por consiguiente, el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación en su sentido integral, asegura que las decisiones judiciales dictadas por las autoridades competentes garanticen el ejercicio de los derechos de las personas, a través de la justificación razonada de todos los elementos que llevaron a adoptar una determinada decisión.

En este escenario, la motivación no se agota en la referencia a disposiciones jurídicas y antecedentes del caso, ya que al contrario la motivación debe ser formulada a través de la correlación de las premisas relevantes para resolver un caso, dentro de la cual se observe el análisis intelectual efectuado por la autoridad judicial, lo cual deberá guardar relación con la conclusión final a la que se ha arribado.

Así, la Corte Constitucional ha precisado que: "La motivación de las resoluciones de poderes públicos y más aún de los órganos jurisdiccionales constituye una garantía esencial para evitar la arbitrariedad y lograr el cumplimiento efectivo de las decisiones adoptadas. Es decir que la motivación no solo implica hacer referencia a los argumentos esgrimidos durante el proceso o a citar normas aplicables al caso en concreto, sino que debe reunir varios elementos esenciales"[1].

Una adecuada motivación reviste de la necesidad de otorgar a las partes y al auditorio jurídico las razones por las cuales

[1] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 008-14-SEP-CC, caso N.° 0729-13-EP.

se ha decidido de tal o cual forma; básicamente responde al derecho de acceso de las personas a la decisión, para que estas puedan dilucidar el contenido de la misma y puedan ejercer su derecho de defensa.

Esta Corte en la sentencia N.° 256-15-SEP-CC determinó que:

> La mencionada normativa constitucional impone el deber de motivar por parte de los jueces, por tanto, un juez no puede decidir arbitrariamente; está obligado a razonar de manera explícita las decisiones que adopta, destinadas a defenderse por sí mismas y discutirlas con conocimiento de la causa, amparada en las normas o principios jurídicos que justifiquen la adopción de la resolución, es decir, debe explicar la pertinencia de aplicación de las normas a los antecedentes de hecho, pero si se omite aquel deber constitucional *ipso jure* carece de eficacia y será considerado nulo por mandato de la Constitución de la República[2].

Ahora bien, la Corte Constitucional en sus decisiones ha manifestado que para que una decisión se encuentre debidamente motivada, es necesario el cumplimiento de tres requisitos: razonabilidad, lógica y comprensibilidad. En la sentencia N.° 010-14-SEP-CC estableció: "Para cumplir con tal objetivo, la motivación tiene condiciones mínimas, a saber: debe ser **razonable, lógica y comprensible**; así como, también mostrar la conexión entre los enunciados normativos y los deseos de solucionar los conflictos presentados, lo que a su vez implica oportunidad, adecuación y conveniencia de los enunciados normativos utilizados"[3].

El requisito de **razonabilidad**, implica la obligación de la autoridad judicial de observar el ordenamiento jurídico, a través de la fundamentación de la decisión en la normativa que corresponda en razón del caso concreto, de esta forma la argumentación esgrimida en la decisión deberá observar esta normativa, sin incurrir en contradicciones. Por su parte, el requisito de **lógica** establece que la decisión debe encontrarse fundada en premisas determinadas sistemáticamente, a partir de las cuales se emita la decisión del caso. Finalmente, el requisito de **comprensibilidad,** implica que la decisión se encuentre redactada en un lenguaje claro, a través del empleo de palabras de fácil entendimiento por parte del auditorio social.

De esta forma, corresponde a la Corte Constitucional determinar si la decisión judicial impugnada a través de esta acción extraordinaria de protección cumple con los requisitos de motivación referidos, para lo cual es necesario precisar que la misma es emitida dentro de la resolución de una acción de medidas cautelares autónomas, por lo que es necesario con antelación, referirse a la naturaleza de esta acción. El artículo 87 de la Constitución de la República establece que: "Se podrán ordenar medidas cautelares conjunta o independientemente de las acciones constitucionales de protección de derechos; con el objeto de evitar o hacer cesar la violación o amenaza de violación de un derecho".

La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en su artículo 26 define:

> Las medidas cautelares tendrán por objeto evitar o cesar la amenaza o violación de los derechos reconocidos en la Constitución y en instrumentos internacionales sobre derechos humanos.
> Las medidas cautelares deberán ser adecuadas a la violación que se pretenda evitar o detener, tales como la comunicación inmediata con la autoridad o persona que podría prevenir o detener la violación, la suspensión provisional del acto, la orden de vigilancia policial, la visita al lugar de los hechos. En ningún caso se podrán ordenar medidas privativas de libertad.

Por consiguiente, la Constitución establece dos tipos de medidas cautelares, las medidas cautelares conjuntas y las autónomas. Las primeras son solicitadas en conjunto con una acción constitucional, mientras que las segundas son independientes, en el sentido de que no requieren de ninguna acción para ser solicitadas.

En este marco, la Corte Constitucional ha diferenciado a las medidas cautelares, señalando que:

> Bajo este supuesto, el ordenamiento jurídico distingue dos tipos de medidas cautelares, por un lado la medida cautelar autónoma –que es de donde proviene la decisión judicial impugnada– y por otro lado, la medida cautelar conjunta dictada dentro de las acciones constitucionales. Las medidas cautelares autónomas, tienen el carácter de urgentes e inmediatas, en tanto se busca la prevención y cese de la consumación o subsistencia de la vulneración de un derecho. Mientras que las medidas cautelares conjuntas, al proceder dentro del conocimiento de una garantía, desempeñan su función una vez que ya se ha lesionado el derecho constitucional, bajo el supuesto de que dicha lesión y sus efectos se sigan efectuando[4].

En uno u otro caso, para la emisión de las medidas cautelares se debe respetar los derechos previstos en la Constitución de la República, y preservar la naturaleza de las mismas.

Ahora bien, considerando que el caso concreto proviene de la resolución de medidas cautelares autónomas o independientes, esta Corte debe precisar que la esencia de estas medidas es la de ser urgentes, en tanto su objetivo esencial es evitar o cesar la amenaza de vulneración a un derecho constitucional.

Por lo expuesto, la autoridad judicial al momento de conocer y sustanciar la solicitud de medidas cautelares deberá observar los límites previstos en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional para su concesión, como es el caso de que estas no podrán ser interpuestas cuando existan medidas adoptadas en las vías

[2] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 256-15-SEP-CC, caso N.° 0445-14-EP.

[3] Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N.° 010-14-SEP-CC, caso N.° 1250-11-EP.

[4] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 110-14-SEP-CC, caso N.° 1733-11-EP.

administrativas u ordinarias, cuando se trate de ejecución de órdenes judiciales o cuando se interpongan en la acción extraordinaria de protección.

En este marco, dado el carácter de provisional de las medidas cautelares, y conforme lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, el otorgamiento de las medidas de ninguna manera constituirá un prejuzgamiento sobre la declaración de la vulneración.

