



# REGISTRO OFICIAL

## ÓRGANO DEL GOBIERNO DEL ECUADOR

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

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

**Año I - Nº 154**

**Quito, viernes 3 de  
enero de 2014**

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

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

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

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

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

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

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

72 páginas

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

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

### SUMARIO:

Págs.

#### CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR:

##### DICTÁMENES:

- 032-13-DTI-CC Establécese que para la denuncia del “Convenio entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República del Perú sobre la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones” se requiere aprobación previa por parte de la Asamblea Nacional ..... 2
- 033-13-DTI-CC Declárase que el “Acuerdo de Cooperación Económica, Comercial y Técnica entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno del Estado de Qatar”, requiere aprobación previa por parte de la Asamblea Nacional ..... 12

##### SENTENCIAS:

- 025-12-SIS-CC Niégase la acción de incumplimiento de sentencia constitucional planteada por el señor César Guillermo Vélez Chávez ..... 17
- 003-13-SIN-CC Niéganse las demandas de inconstitucionalidad propuestas en contra del artículo 8 del Decreto Ejecutivo No. 813, publicado en el Registro Oficial No. 489 de 12 de julio de 2011 ..... 23
- 021-13-SEP-CC Acéptase la acción extraordinaria de protección planteada por el Dr. Fabián Navarro Dávila y otros ..... 32
- 081-13-SEP-CC Niégase la acción extraordinaria de protección planteada por el señor Juan Xavier Ribas Doménech ..... 41
- 0096-13-SEP-CC Acéptase la acción extraordinaria de protección planteada por el señor Fausto Gil Sáenz Zavala ..... 45
- 098-SEP-CC Acéptase la acción extraordinaria de protección planteada por el señor Edison Fabián Montúfar Sacoto ..... 49
- 099-13-SEP-CC Acéptase la acción extraordinaria de protección planteada por la señora María Matilde Terán Córdova y otros ..... 56

	<b>Págs.</b>
<b>100-13-SEP-CC Niégase la acción extraordinaria de protección planteada por señor Luis Alberto Arteaga Carrasco .....</b>	<b>60</b>
<b>103-13-SEP-CC Niégase la acción extraordinaria de protección planteada por el señor Jorge Enrique Pinto Cuarán .....</b>	<b>66</b>
<b>GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS</b>	
<b>RESOLUCIÓN:</b>	
<b>EMPRESA PÚBLICA HIDROPLAYAS EP.:</b>	
- <b>Refórmase el pliego tarifario que consta en el Ordenanza reglamentaria para la provisión, uso y prestación de los servicios de agua potable, alcantarillado sanitario, drenaje pluvial en la jurisdicción cantonal de Playas y zonas de influencia .....</b>	<b>70</b>

Quito, D. M., 26 de noviembre de 2013

**DICTAMEN N.º 032-13-DTI-CC**

**CASO N.º 0016-13-TI**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

El economista Rafael Correa Delgado, presidente constitucional de la República, mediante oficio N.º T.4766-SNJ-13-220 del 14 de marzo de 2013, remitió a la Corte Constitucional copia certificada del “Convenio entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República del Perú sobre la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones” y solicitó a la Corte Constitucional para que emita el dictamen de constitucionalidad correspondiente, previo y vinculante a la denuncia del mencionado instrumento internacional.

El 14 de marzo de 2013, de conformidad con lo establecido en el segundo inciso del cuarto artículo innumerado agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, la Secretaría General de la Corte Constitucional certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

De conformidad con el sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión extraordinaria del 11 de abril de 2013, el secretario general, mediante memorando N.º 177-CCE-SG SUS-2013, remitió la presente causa a la jueza constitucional, Ruth Seni Pinoargote, para la respectiva sustanciación, quien avoco conocimiento de la misma mediante providencia del 11 de julio de 2013.