Ahora bien, cuando la jueza o juez conozca sobre la petición de medidas cautelares, si verifica que de la sola descripción de los hechos se reúnen los requisitos previstos en la ley otorgará las medidas cautelares, especificando el tiempo que las mismas se encontrarán vigentes, a efectos de que no sean indefinidas, acorde con la naturaleza y esencia de las medidas cautelares conforme lo señalado por esta Corte, en este sentido cuando los casos por las circunstancias que presentan lo requieran, la autoridad judicial podrá convocar excepcionalmente y previo a una debida argumentación, a una audiencia pública, siendo esta convocatoria una excepción a la regla. De la resolución que acepte o niegue las medidas solicitadas no cabe recurso de apelación.

No obstante, el ordenamiento jurídico ha previsto que en el supuesto en que se otorguen las medidas cautelares, se podrá solicitar su revocatoria, en los casos en que se haya evitado o interrumpido la violación de derechos, hayan cesado los requisitos previstos en la ley o se demuestre que no tenían fundamento. El artículo 35 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional precisa que: "Cuando la jueza o juez considere que no procede la revocatoria, deberá determinar las razones mediante auto, que podrá ser apelado en el término de tres días".

En consecuencia, se observa que una vez otorgadas las medidas cautelares puede solicitarse su revocatoria, siempre y cuando se verifique el cumplimiento de lo señalado en la normativa, y en caso de que este pedido sea negado, se podrá interponer recurso de apelación.

De esta forma, la revocatoria de las medidas cautelares se constituye en una institución jurídica que resalta el carácter provisional de las medidas, puesto que permite a la autoridad judicial revisar si la permanencia de estas conserva su fundamento.

La Corte Constitucional del Ecuador en la sentencia N.° 103-15-SEP-CC estableció que: "En este sentido, dada la naturaleza de las medidas cautelares y su concesión inaudita parte, el legislador estableció la revocabilidad de las mismas en el evento en que se verifique el cese de la amenaza o violación y cuando ya no es probable que ocurra, así como cuando no existía el fundamento jurídico para la adopción de las medidas, correspondiéndoles a los jueces que conocen peticiones de revocatoria examinar minuciosamente aquellos elementos"[5].

[5] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 103-15-SEP-CC, caso N.° 0695-12-EP.

Por lo expuesto, dentro de la fase de revocatoria y apelación a la negativa de la revocatoria de medidas cautelares, la autoridad judicial debe fundamentar su decisión, determinando si se cumplen los presupuestos previstos en la normativa o no, es decir se debe garantizar el ejercicio del derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación a efectos de que tanto el solicitante como las demás partes procesales puedan conocer las razones por las cuales la autoridad judicial aceptó o negó su pedido.

Una vez formuladas estas precisiones, la Corte Constitucional procederá a analizar la decisión judicial impugnada, a fin de determinar si la misma cumple con los requisitos de razonabilidad, lógica y comprensibilidad.

Así, del análisis del caso concreto, se observa que mediante escrito presentado el 8 de julio de 2010, el señor Félix Salame Aguirre, por los derechos que representa de la Compañía Hispana de Seguros S. A., presentó solicitud de medidas cautelares autónomas, mediante las cuales requirió se ordene que el Gobierno Provincial del Guayas y demás autoridades públicas se inhiban y abstengan de ejecutar cualquier acto de poder público, que pretenda la ejecución de las pólizas Nros. 10790 y 3125 otorgadas a título de fianza.

Mediante resolución dictada el 13 de julio del 2010, el juez sexto de lo civil de lo Guayaquil aceptó la solicitud de medidas cautelares, y por tanto ordenó que el Gobierno Provincial del Guayas se inhiba y abstenga de ejecutar mediante procedimientos coactivos o a través de procedimientos administrativos ante la Junta Bancaria o Superintendencias las obligaciones derivadas de las pólizas, así como que no se inscriba a la Compañía Hispana de Seguros S. A., en el registro público de contratistas incumplidos, y finalmente que el actor dentro de los plazos pertinentes presente la demanda contenciosa administrativa.

Mediante escrito presentado el 22 de julio de 2010, el Gobierno Provincial del Guayas a través de sus representantes legales, solicita la revocatoria de las medidas cautelares (fs. 100 del expediente constitucional), bajo el argumento de que no existe ningún hecho que amenace de modo inminente y grave algún derecho constitucional.

El 10 de agosto de 2010, el juez sexto de lo civil de Guayaquil dicta resolución respecto del pedido de revocatoria, en la cual resuelve negar los pedidos de revocatoria formulados, decisión contra la cual los accionantes interpusieron recurso de apelación.

La Tercera Sala de lo Penal y de Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas en resolución dictada el 7 de octubre de 2010, resuelve confirmar la resolución tomada por el *juez a quo*. En escrito presentado el 10 de febrero de 2011, el licenciado Jimmy Jairala Vallaza y abogado José Correa Solórzano por los derechos que representan del Gobierno Provincial del Guayas en sus calidades de prefecto y procurador síndico respectivamente, solicitan revocatoria de la medida cautelar, alegando que:

> "… En los otros párrafos del considerando segundo el Juez prevarica pues se dedica a analizar un contrato cuyas

prestaciones y efectos corresponden (sic) dilucidar a la justicia ordinaria en vez de la constitucional y para justificar su actuación como Juez Constitucional pontifica manifestando que existe cobro ilegítimo indebido por parte del Consejo Provincial…".

No obstante, el 24 de junio de 2011, el juez sexto de lo civil de Guayaquil, dicta la decisión judicial impugnada, la cual se reduce a señalar: "Puesto el expediente en mi despacho se dispone agregar a los autos el escrito que antecede.- En la especie, se le hace ver a la parte demandada que debe atenerse a lo ordenado por el Superior, conforme se lo ha señalado en la providencia que antecede".

Del análisis del cumplimiento del requisito de razonabilidad en la decisión, se observa que la misma no se fundamenta en ninguna disposición jurídica para negar la petición efectuada por los accionantes, en tanto se limita a señalar que la parte demandada debe atenerse a lo señalado por el superior.

Al respecto, la Corte Constitucional debe precisar que considerando el carácter provisional de las medidas cautelares, la autoridad judicial debe emitir una argumentación tendiente a determinar si proceden las razones por las cuales se solicita su revocatoria, aplicando lo dispuesto en el ordenamiento jurídico vigente, precisamente las disposiciones de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional que regulan a esta acción constitucional.

Por tal razón, pese a que ya fue resuelto el primer pedido de revocatoria por parte de la autoridad judicial, es importante destacar que la motivación de las decisiones judiciales es una garantía del derecho al debido proceso que debe encontrarse presente en todas las "decisiones judiciales", y que adquiere especial relevancia en las decisiones que resuelven garantías constitucionales, puesto que el asunto central de estas es la protección de derechos constitucionales.

En el caso concreto, los accionantes solicitaron por segunda vez la revocatoria de la medida cautelar alegando que el juez se dedicó a analizar el contrato suscrito por el Gobierno provincial con la empresa, lo cual no es materia de una acción de medidas cautelares, no obstante, la autoridad judicial omite analizar esta argumentación y se limita a señalar que los accionantes deben atenerse a lo dispuesto por el superior, esto es la confirmación de la resolución mediante la cual se adoptaron las medidas cautelares.

Esta falta de fundamentación de la decisión en premisas jurídicas genera que la misma incumpla el requisito de razonabilidad, ya que no permite dilucidar en base de que norma se adoptó la decisión.

Respecto del requisito de lógica, se evidencia que el único argumento de la decisión analizada, es "se le hace ver a la parte demandada que debe atenerse a lo ordenado por el superior", es decir en ninguna parte la autoridad judicial se pronuncia sobre el pedido de los accionantes, ni mucho menos determina si este es procedente o no.

Por lo que se evidencia, que existe ausencia de premisas en el auto impugnado, que omiten resolver la solicitud de revocatoria de las medidas cautelares.

Dentro del modelo constitucional vigente en el Ecuador, conforme esta Corte lo señaló en la sentencia N.° 146-14-SEP-CC[6], los jueces constitucionales se constituyen en los actores protagónicos en la protección de derechos constitucionales, razón por la cual deben tener un rol activo en el conocimiento de las acciones constitucionales, más en el caso concreto, se observa que la autoridad judicial inobservando la naturaleza de la acción de medida cautelar que es la "evitar o cesar la amenaza o violación de los derechos reconocidos en la Constitución y en instrumentos internacionales de derechos humanos", se limita a ratificar una decisión dictada con anterioridad, sin observar que como ya fue señalado la institución de la revocatoria se constituye en un mecanismo tendiente a indagar si la permanencia de las medidas cautelares conserva su fundamento.

De esta forma, la Corte Constitucional concluye que la ausencia de premisas en la decisión judicial analizada, incumple el requisito de lógica.

Finalmente, en cuanto al cumplimiento del requisito de comprensibilidad, se observa que la decisión a pesar de ser redactada en palabras sencillas, al carecer del análisis y de la argumentación que correspondía, se constituye en incomprensible.

Por las consideraciones expuestas, la Corte Constitucional al observar que el auto impugnado incumple los requisitos de razonabilidad, lógica y comprensibilidad concluye que la decisión vulnera el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de motivación.

2. Las decisiones judiciales adoptadas dentro de la sustanciación del proceso de medidas cautelares N.° 641-5-2010 ¿vulneraron el derecho constitucional a la seguridad jurídica?

Los accionantes en su demanda de acción extraordinaria de protección manifiestan que la decisión judicial que impugnan vulnera su derecho constitucional al debido proceso en la garantía de motivación, no obstante considerando el principio de informalidad de las garantías jurisdiccionales, la Corte Constitucional a fin de garantizar de mejor forma los derechos constitucionales estima indispensable en el presente caso aplicar el principio *iura novit curia* establecido en el artículo 4 numeral 13 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional que determina: "La jueza o juez podrá aplicar una norma distinta a la invocada por los participantes en un proceso constitucional".

Respecto de este principio, la Corte Constitucional ha manifestado: "Este principio permite a los jueces constitucionales, bajo la consideración del carácter amplio de las garantías jurisdiccionales, a efectos de aplicar el principio de favorabilidad de los derechos, pronunciarse

[6] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 146-14-SEP-CC, caso N.° 1773-11-EP.

respecto de derechos que a pesar que no fueron alegados en la demanda ni por las partes procesales, son fundamentales dentro de un caso concreto"[7].

Por tal razón, la Corte Constitucional procederá a determinar si la resolución dictada el 13 de julio del 2010, por el juez sexto de lo civil de Guayaquil, así como la resolución emitida por la Tercera Sala de lo Penal y de Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas el 7 de octubre de 2010, garantizaron el derecho constitucional a la seguridad jurídica en el marco del respeto a la esencia de la acción de medidas cautelares autónomas.

El derecho a la seguridad jurídica se encuentra consagrado en el artículo 82 de la Constitución de la República que determina: "El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes".

En este marco, la seguridad jurídica establece como su principal fundamento el respeto a la norma constitucional, como la norma suprema que rige el modelo constitucional vigente, así como la garantía de la aplicación normativa por parte de las autoridades públicas, a fin de generar confiabilidad en el actuar jurídico.

La Corte Constitucional sobre este derecho, ha manifestado:

> … el derecho a la seguridad jurídica constituye una garantía consustancial en nuestro Estado constitucional de derechos y justicia, cuya legitimidad encuentra fundamentación en la Carta Magna cuando se garantiza el acatamiento a los preceptos enunciados explícitamente como tales, y el respeto a la aplicación de normas jurídicas previas, claras y públicas por parte de las autoridades competentes. Es decir, supone la expectativa razonablemente fundada de los ciudadanos, a conocer la actuación de los poderes públicos al momento de aplicar las normas legales que integran el ordenamiento jurídico…[8].

Además la Corte Constitucional en la sentencia N.° 323-15-SEP-CC estableció:

> De conformidad con los enunciados normativo y jurisprudencial antes expuestos, queda establecido que la seguridad jurídica acoge el significado de la necesidad social de contar y garantizar claros y precisos modelos normativos de conducta, establecidos con anticipación, para dotar de seguridad y viabilidad a las previsiones jurídicas.
>
> En este contexto, la seguridad jurídica constituye el derecho que tenemos todos los justiciables para tener certeza y conocer con anticipación la normativa pertinente a la que debemos estar sujetas todas las personas, lo cual implica correlativamente que las autoridades competentes, dentro de un caso concreto, tienen la obligación de aplicar el ordenamiento jurídico preestablecido, con estricta sujeción a las normas-principios establecidos en la Constitución de la República y de esta forma, otorgar la confianza ciudadana a través de sus actuaciones[9].

Por consiguiente, el derecho a la seguridad jurídica garantiza el cumplimiento del derecho, puesto que establece como una obligación de las autoridades públicas su aplicación en los diferentes casos que conocen, lo cual otorga confianza a la ciudadanía respecto del destino de sus derechos.

En este sentido, la Corte Constitucional procederá a analizar las decisiones judiciales dictadas dentro del proceso de medidas cautelares.