En sesión ordinaria llevada a cabo el 24 de julio de 2013, el Pleno de la Corte Constitucional, en virtud de lo dispuesto en los artículos 110 numeral 1 y 111 numeral 2 literal b de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en concordancia con el artículo 71 numeral 2 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, conoció y aprobó el informe presentado por la jueza Ruth Seni Pinoargote. Además se dispuso la publicación en el Registro Oficial y en el portal electrónico de la Corte Constitucional del “Convenio entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República del Perú sobre la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones”, cuya denuncia se ha solicitado a fin de que en el término de 10 días, contados a partir de la publicación, cualquier ciudadano intervenga defendiendo o impugnando la constitucionalidad parcial o total del respectivo Tratado Internacional, el mismo que fue publicado, el 28 de agosto de 2013 en el suplemento del Registro Oficial N.º 68.

**II. TEXTO DEL CONVENIO**

**“Convenio entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República del Perú sobre la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones”**

El Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República del Perú, en adelante denominados “Las Partes Contratantes”,

DESEOSOS de intensificar la cooperación económica para el beneficio mutuo de ambas Partes Contratantes,

ANIMADOS del propósito de crear y mantener condiciones justas, equitativas y favorables para las inversiones de inversionistas de una de las Partes Contratantes en el territorio de la otra Parte Contratante,

RECONOCIENDO que la suscripción de un Convenio para la promoción y la Protección Recíproca de Inversiones contribuirá a estimular la iniciativa económica privada y a incrementar el bienestar de ambos pueblos,

HAN CONVENIDO LO SIGUIENTE:

**Artículo 1  
Definiciones**

Para los efectos del presente Convenio:

1. El término “inversión” designa toda clase de activos de propiedad o bajo control, directo o indirecto, de un inversionista de una de las Partes Contratantes, que incluye, en particular, pero no exclusivamente:
  - (a) Acciones, participaciones o derechos de participación en sociedades y en cualquier otra forma asociativa de riesgo compartido;
  - (b) La propiedad de bienes muebles e inmuebles y demás derechos reales, adquiridos o utilizados con el propósito de obtener beneficios económicos o para otros fines empresariales;

- (c) Créditos, valores, derechos sobre dinero y cualquier otra prestación que tenga un valor económico directamente vinculado a una inversión específica;
- (d) Derechos de propiedad intelectual e industrial, tales como derechos de autor y derechos conexos, marcas de fábrica o de comercio, indicaciones geográficas, dibujos y modelos industriales, patentes, esquemas de trazado (topografías) de los circuitos integrados y de los derechos obtentores de variedades vegetales;
- (e) Las concesiones otorgadas por la ley o en virtud de un contrato para el ejercicio de una actividad económica, incluidas las concesiones de prospección, exploración y explotación de recursos naturales, y;
- (f) Las reinversiones de utilidades, entendiéndose éstas como la inversión de las mismas en la propia empresa que las genera.

Cualquier alteración de la forma de la inversión no afecta su carácter como tal.

1. El término “ganancias” designa a las sumas obtenidas o producidas por una inversión realizada de conformidad con este Convenio, tales como utilidades, intereses, dividendos y regalías.
2. El término “inversionista” designa a:
  - (a) Personas naturales que tienen la nacionalidad de cualquiera de las Partes Contratantes, de conformidad con sus leyes; o
  - (b) Personas jurídicas como sociedad, corporaciones, empresas, asociaciones comerciales, instituciones u otras entidades constituidas o establecidas al tenor de las leyes y reglamentos de una Parte Contratante y que tengan su domicilio dentro de cualquiera de las Partes Contratantes.
3. El término “territorio” designa, además de las áreas enmarcadas en los límites terrestres, las zonas marítimas adyacentes y el espacio aéreo, en las cuales las Partes Contratantes ejercen soberanía y jurisdicción, de acuerdo a sus respectivas legislaciones.

#### **Artículo 2 Promoción y Protección de Inversiones**

1. Cada una de las Partes Contratantes promoverá dentro de su territorio las inversiones de inversionistas de la otra Parte Contratante y las admitirá de conformidad con sus leyes y reglamentaciones.
2. Las inversiones realizadas por inversionistas de una de las Partes Contratantes en el territorio de la otra Parte Contratante, de conformidad con sus leyes y reglamentaciones de esta última, gozarán de plena protección y seguridad jurídica de este Convenio.
3. Cada Parte Contratante dará publicidad y difusión a las leyes y reglamentos relacionados con las inversiones de los inversionistas de la otra Parte Contratante. Igualmente, con la finalidad de incrementar los flujos de inversión, intercambiarán información sobre las oportunidades de inversión en cada Parte Contratante.