Así, del análisis del expediente se observa que frente a la solicitud de medidas cautelares presentada por el señor Félix Salame Aguirre, por los derechos que representa de la Compañía Hispana de Seguros S. A., el 13 de julio del 2010, el juez sexto de lo civil de Guayaquil aceptó la solicitud de medidas cautelares, bajo el siguiente argumento:

> … Los actos que se impugnan se dictaron en la ciudad de Guayaquil, y el actor también tiene domicilio en esta ciudad (…) Al momento de emitir los oficios No. 402-TP-GPG-2010 y SP PG-2010-02723 de 14 de junio y 14 de mayo del 2010 respectivamente, el contrato suscrito entre el Gobierno Provincial del Guayas y el Ingeniero Civil Sergio Viera Pico ya estaba vencido. Por este motivo, de acuerdo a lo que prescribe la Ley, la responsabilidad de la empresa seguros había terminado. Cualquier cobro que pretenda hacer efectiva la responsabilidad de la empresa de seguros por este concepto, está expresamente prohibida por la Constitución y la ley. Por estas razones, el suscrito juez considera fundadas las afirmaciones del actor en lo que se refiere a las amenazas de violación del derecho a la propiedad y libertad. El derecho a la libertad, según el artículo 66 numeral 29 literal d) de la Constitución, garantiza que nadie puede ser obligado a hacer algo que prohíbe o no manda la ley. Si la ley establece que en estos casos la responsabilidad de la compañía de seguros termina, no puede existir, y tampoco existe, un mandato que obligue a una empresa a asumir una responsabilidad que en virtud de la ley está expresamente excluido".

Tal como se observa, el argumento de la autoridad judicial para conceder las medidas cautelares se fundamentó en "definir el acto impugnado", y a partir de ello analizar si el vencimiento del plazo de los contratos fue efectuado así como la consecuente responsabilidad de la empresa, criterio bajo el cual precisó que "cualquier cobro que pretenda hacer efectiva la responsabilidad de la empresa de seguros por este concepto, está expresamente prohibida por la Constitución y la ley", es decir se efectuó un análisis del acto administrativo.

Lo cual evidencia que la autoridad judicial efectuó un análisis del fondo de la pretensión de la vulneración de derechos, en tanto calificó si existía la "responsabilidad o no de la empresa de seguros", lo cual desnaturalizó la esencia de la acción de medidas cautelares autónomas.

---

[7] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 303-15-SEP-CC, caso N.° 518-14-EP.

[8] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 333-15-SEP-CC, caso N.° 0690-15-EP.

[9] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 323-15-SEP-CC, caso N.° 1648-12-EP.

La Corte Constitucional en la sentencia N.° 157-15-SEP-CC dentro de un caso que guardaba un patrón fáctico similar precisó que:

> De esta manera, los miembros del Segundo Tribunal de Garantías Penales de Chimborazo, al dictar su resolución concediendo las medidas cautelares constitucionales solicitadas por la señora Hilda Acevedo Duque, conocieron y resolvieron el tema de fondo, olvidando que por su naturaleza cautelar requerida de forma autónoma, procedían para prevenir la vulneración de los derechos constitucionales ante un eminente riesgo o amenaza y no en el caso *sub examine*, siendo incuestionable el incumplimiento de los artículos 87 de la Constitución de la República y 26 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional al momento de su otorgamiento, más aún, si el contenido de la decisión judicial constituye un prejuzgamiento sobre la declaración de la violación de derechos[10].

De esta forma, la resolución dictada por el juez sexto de lo civil de Guayaquil, inobservó la naturaleza de la garantía jurisdiccional de medidas cautelares autónomas, puesto que además de pronunciarse sobre el acto administrativo, lo hizo con un análisis encaminado a determinar su legalidad o ilegalidad.

Ahora bien, frente a esta decisión los accionantes solicitaron la revocatoria de las medidas cautelares, lo cual fue negado por la autoridad judicial el 10 de agosto de 2010, ante lo cual se presentó recurso de apelación.

Mediante resolución dictada el 7 de octubre de 2010, la Tercera Sala de lo Penal y de Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas resolvió confirmar la resolución tomada por el juez *a quo*. Así del análisis de esta decisión, se observa que la Sala establece como fundamento que la cuestión del presente caso gira en torno a la potestad de ordenar la ejecución de las pólizas derivadas de un contrato vencido.

A partir de lo cual la Sala se fundamenta en el artículo 45 de la Ley de Seguros que determina que la responsabilidad de la empresa de seguros termina, por el vencimiento del plazo previsto en el contrato principal. En el considerando sexto, la Sala precisa que las pruebas aportadas por el Gobierno Provincial del Guayas no son relevantes a los hechos que justificaron el inicio del proceso. Por su parte en el considerando séptimo establece:

> La Sala considera que los cobros ilegítimos, arbitrarios e indebidos violan el derecho a la propiedad. El Gobierno Provincial del Guayas pretende ejecutar el cobro de unas pólizas que garantizan un contrato cuyo plazo se encuentra vencido, y aun cuando el artículo 45 de la Ley de Seguros establece que la responsabilidad de la empresa de seguros termina por el vencimiento del plazo previsto en el contrato principal, **la prefectura del Guayas exige el pago de las pólizas sin ofrecer ninguna razón para descartar la aplicación del artículo 45 del cuerpo legal citado. Este hecho constituye también una violación a la seguridad jurídica** que garantiza la existencia y el respeto por las normas claras y públicas por esto, desde la perspectiva constitucional, **todo cobro indebido a una persona, proceda del Estado o de los particulares, constituye una afectación del derecho a la propiedad** (…). Lo resaltado fuera del texto.

Del análisis del extracto de la resolución estudiada, se observa que la Sala analiza si la actuación efectuada por parte del Gobierno Provincial del Guayas vulneró o no algún derecho constitucional, a partir de lo cual determina la vulneración de los derechos constitucionales a la seguridad jurídica y propiedad, fundamentada en el análisis de la aplicación del artículo 45 de la Ley de Seguros.

Al respecto, esta Corte Constitucional evidencia que la Tercera Sala de lo Penal y de Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, desnaturaliza a la acción de medidas cautelares, puesto que por un lado se pronuncia sobre el fondo de la vulneración de derechos, llegando a declarar la vulneración de los derechos a la seguridad jurídica y propiedad, y por otra parte para ello su análisis lo fundamenta en la aplicación de normativa infraconstitucional.

Es decir, la Sala confunde a la medida cautelar con una acción constitucional de conocimiento y por otra parte somete asuntos de legalidad al conocimiento de la justicia constitucional, lo cual inobserva lo dispuesto en el artículo 87 de la Constitución de la República, así como del artículo 26 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

En virtud del análisis que precede, se observa que tanto el juez sexto de lo civil de Guayaquil, así como la Tercera Sala de lo Penal y de Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, inobservaron que la acción de medidas cautelares autónomas tiene como objeto "evitar o cesar la amenaza o violación de los derechos reconocidos en la Constitución y en instrumentos internacionales sobre derechos humanos", y que por tal razón su naturaleza es la de constituirse en una garantía jurisdiccional de carácter provisional, esto es que su permanencia depende de la vigencia de la amenaza de violaciones a derechos constitucionales, más no en actuar como una acción de protección en la cual se declaren las vulneraciones a derechos.

Por consiguiente, en el proceso de medidas cautelares analizado, las autoridades judiciales no observaron el efecto jurídico de estos mecanismos, y al contrario emitieron un prejuzgamiento sobre la declaración de la vulneración de derechos inobservando lo dispuesto en la Constitución y en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Consideraciones adicionales de la Corte Constitucional

En razón de lo manifestado, la Corte Constitucional del Ecuador en su papel de máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia, evidenciando la vulneración del derecho constitucional a la seguridad jurídica dentro de la sustanciación del proceso de medidas cautelares autónomas N.° 641-2010, estima indispensable subsanar esta vulneración pronunciándose respecto de la solicitud de

[10] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 157-15-SEP-CC, caso No. 1135-10-EP.

medidas cautelares presentada por Félix Salame Aguirre por los derechos que representa de la Compañía Hispana de Seguros S. A.

Así, el análisis de la petición de medidas cautelares constante a fs.33 del expediente constitucional, se observa que el señor Félix Salame Aguirre, manifestó:

> La responsabilidad asumida por mi representada en estas pólizas se encuentra regulada y limitada por lo que establece la Ley General de Seguros y, es en el marco y con sujeción a ésta, que se comprometió a garantizar los montos asegurados por las fianzas. Como demostraremos a continuación, la responsabilidad de la empresa de seguros terminó por el vencimiento del plazo previsto en el contrato principal, por lo que cualquier pretensión de ejecución de las pólizas antes citadas constituye una grave amenaza a los derechos constitucionales de mi representada…

Es decir a criterio del accionante del proceso de medidas cautelares, el Gobierno Provincial del Guayas no podía ejecutar las pólizas de seguros, puesto que "la responsabilidad de la empresa de seguros terminó por el vencimiento del plazo previsto en el contrato principal", es decir su solicitud se encontraba encaminada a que a través de un proceso de medidas cautelares se cese una vulneración a derechos constitucionales generada como consecuencia de la emisión de un acto administrativo, que en el caso concreto se constituía en los oficios por medio de los cuales se ordenada se efectivicen las pólizas de seguros, lo cual no procede puesto que como esta Corte ha señalado no caben medidas cautelares para cesar la emisión de actos administrativos ya consumados, tal como se señaló en las sentencias N.° 157-15-SEP-CC y 002-15-SIS-CC.

En virtud del análisis precedente, se concluye que dentro de la sustanciación del proceso de medidas cautelares N.° 641-2010 se vulneró el derecho constitucional a la seguridad jurídica, puesto que se concedieron medidas cautelares, que en virtud de lo señalado, eran improcedentes en tanto tenían como fin que el órgano judicial se pronuncie respecto de actos administrativos ya consumados, más no respecto de amenazas de vulneraciones a derechos constitucionales.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar la vulneración a los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de la motivación y a la seguridad jurídica.

2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.

3. Como medida de reparación integral se dispone:

   3.1 Dejar sin efecto el auto dictado el 24 de junio de 2011, por el juez sexto de lo civil de Guayaquil, dentro del proceso de medidas cautelares N.° 641-5-2010.

   3.2 Dejar sin efecto la resolución dictada por la Tercera Sala de lo Penal y de Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas el 7 de octubre de 2010, dentro del proceso de medidas cautelares N.° 641-2010.

   3.3 Dejar sin efecto la resolución dictada por el 13 de julio de 2010, por el juez sexto de lo civil de Guayaquil, así como todas las decisiones dictadas dentro del proceso de medidas cautelares N.° 641-2010.

   3.4 Archivar el proceso de medidas cautelares N.° 641-2010.

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

f.) Alfredo Ruiz Guzmán, **PRESIDENTE.**

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

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con siete votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Patricio Pazmiño Freire, Ruth Seni Pinoargote, Roxana Silva Chicaiza y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de los jueces Pamela Martínez Loayza y Manuel Viteri Olvera, en sesión del 27 de enero del 2016. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 23 de febrero de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 1630-11-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el señor Alfredo Ruíz Guzmán, Presidente de la Corte Constitucional, el día jueves 04 de febrero del dos mil dieciséis.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 23 de febrero de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 27 de enero de 2016

SENTENCIA N.° 028-16-SEP-CC

CASO N.° 1729-11-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El 19 de agosto de 2011, ante los jueces de la Segunda Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, compareció el señor Marcos Alberto Muentes Intriago, por sus propios derechos, presentando una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia expedida por los jueces de dicha Sala el 15 de julio de 2011, la cual aceptó el recurso de apelación interpuesto por el representante legal de la Policía Nacional y revocó la sentencia emitida a su favor por el juez de primera instancia.

De conformidad con lo establecido en el inciso segundo del artículo 17 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, la secretaria general, certificó que en referencia a la acción N.º 1729-11-EP no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, conformada por los jueces constitucionales Roberto Bhrunis Lemarie, Hernando Morales Vinueza y Ruth Seni Pinoargote, mediante auto dictado el 17 de enero de 2012, admitió a trámite la causa N.° 1729-11-EP y dispuso se efectúe el sorteo correspondiente para la sustanciación de la presente acción.

Mediante auto del 18 de julio de 2012, la jueza constitucional Ruth Seni Pinoargote, avocó conocimiento de la causa N.º 1729-11-EP y dispuso mediante dicha providencia, en lo principal, que se cite con el contenido de la acción a los jueces de la Segunda Sala de lo Laboral, Niñez, Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas con la finalidad de que presenten un informe de descargo en el término de cinco días sobre las violaciones alegadas en la demanda que tiene como antecedente la acción de protección N.º 831-11-3. De igual manera, dispuso que se haga conocer del contenido de la acción a la Dirección Nacional de Asesoría Jurídica de la Policía Nacional por comparecencia del señor Pedro Marcelo Carrillo Ruiz, delegado del Ministerio del Interior, en su calidad de tercero interesado, al procurador general del Estado y al accionante Marcos Alberto Muentes Intriago.

El 6 de noviembre de 2012, fueron posesionados ante el Pleno de la Asamblea Nacional los nueve jueces y juezas de la primera Corte Constitucional de conformidad con las disposiciones correspondientes de la Constitución de la República.

Mediante memorando N.º 0016-CCE-SG-SUS-2013 del 8 de enero de 2013 y de conformidad con el sorteo realizado por el Pleno del Organismo en sesión extraordinaria del 3 de enero de 2013, el secretario general remitió la causa N.º 1729-11-EP al juez constitucional Patricio Pazmiño Freire para la respectiva sustanciación, quien mediante auto del 17 de noviembre de 2015 dispuso en lo principal se notifique con la demanda presentada y el contenido de la providencia a los jueces de la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial del Guayas, a fin de que en el término de cinco días presenten un informe debidamente motivado respecto de los argumentos expuestos en la demanda; al director nacional de Asesoría Jurídica de la Policía Nacional, Ministerio del Interior, procurador general del Estado, y al legitimado activo en las casillas constitucionales y judicial señaladas.