#### **Artículo 3 Tratamiento de Inversiones**

1. Cada Parte Contratante asegurará un tratamiento justo y equitativo para las inversiones de los inversionistas de la otra Parte Contratante realizadas de conformidad con el presente Convenio y no impedirá, con medidas arbitrarias o discriminatorias, la libre administración, utilización, uso, goce o disposición de las inversiones de los inversionistas de esa Parte Contratante.
2. Cada Parte Contratante, específicamente, concederá a tales inversiones, un trato no menos favorable que el concedido a las inversiones de sus propios inversionistas o a las inversiones de inversionistas de un tercer Estado, considerándose el que sea más favorable para las inversiones de los inversionistas de la otra Parte Contratante.
3. Si de las disposiciones legales de una de las Partes Contratantes o de lo convenido por las Partes Contratantes, más allá de lo acordado en el presente Convenio, resultare una reglamentación general o especial en virtud de la cual deba concederse a las inversiones de los inversionistas de la otra Parte Contratante un trato más favorable que el previsto en el presente Convenio, dicha reglamentación prevalecerá sobre el mismo, en cuanto sea más favorable.
4. El trato convenido por el presente artículo no se extenderá a los beneficios y ventajas que una de las Partes Contratantes conceda a los nacionales o sociedades de terceros Estados por formar parte de una unión aduanera o económica, un mercado común o una zona de libre comercio, acuerdos bilaterales o regionales celebrados con terceros Estados, incluyendo los convenios de integración y desarrollo fronterizos.
5. Dicho trato tampoco se extenderá a los privilegios que una de las Partes Contratantes concede a los nacionales o sociedades de terceros Estados por formar parte de una unión aduanera o económica, un mercado común o una zona de libre comercio, acuerdos bilaterales o regionales celebrados con terceros Estados, incluyendo los convenios de integración y desarrollo fronterizos.

#### **Artículo 4 Expropiaciones**

1. Las inversiones de inversionistas de una Parte Contratante en el territorio de la otra Parte Contratante no serán expropiadas, nacionalizadas o sometidas a cualquier otra medida que tenga un efecto equivalente a la expropiación o nacionalización (en adelante denominada “expropiación”), salvo por razones de seguridad nacional, necesidad pública u orden social, sobre una base no discriminatoria y bajo el debido proceso legal.
2. Tales medidas irán acompañadas de disposiciones para el pago de una compensación rápida, adecuada y efectiva. La suma de dicha compensación corresponderá al valor justo de la inversión expropiada en el momento inmediatamente antes de hacer la expropiación o en que la misma se anunciará o se hiciera de conocimiento público, lo que sucediera primero. Dicho valor justo

será expresado en una divisa de libre conversión sobre la base del tipo de cambio de mercado existente para dicha divisa en ese momento. La compensación incluirá también los intereses a la tasa comercial del mercado vigente, desde la fecha de la expropiación hasta la fecha efectiva de pago.

3. El inversionista cuya inversión es expropiada tendrá derecho a una revisión rápida por parte de las autoridades judiciales u otras autoridades competentes de la Parte Contratante, tanto de su caso como del avalúo de la compensación de conformidad con los principios contenidos en este artículo.

#### **Artículo 5 Compensaciones por pérdidas**

Los inversionistas de una de las Partes Contratantes que sufran pérdidas en sus inversiones por efecto de guerra u otro conflicto armado, revolución, estado de emergencia nacional, estado de sitio, insurrección u otros eventos militares, en el territorio de la Parte Contratante, serán tratados por ésta última no menos favorablemente que a sus propios inversionistas en lo que respecta a restituciones, compensaciones e indemnizaciones.

#### **Artículo 6 Transferencias**

1. Cada Parte Contratante garantizará a los inversionistas de la otra Parte Contratante la libre transferencia de los pagos relacionados con una inversión registrada ante la autoridad nacional competente, en particular, aunque no exclusivamente:
  - (a) El capital de la inversión y las reinversiones que se efectúen de acuerdo a las leyes y reglamentaciones de esa Parte Contratante;
  - (b) Ganancias;
  - (c) La amortización de los créditos y otras prestaciones definidas en el literal (c) del párrafo 1 del artículo 1 del presente Convenio;
  - (d) El producto de la venta total o parcial de la inversión, o de su liquidación;
  - (e) Las indemnizaciones y compensaciones previstas en los artículos 4 y 5 de este Convenio, respectivamente;
  - (f) Los pagos resultantes del arreglo de controversias previstas en los artículos 8 y 9.
2. La transferencia se efectuará en una moneda libremente convertible, sin restricción ni demora.

#### **Artículo 7 Subrogación**

1. Si una de las Partes Contratantes o su agente o agencia, autorizado o designado, efectúa pagos a sus inversionistas en virtud de una ganancia otorgada por una inversión contra riesgos no comerciales en el territorio de la otra Parte Contratante, esta última, sin perjuicio de los derechos que en virtud del artículo 9

correspondería a la primera Parte Contratante, reconocerá la subrogación en todos los derechos de aquellos inversionistas a la primera Parte Contratante o a su agente o agencia, autorizado o designado, bien sea por disposición legal o por acto jurídico.

2. Asimismo, la otra Parte Contratante reconocerá la causa y el alcance de la subrogación de la primera Parte Contratante o de su agente o agencia, autorizado, o designado, en todos estos derechos del titular anterior, conferidos de acuerdo al presente Convenio.

#### **Artículo 8 Arreglo de Controversias entre una Parte Contratante y un Inversionista de la otra Parte Contratante**

1. Las controversias que surgieren entre una de las Partes Contratantes y un inversionista de la otra Parte Contratante en relación con las inversiones realizadas de conformidad con el presente Convenio deberán, en lo posible, ser amigablemente dirimidas entre las partes en la controversia.
2. Si una controversia en el sentido del párrafo (1) no pudiera ser resuelta dentro del plazo de seis meses, contado desde la fecha en que una de las partes en la controversia la haya notificado a la Otra, será sometida:
  - (a) Al tribunal competente de la Parte Contratante en cuyo territorio se hubiera efectuado la inversión; o,
  - (b) A arbitraje internacional del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI), creado por el "Convenio sobre Arreglo de Diferencias relativas a las Inversiones entre Estados y Nacionales de otros Estados", firmado en Washington el 18 de marzo de 1965.
3. Una vez que se haya sometido la controversia al tribunal competente de la Parte Contratante en cuyo territorio se hubiere efectuado la inversión o arbitraje internacional, la elección de uno u otro procedimiento será definitiva.
4. El laudo arbitral será definitivo y vinculante.

#### **Artículo 9 Arreglo de Controversias entre las Partes Contratantes**

1. Las controversias que surgieren entre las Partes Contratantes sobre la interpretación o aplicación del presente Convenio deberán, en lo posible, ser dirimidas por las Partes Contratantes a través de sus canales diplomáticos.
2. Si una controversia no pudiere ser resuelta de esa manera, dentro del plazo de seis meses, contados desde la fecha en que una de las Partes Contratantes en la controversia la haya notificado a la Otra, será sometida a un Tribunal Arbitral a petición de una de las Partes Contratantes.
3. El Tribunal Arbitral será constituido de manera ad-hoc. Cada Parte Contratante nombrará un miembro y los dos miembros se pondrán de acuerdo para elegir como Presidente a un nacional de un tercer Estado que será nombrado por las Partes Contratantes. Los miembros

serán nombrados dentro de un plazo de dos meses y el Presidente dentro del plazo de tres meses, después de que una de las Partes Contratantes haya comunicado a la Otra que desea someter la controversia a un Tribunal Arbitral.

4. Si los plazos previstos en el párrafo (3) no fueran observados, ya a falta de otro arreglo, cada Parte Contratante podrá invitar al Presidente de la Corte Internacional de Justicia a proceder a los nombramientos necesarios. En caso de que el Presidente fuere nacional de una de las Partes Contratantes o se hallase impedido por otra causa de realizar dichos nombramientos, corresponderá al Vicepresidente efectuar los mismos. Si el Vicepresidente también fuere nacional de una de las Partes Contratantes o si se hallase también impedido de realizar dichos nombramientos, corresponderá hacerlo al miembro de la Corte que siga inmediatamente en el orden jerárquico y no sea nacional de una de las Partes Contratantes.
5. El Tribunal Arbitral tomará sus decisiones por mayoría de votos. Sus decisiones serán definitivas y vinculantes. Cada Parte Contratante sufragará los gastos ocasionados por la actividad de su árbitro, así como los gastos de su representación en el procedimiento arbitral. Los gastos del Presidente, así como los demás gastos, serán sufragados en partes iguales por las Partes Contratantes. El Tribunal Arbitral determinará su propio procedimiento.