Sentencia o auto que se impugna

La decisión judicial impugnada es la sentencia expedida el 15 de julio de 2011, por los jueces de la Segunda Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, que en su parte pertinente señala:

> **Guayaquil, julio 15 de 2011. VISTOS.- QUINTO.-** La pretensión procesal de esta acción de protección persigue impugnar, sacar del mundo jurídico y dejar sin efecto, la resolución n°. 2011-008CG-B-AI expedida por el general de distrito, ingeniero comercial Fausto Patricio Franco López, en su condición de Comandante General de la Policía Nacional por lo que en uso de sus facultades legales que le confiere la Ley Orgánica de la Policía Nacional y la Ley de Personal de la misma, dispuso y resolvió dar de baja de las filas policiales, con fecha 11 de octubre del 2010 al cabo segundo de Policía Muentes Intriago Marcos Alberto, al comprobársele una ausencia ilegal de más de 11 días y ser dicha conducta causal para la resolución de baja, según lo previsto en el artículo 66 literal e) de la Ley de Personal Policial. Es de la naturaleza esencial del acto jurídico que impugna el recurrente ser de los llamados actos administrativos [sic] y que la vía para obtener su renovación o anulación, de ser el caso, es la vía contencioso administrativa; pero en el caso examinado no existe prueba, ni indicio o presunción válida para demostrar que tal vía fuere inadecuada e ineficaz. Como tampoco hay prueba que dicha vía competente se hubiere agotado. **SEXTA.-** Debemos siempre tener presente que nuestro sistema de protección jurisdiccional constitucional de derechos, no es alternativo o paralelo al sistema judicial ordinario de protección, sino que es residual, lo que fluye de la obvia interpretación de las normas de la ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional que se ha han mencionado y que fundamentan esta resolución; sistema jurídico que significa que necesariamente se debe agotar la vía judicial de protección ordinaria para luego acudir a la justicia o vía constitucional de protección, de ser el caso, solo cuando se agota la vía ordinaria, se puede llevar el contencioso a la vía constitucional. De ello síguese [sic] que el asunto meollo de la presente acción encaja y se subsume en la causal de improcedencia de la acción que consta en el n°. 4 del artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. **SÉPTIMO.- Resolución.** Con los fundamentos de hecho y de derecho que se dejan suficientemente analizados, esta Segunda Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, **ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERADO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA,** admitiendo el recurso de apelación intentado por parte de la parte demandada y por

> el Procurador General del Estado, revoca y declara sin lugar en todas sus partes la sentencia venida en grado, dictada por el señor juez *aquo*. Lo resuelto deja a salvo el derecho del accionante a plantear su demanda en la jurisdicción contencioso administrativa competente, si fuere procedente y del caso.

Antecedentes del caso concreto

Marcos Alberto Muentes Intriago presentó acción de protección en contra del Ministerio del Interior y del Comandante General de la Policía Nacional por haber emitido el acto administrativo mediante el cual se resolvió darlo de baja de las filas policiales.

Mediante sentencia dictada el 14 de mayo de 2011, el juez primero de garantías penales de Galápagos resolvió aceptar la acción de protección planteada y dispuso el reintegro del accionante al cargo que venía ocupando.

Contra esta decisión, la doctora Rocío Vinueza Moreno en representación del ministro del interior y por tanto en su calidad de representante legal de la Policía Nacional y el doctor Antonio Pazmiño Ycaza en calidad de director regional 1 de la Procuraduría General del Estado presentaron recurso de apelación.

Mediante sentencia dictada el 15 de julio de 2011, la Segunda Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Guayaquil resolvió: "admitiendo el recurso de apelación intentando, por la parte demandada y por el Procurador General del Estado, revoca y declara sin lugar en todas sus partes la sentencia venida en grado…".

Detalle de la demanda

En su demanda, el señor Marcos Alberto Muentes Intriago explica en lo principal que la sentencia de 15 de julio de 2011, no le fue notificada a su casilla judicial, pese a haber señalado en segunda instancia el número de la misma conforme consta en el escrito presentado ante los jueces de la Sala el 28 de junio de 2011, identificando de esta manera la casilla judicial N.º 3615. Esta situación, conforme expresa provoca la nulidad absoluta al haberlo dejado en indefensión al no haber sido notificado en legal y debida forma en dicha casilla.

Más adelante, el accionante coloca una cita extraída de la sentencia aludida que señala lo siguiente: "No se notificó a Marcos Muentes Intriago y al ministro del Interior, por no haber señalado casilla judicial en esta instancia" y que tal afirmación es "falsa y mentirosa", "toda vez que efectivamente en esta Sala si presenté mi alegato correspondiente dentro del término legal con fecha 28 de junio del 2011 a las 16h25, por lo tanto demuestro con este documento habilitante la acción y omisión que han recaído en ustedes señores jueces al no notificarme con esa sentencia, violando para ello el debido proceso y la seguridad jurídica en que debe existir en una demanda de acción de protección ya que me ha causado un daño grave".

Señala además que la notificación de la sentencia al procurador general del Estado se realizó el 1 de agosto de 2011, es decir en más de dieciséis días "incumpliendo de esta manera con los artículos 75 y 169 de la Constitución de la República del Ecuador en concordancia con el artículo 20 del Código Orgánico de la Función Judicial y artículo 4 numeral 11 literal **b** de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, es decir han incumplido con la inmediación y la celeridad de que se debe dar a una acción de protección en donde se vulnera principios constitucionales".

Derechos constitucionales cuya vulneración se demanda

El accionante principalmente identifica como derecho constitucional vulnerado en la decisión judicial el derecho al debido proceso en la garantía de defensa contenido en el artículo 76 numeral 7 de la Constitución de la República.

Pretensión

El señor Marcos Muentes Intriago formula como pretensión a los señores jueces de la Corte Constitucional lo siguiente:

> Por cuanto en esta demanda he demostrado la acción u omisión en la sentencia expedida por los señores jueces de la Corte Provincial del Guayas, Segunda Sala de lo Laboral, de Niñez y Adolescencia, se dignen dar estricto cumplimiento a lo que dispone el artículo 63 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional dejar sin efecto la sentencia dictada el 15 de julio del 2011; a las 11h25…

Contestaciones a la demanda

Jueces de la Corte Provincial de Justicia de Guayas

De la revisión del expediente constitucional no se advierte que los señores jueces provinciales hayan dado cumplimiento a lo dispuesto en la providencia del 17 de noviembre de 2015.

Procuraduría General del Estado

Comparece el abogado Marcos Arteaga Valenzuela, en su calidad de director nacional de patrocinio y delegado del procurador general del Estado, quien únicamente señala casilla constitucional para recibir notificaciones en la sustanciación de la causa N.° 1729-11-EP.