#### Artículo 10

##### Interrupción de Relaciones Diplomáticas o Consulares

Las disposiciones del presente Convenio continuarán siendo plenamente aplicables, independientemente de que existan o no relaciones diplomáticas o consulares entre las Partes Contratantes.

#### Artículo 11

##### Aplicación del Convenio

1. El presente Convenio se aplicará a las inversiones existentes en los territorios de las Partes Contratantes a la fecha de su entrada en vigor, así como aquellas que se efectúen con posterioridad a dicha fecha. Sin embargo este Convenio solo se aplicará a las controversias sobre hechos y actos que hubieren surgido con posterioridad a su entrada en vigor.
2. El presente Convenio no será aplicable a controversias sobre hechos y actos acaecidos con anterioridad a su entrada en vigor, incluso si sus efectos perdurarán después de éste.

#### Artículo 12

##### Entrada en Vigor, Duración y Terminación del Convenio

1. Las Partes Contratantes se notificarán mutuamente cuando las formalidades de sus respectivas legislaciones para la entrada en vigor del presente Convenio se hayan cumplido.
2. El presente Convenio entrará en vigencia treinta días después de la fecha de la segunda notificación. Su duración será de quince años y se prolongará después

por tiempo indefinido, a menos que una de las Partes Contratantes comunique por escrito a la otra Parte Contratante su intención de darlo por terminado seis meses antes de su expiración.

3. Transcurridos quince años, el Convenio podrá denunciarse, en cualquier momento, con un preaviso de seis meses.
4. Para inversiones realizadas antes de la fecha de terminación de este Convenio, éste seguirá rigiendo durante los quince años subsiguientes a dicha fecha.

EN FE DE LO CUAL, los abajo firmantes, debidamente autorizados al efecto por sus respectivos Gobiernos, han suscrito el presente Convenio.

HECHO en la ciudad de Lima, al séptimo día del mes de abril de mil novecientos noventa y nueve, en dos ejemplares en idioma castellano, siendo ambos textos igualmente idénticos.

POR EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

f.) Horacio Sevilla Borja, Embajador del Ecuador en el Perú.

POR EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ

f.) Fernando de Trazegnies Granda, Ministro de Relaciones Exteriores.

#### Pronunciamiento de persona interesada defendiendo o impugnando la constitucionalidad del instrumento internacional

Una vez publicado el "Convenio entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República del Perú sobre la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones" en el suplemento del Registro Oficial N.º 68, el 28 de agosto de 2013, no se produjo intervención ciudadana, defendiendo o impugnando la constitucionalidad del presente instrumento internacional.

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

##### Competencia de la Corte

La Corte Constitucional es competente para conocer y emitir el presente dictamen previo y vinculante de constitucionalidad, con respecto a la denuncia de un tratado internacional de conformidad con lo previsto en el artículo 438 numeral 1 de la Constitución de la República, que establece:

"La Corte Constitucional emitirá dictamen previo y vinculante de constitucionalidad en los siguientes casos, además de los que determine la ley: 1. Tratados internacionales, previamente a su ratificación por parte de la Asamblea Nacional".

Al respecto de este último enunciado, el artículo 108 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa establece en la parte pertinente que:

“Art. 108.- Tratados que requieren aprobación de la Asamblea Nacional.- La ratificación o denuncia de los tratados y otras normas internacionales requerirá la aprobación previa de la Asamblea Nacional en los casos que:

1. Se refieran a materia territorial o de límites;
2. Establezcan alianzas políticas o militares;
3. Contengan el compromiso de expedir, modificar o derogar una ley;
4. Se refieran a los derechos y garantías establecidas en la Constitución;
5. Comprometan la política económica del Estado establecida en su Plan Nacional de Desarrollo a condiciones de instituciones financieras internacionales o empresas transnacionales;
6. Comprometan al país en acuerdos de integración y de comercio;
7. Atribuyan competencias propias del orden jurídico interno a un organismo internacional o supranacional; y,
8. Comprometan el patrimonio natural y en especial el agua, la biodiversidad y su patrimonio genético.

En todos estos casos, en un plazo máximo de diez días después de que se emita el dictamen previo y vinculante de constitucionalidad expedido por la Corte Constitucional, la Presidencia de la República deberá remitir a la Asamblea Nacional, el tratado u otra norma internacional junto con el referido dictamen.

Por su parte, el artículo 419, de la Constitución de la República también establece: La ratificación o denuncia de los tratados internacionales requerirá la aprobación previa de la Asamblea Nacional en los casos que:

1. Se refieran a materia territorial o de límites.
2. Establezcan alianzas políticas o militares.
3. Contengan el compromiso de expedir, modificar o derogar una ley.
4. Se refieran a los derechos y garantías establecidas en la Constitución.
5. Comprometan la política económica del Estado establecida en su Plan Nacional de Desarrollo a condiciones de instituciones financieras internacionales o empresas transnacionales.
6. Comprometan al país en acuerdos de integración y de comercio.
7. Atribuyan competencias propias del orden jurídico interno a un organismo internacional o supranacional.
8. Comprometan el patrimonio natural y en especial el agua, la biodiversidad y su patrimonio genético.

Lo mencionado tiene a su vez concordancia con los artículos 75 numeral 3, literal d; desde el artículo 107 al 112 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y de acuerdo con los artículos 69 al 72 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

De conformidad con las atribuciones conferidas en el artículo 107, numeral 1, de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la Corte Constitucional es competente para realizar el presente control constitucional y emitir un dictamen sobre la necesidad de aprobación legislativa.

Siendo el estado de la causa el de resolver, esta Corte procede a efectuar el análisis correspondiente.

2.- Naturaleza jurídica, del control de constitucionalidad de los Tratados Internacionales frente a la denuncia de los mismos

La Constitución de la República, respecto al control de constitucionalidad de los Instrumentos Internacionales, dispone que todo convenio, pacto, acuerdo, tratado, etc., deba mantener compatibilidad con sus normas.

Partiendo de esta premisa constitucional, el artículo 417 determina que: “Los tratados internacionales ratificados por el Ecuador se sujetarán a lo establecido en la Constitución...”.

El examen de constitucionalidad de los tratados internacionales implica analizar si el contenido de dichos instrumentos jurídicos guarda conformidad con las normas de la Constitución de la República, así como el cumplimiento de las reglas procedimentales para su negociación y suscripción, conforme lo previsto en el artículo 108 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

#### La denuncia de los tratados internacionales

La denuncia motivo de este estudio es uno de los modos de terminación de los tratados, inclusive en el Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados, se encuentra reconocida a la denuncia en el artículo 56<sup>1</sup>, como una de las circunstancias contempladas como causas de terminación de los tratados, siempre que conste la intención de las partes en autorizarla o se deduzca de la naturaleza del tratado.

<sup>1</sup> Artículo 56. Denuncia o retiro en el caso de que el tratado no contenga disposiciones sobre la terminación, la denuncia o el retiro.

1. Un tratado que no contenga disposiciones sobre su terminación ni prevea la denuncia o el retiro del mismo, no podrá ser objeto de denuncia o de retiro a menos:

a) que conste que fue intención de las partes admitir la posibilidad de denuncia o de retiro; o  
b) que el derecho de denuncia o de retiro pueda inferirse de la naturaleza del tratado.

2. Una parte deberá notificar con doce meses, por lo menos, de antelación su intención de denunciar un tratado o de retirarse de él conforme al párrafo 1.

El efecto que nace de la denuncia a un tratado internacional es su salida del ordenamiento jurídico, circunstancia que para esta exposición, deberá estar sometida a un marco de respeto al conocido principio de no regresividad<sup>2</sup> a los derechos constitucionales ya reconocidos a favor de las personas.

En este sentido, el artículo 11 numeral 8 de la Constitución determina que: “Será inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos”, acción que enmarca inclusive a la denuncia de un tratado internacional y su consecuente salida del ordenamiento jurídico.