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 c) y tercer inciso del artículo 46 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional. En el presente caso de la acción presentada en contra de la sentencia expedida el 15 de julio de 2011, por la Segunda Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Guayas.

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 justicia en la materia se encuentra investida de la facultad de preservar la garantía de los derechos constitucionales y así evitar o corregir su vulneración. En este sentido, la Constitución de 2008 plantea la posibilidad de tutelar derechos constitucionales que pudieren ser vulnerados durante la emisión de una sentencia o auto definitivo resultado de un proceso judicial.

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, una vez agotados 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.

Así la acción extraordinaria de protección 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 determinados actos jurisdiccionales. 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.

No se trata de una instancia superpuesta a las ya existentes, ni la misma tiene por objeto deslegitimar o desmerecer la actuación de los jueces ordinarios, por el contrario, tiene como único fin la consecución de un sistema de justicia caracterizado por el respeto y la sujeción a la Constitución.

Determinación del problema jurídico constitucional a ser examinado

Una vez analizadas las alegaciones de las partes procesales, así como el contexto del caso bajo análisis, esta Corte Constitucional considera pertinente formular el siguiente problema jurídico:

La sentencia expedida el 15 de julio de 2011, por los jueces de la Segunda Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas ¿vulneró el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de defensa y de no ser privado de aquel en ninguna etapa o grado del procedimiento, establecido en el artículo 76 numeral 7 literal a de la Constitución de la República?

Al revisar el contenido de la demanda de acción extraordinaria de protección formulada por el señor Marcos Muentes Intriago, puede advertirse que la principal alegación radica en que la sentencia impugnada no habría sido notificada para su oportuno conocimiento y que como consecuencia de aquello, se provocó en su perjuicio una afectación al debido proceso en la garantía del derecho a la defensa.

Con este primer punto, conviene señalar que el artículo 76 de la Constitución de la República garantiza el derecho constitucional al debido proceso y tal disposición normativa, describe una serie de garantías básicas que deben ser observadas en todo proceso en el que se determinen derechos obligaciones de cualquier orden.

Mediante sentencia N.º 200-12-SEP-CC, la Corte expresó que el debido proceso consiste en "un mínimo de presupuestos y condiciones para tramitar adecuadamente un procedimiento y asegurar condiciones mínimas para la defensa, constituyendo además una concreta disposición desde el ingreso al proceso y durante el transcurso de toda la instancia, para concluir con una decisión adecuadamente motivada que encuentre concreción en la ejecución de lo dispuesto por los jueces"[1].

Así, durante las diversas etapas que componen un proceso judicial, el debido proceso debe observarse en la medida en que garantice a las partes procesales un adecuado ejercicio de las garantías pertinentes, tanto desde la formulación de la acción o del planteamiento de los mecanismos procesales de impugnación correspondientes, hasta la finalización de la controversia con la expedición de la sentencia con su respectiva notificación. En este sentido y sobre este último punto, la Corte Constitucional ha considerado que la notificación de la actividad procesal desarrollada y sobre todo de la sentencia que resuelve el fondo de la controversia, constituye una garantía de vital importancia en el ejercicio del derecho a la defensa, en tanto no solo permite conocer de la decisión adoptada por el juzgador sino que además, abre la puerta al acceso a los órganos jurisdiccionales superiores a través de los recursos previstos en el ordenamiento jurídico de acuerdo a los plazos y términos pertinentes.

Mediante sentencia N.º 108-15-SEP-CC la Corte Constitucional, respecto de la relevancia constitucional del acto de notificación de la sentencia, señaló que:

> …no solo se limita a la resolución del fondo del asunto, sino que además genera la posibilidad de tutelar los derechos e intereses discutidos ante órganos superiores mediante la interposición de los recursos procesales previstos en el ordenamiento jurídico. En tal sentido, una notificación defectuosa, indebida o incorrecta de una resolución judicial, pone en riesgo la igualdad procesal de las partes y con ello, trasgrede el derecho

[1] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 200-12-SEP-CC, caso N.º 0329-12-EP.

> constitucional al debido proceso en la garantía de defensa que, por mandato constitucional debe ser garantizado en todas las etapas, según el artículo 76 numeral 7 literal a, así como la tutela efectiva de la parte procesal, cuya notificación no se realizó adecuadamente. (…) En este sentido, si una de las partes procesales desconoce sobre la expedición de una determinada resolución judicial como consecuencia de una indebida notificación, se produce una afectación injustificada a su derecho al debido proceso, más aún si dicha resolución judicial es desfavorable a sus intereses y a los derechos que se crea asistida[2].

En el caso bajo examen y tal como quedó indicado en líneas anteriores, la impugnación se dirige hacia la falta de notificación de la sentencia expedida el 15 de julio de 2011 y sobre la base de aquello, la Corte Constitucional pasa a identificar de acuerdo al expediente procesal si tal afirmación es verdadera y si en efecto, se ha producido la vulneración alegada.

Para el efecto, conviene revisar desde el inicio de la causa constitucional, que el accionante al formular su demanda de acción de protección ante la judicatura de primer nivel de Galápagos, estableció como el lugar para recibir notificaciones el "consultorio jurídico del doctor Wilson Garcés y abogado Eugenio Salazar Puente, ubicado en la Av. Quito y calle Hugo Herrera, frente a la Notaría única del cantón San Cristóbal en esta ciudad de Puerto Baquerizo Moreno"[3]. Luego, al revisar la razón de notificación fijada en la sentencia de primera instancia expedida el 14 de mayo de 2011, a cargo del abogado Homero Guamanquishpe, ayudante judicial del Juzgado Primero de lo Penal de Galápagos, se puede constatar que la notificación de dicha sentencia se realizó en el "domicilio señalado" por el accionante.

Posteriormente, una vez que la doctora Rocío Vinueza Moreno, en representación del Ministerio del Interior interpuso el 18 de mayo de 2011, el recurso de apelación (fojas 107 del expediente de primer nivel) a la sentencia de primera instancia, así como también del recurso de apelación presentado por el doctor Antonio Pazmiño Icaza, director regional 1 de la Procuraduría General del Estado que obra a foja 109 del mismo cuaderno procesal, se observa el contenido de la providencia expedida el 25 de mayo de 2011, por el juez primero de garantías penales de Galápagos, doctor Pascual Ávila Moncayo, quien dispone la remisión del superior de lo actuado a la Corte Provincial de Justicia de Guayas. En esta providencia, se puede constatar la razón sentada por el ayudante judicial quien certifica "En esta fecha notifiqué la providencia que antecede al accionante señor Marcos Alberto Muentes Intriago, por boleta dejada en el domicilio señalado por su defensor…". Finalmente, el proceso fue enviado a la Corte Provincial de Justicia del Guayas mediante oficio N.º 139-JPGPG del 2 de junio de 2011.