#### **El rol de la Asamblea Nacional en la ratificación o denuncia de los tratados y convenios internacionales**

El control de constitucionalidad del presente Convenio, consiste en determinar la necesidad de aprobación legislativa del mismo, según lo dispuesto en el artículo 107 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Dentro de un sistema de democracia representativa<sup>3</sup>, el rol que asume el órgano legislativo es fundamental, pues simboliza la voluntad popular expresada mediante sus representantes en la Asamblea Nacional; por tal razón, actuando a nombre y en representación de sus mandantes, los legisladores deben aprobar de manera previa la ratificación o denuncia de los tratados internacionales, ya que de ese pronunciamiento depende que el Ecuador participe o no de un compromiso internacional.

Para expresar su aprobación, la Asamblea Nacional debe observar lo previsto en el artículo 419 de la Constitución de la República, el mismo que fue mencionado con anterioridad, pues señala los casos en los cuales es necesaria la aprobación legislativa previa para la ratificación o denuncia de los tratados internacionales.

<sup>2</sup> La Corte Constitucional de Colombia, dentro de su sentencia No. C-228-11, manifestó: El mandato de progresividad y no regresión implica que una vez alcanzado un determinado nivel de protección, la amplia libertad de configuración del legislador en materia de derechos sociales se ve menguada, al menos en un aspecto: todo retroceso frente al nivel de protección alcanzado debe presumirse en principio inconstitucional, y por ello está sometido a un control judicial estricto.

<sup>3</sup> Es el tipo de democracia en la que el pueblo gobierna a través de delegados elegidos mediante sufragio secreto, para que integren los diversos órganos que ejercen atributos de autoridad. Es una forma de gobierno en la cual: 1) existe derecho de voto, 2) derecho de ser elegido, 3) derecho de los líderes a competir por conseguir apoyo y votos, 4) elecciones libres y justas, 5) libertad de asociación, 6) libertad de expresión, 7) fuentes alternativas de información. “Sistema de Información Legislativa”, Fecha y hora de ingreso: 30-10-2013, 09h56.

#### **Control de constitucionalidad del Convenio entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República del Perú sobre la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones**

##### **Control formal de la suscripción del Convenio**

El “Convenio entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República del Perú sobre la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones”, fue suscrito el 07 de abril de 1999 en la ciudad de Lima y ratificado mediante Decreto Ejecutivo N.º 1325-A del 01 de octubre de 1999, conforme el procedimiento previsto en las normas constitucionales vigentes a esa época, obligándose desde entonces el Ecuador al cumplimiento de los compromisos adquiridos en el Convenio entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República del Perú sobre la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones.

##### **Control material de constitucionalidad del Convenio**

El presidente de la República sostiene que el “Convenio entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República del Perú sobre la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones”, así como otros de la misma naturaleza, suscritos por el Ecuador con otros países, “contienen cláusulas contrarias a la Constitución y lesivas para los intereses nacionales, y que desconocen la jurisdicción ecuatoriana”; a pesar de que este tipo de tratados respetan la soberanía tributaria de los países receptores de inversión, los Tribunales Arbitrales la han desconocido al considerar que una medida tributaria es confiscatoria; por tanto, corresponde a esta Corte examinar su contenido, a fin de establecer si dicho instrumento jurídico internacional guarda o no conformidad con el texto constitucional.

De esta manera, corresponde a esta Corte efectuar el control de constitucionalidad pertinente, con la finalidad de determinar si el referido instrumento internacional es de aquellos enumerados en el artículo 419 de la Constitución de la República, mismos que en virtud de la materia que regulan, requieren de aprobación legislativa.

Al respecto, la Corte Constitucional efectúa el siguiente análisis:

**El artículo 1** define los términos a ser empleados en el Convenio, tales como:

- 1) “Inversión”, entendiéndose como tales los activos así: acciones, participaciones o derechos, bienes muebles e inmuebles, derechos reales adquiridos o utilizados; créditos, valores derechos sobre dinero; derechos de propiedad intelectual e industrial; reinversiones de utilidades y cualquier concesión otorgada por ley.
- 2) “Ganancias”, entendiéndose como tales a las sumas obtenidas o producidas por una inversión en marco del presente Convenio (utilidades, dividendos, intereses y regalías).
- 3) “Inversionista”, entendiéndose como tales a las personas naturales que tengan la nacionalidad peruana o ecuatoriana,

y/o jurídicas que hayan sido constituidas conforme a las leyes de cada uno de estos países.