Ahora bien, el tribunal de segunda instancia expidió la providencia de recepción del proceso el 17 de junio de 2011 y de acuerdo a la razón sentada por el oficial mayor de la Segunda Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, no se notificó al señor Marcos Muentes Intriago "por no presentar casillero judicial". En este punto, la Corte Constitucional debe tener en cuenta que la constancia procesal permite evidenciar que el accionante Marcos Muentes Intriago fue notificado oportunamente por el Juzgado de Garantías Penales de Galápagos sobre la presentación de los recursos de apelación por parte de la delegada del Ministerio del Interior y del representante de la Procuraduría General del Estado y que al momento de la recepción del proceso por parte de la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia, no se lo notificó a aquel por no señalar casilla judicial.

Aproximadamente un mes más tarde, es decir el 15 de julio de 2011, los jueces provinciales expidieron la sentencia impugnada y en la razón sentada por la abogada Mercedes Palacios Navarrete, secretaria relatora de la Sala, se observa que no se ha notificado al señor Marcos Muentes Intriago por no haber señalado casilla judicial en dicha instancia.

Con los antecedentes señalados, la Corte Constitucional procede a efectuar las siguientes consideraciones:

En efecto, el cuaderno procesal de segunda instancia demuestra inequívocamente que el accionante Marcos Muentes Intriago no señaló casilla judicial en la segunda instancia para recibir las notificaciones correspondientes y por lo tanto no pudo haber sido notificado conforme a la normativa establecida en el derogado Código de Procedimiento Civil (artículo 277) mencionado por la Secretaria Relatora.

Sin embargo de aquello, debe tomarse en cuenta que en los procesos de garantías jurisdiccionales, es decir, en aquellos procesos en los que los jueces ejercen temporalmente jurisdicción constitucional, estos adquieren un rol distinto y favorable en cuanto a la protección efectiva de los derechos de los justiciables, particularmente frente a la actividad procesal de aquellos, deben ser auténticos garantes en cuanto a la protección de los derechos, sin que aquello necesariamente implique aceptar la pretensión de fondo pues aquello dependerá del caso concreto, pero sí exige que en cuanto a la actividad procesal y a la observancia del debido proceso constitucional, se provea a los justiciables de los medios más idóneos que les garanticen una adecuada tutela judicial efectiva. Recuérdese que uno de los principios procesales que rigen los procedimientos constitucionales es la formalidad condicionada, que de conformidad con lo establecido en el artículo 4 numeral 7 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, comporta una obligación para el juez constitucional según el cual aquel "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 por la sola omisión de formalidades".

Desde esta óptica, la falta de señalamiento de una casilla judicial en la segunda instancia en un proceso constitucional de garantías jurisdiccionales de los derechos constitucionales, requiere ser analizado por esta Corte Constitucional en tanto aquella falta de formalidad por parte del accionante, pudo haber sido subsanada por tales autoridades judiciales más aún cuando se puede evidenciar que durante el desarrollo de la primera instancia, el accionante Marcos Muentes Intriago fue notificado en todo

---

[2] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 108-15-SEP-CC, caso N.º 0672-10-EP.

[3] Este dato consta en el escrito de demanda de acción de protección, foja 17 (reverso) del cuaderno de primera instancia.

momento en el lugar señalado en el escrito de demanda de acción de protección. Así, conforme lo señaló este Organismo mediante sentencia N.º 102-13-SEP-CC, "… la tutela de los derechos constitucionales exige que el modelo procedimental de la acción de protección –y de las garantías jurisdiccionales en general– se encuentre desprovisto de requisitos formales y ofrezca, de manera ágil y dinámica una protección efectiva y oportuna al titular del derecho posiblemente afectado"[4].

Para la Corte Constitucional, en el presente caso, los operadores de justicia contaban con una importante oportunidad para aplicar el principio de formalidad condicionada que rige la justicia constitucional y de esta manera, ordenar mediante providencia que se notifique sobre la recepción del proceso en la segunda instancia, no solo a las entidades accionadas en sus respectivas casillas judiciales, sino además de oficio al accionante en el domicilio fijado por aquel desde el momento de la presentación de la demanda de acción de protección, a través de deprecatorio, sin perjuicio que haya existido una omisión por su parte en cuanto al deber procesal de fijar casilla judicial ante la segunda instancia. Justamente ese es uno de los propósitos que deben considerar los jueces al sustanciar procesos constitucionales: condicionar este tipo de formalidades en tales procesos y garantizar de tal modo el acceso efectivo al órgano jurisdiccional para formular las pretensiones, en este caso, ante el órgano de segunda instancia, insistiéndose nuevamente que aquello no implicaba aceptar *per se* la pretensión contenida en la demanda de acción de protección.

Por estas razones, la Corte Constitucional considera que se produjo una vulneración al derecho a la defensa en perjuicio del señor Marcos Muentes Intriago, en tanto los jueces constitucionales además de la secretaria relatora, inaplicaron el principio de formalidad condicionada que rige los procesos constitucionales.

Por lo tanto se concluye que la sentencia expedida el 15 de julio de 2011, por los jueces de la Segunda Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Guayas vulneró el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de defensa y de no ser privado de aquel en ninguna etapa o grado del procedimiento, establecido en el artículo 76 numeral 7 literal **a** de la Constitución de la República.

Vulneración que se constata fue efectuada desde el momento en que la Segunda Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial del Guayas emitió la providencia de recepción del proceso el 17 de junio de 2011, con la cual no se notificó al accionante.

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 de defensa y de no ser privado de este derecho en ninguna etapa o grado del procedimiento, previsto en el artículo 76 numeral 7 literal a de la Constitución de la República.

2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.

3. Como medidas de reparación integral se dispone lo siguiente:

   3.1. Dejar sin efecto jurídico la sentencia expedida el 15 de julio de 2011, por los jueces de la Segunda Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas.

   3.2. Retrotraer los efectos del proceso hasta el momento anterior a la vulneración de derechos analizada, esto es hasta la notificación de la providencia de recepción del proceso dictada el 17 de junio de 2011, por los jueces de la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas.

   3.3. Disponer que previo sorteo, otros jueces de la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas tramiten y resuelvan el recurso de apelación en los términos expuestos en esta sentencia y en observancia de las garantías del debido proceso.

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

f.) Alfredo Ruiz Guzmán, **PRESIDENTE.**

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

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con seis votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Patricio Pazmiño Freire, Ruth Seni Pinoargote y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de los jueces Pamela Martínez Loayza, Roxana Silva Chicaiza y Manuel Viteri Olvera, en sesión del 27 de enero del 2016. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 23 de febrero de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 1729-11-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el señor Alfredo Ruíz Guzmán, Presidente de la Corte Constitucional, el día jueves 04 de febrero del dos mil dieciséis.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por … f.) Ilegible.- Quito, a 23 de febrero de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

[4] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 102-13-SEP-CC, caso N.º 0380-10-EP.