4) “Territorio”, entendiéndose como tal al área que se enmarca la soberanía de las Partes Contratantes.

**El artículo 2** obliga a la promoción y protección de las Partes Contratantes, para impulsar a los inversionistas de la otra Parte a efectuar inversiones en su territorio y otorgarles publicidad y difusión conforme a sus leyes y reglamentos, facilitando la plena protección y seguridad jurídica que permite el Convenio.

**El artículo 3** garantiza a las inversiones de cada Parte Contratante y las actividades relacionadas con las mismas, un trato justo y equitativo, así como la protección en el territorio de la otra Parte, trato que no será menos favorable que los acordados a favor de inversionistas de terceros Estados, aclarándose que este tratamiento y protección no incluye los tratos preferenciales acordados por cada Parte a favor de inversionistas de un tercer país, respecto de uniones aduaneras, zonas de libre comercio, uniones económicas, acuerdos relativos a la supresión de doble tributación o para facilitar el comercio de frontera.

**El artículo 4** determina que ninguna de las Partes expropiará, nacionalizará o tomará medidas sucesivas en contra de las inversiones de inversionistas de la otra Parte en su territorio, salvo necesidad pública o seguridad nacional. Y tales medidas irán acompañadas siempre de una justa compensación.

**El artículo 5** señala que los inversionistas de una Parte Contratante, que hayan sufrido pérdida de sus inversiones en el territorio de la otra Parte, a causa de guerra, estado de emergencia, insurrección, u otros similares, recibirán de la otra Parte un trato no menos favorable que a sus propios inversionistas.

**El artículo 6** dispone que cada Parte garantice a los inversionistas de la otra Parte, la libre transferencia de pagos a una inversión registrada a sus leyes y reglamentos, pagos que se harán en moneda convertible.

**El artículo 7** dispone que si una de las Partes o una de sus entidades competentes realiza un pago a un inversionista bajo una garantía otorgada por una inversión frente a riesgos no comerciales, en el territorio de la otra Parte Contratante, esta reconocerá la subrogación de dicha Parte o su entidad sobre tal derecho y además se reconocerá el alcance de esta subrogación.

**El artículo 8** estipula que cualquier conflicto entre las Partes, relacionado con las inversiones estipuladas en el Convenio, debe ser resuelto de la manera más amigable; si ello no es posible en el plazo de seis meses desde su notificación, la controversia será puesta ante el Tribunal Competente en el territorio del contratante o ante Arbitraje Internacional del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), y cual fuere la elección será definitiva, igual que el laudo arbitral que será también vinculante.

**El artículo 9** determina que cualquier conflicto existente por la aplicación o interpretación del presente Convenio

deberá ser dirimido por canales diplomáticos, si no es así se otorgará un plazo de seis meses desde su notificación para que sea sometido a un Tribunal Arbitral ad hoc, donde cada Parte nombrará un miembro y los dos miembros se pondrán de acuerdo para elegir como Presidente a un nacional de un tercer Estado, los miembros serán nombrados dentro de un plazo de dos meses y el presidente dentro del plazo de tres meses. Y si estos plazos no son observados los nombramientos serán colocados por el presidente de la Corte Internacional de Justicia y si el mismo fuere nacional de una de las Partes será el vicepresidente, sino en orden jerárquico. El Tribunal mencionado tomará las decisiones por mayoría de votos, decisiones que serán definitivas y vinculantes. Los gastos serán sufragados por las Partes, en razón de su árbitro y de su representación; mientras que los gastos que amerite el presidente serán divididos entre las Partes. Y será el mismo Tribunal que determine su propio procedimiento.

**El artículo 10** establece que las disposiciones del Convenio son aplicables independientemente de las relaciones diplomáticas o consulares entre las Partes.

**El artículo 11** señala que el Convenio se aplicará a inversiones efectuadas por inversionistas de cualquiera de las Partes Contratantes, antes o después de la entrada en vigor del Convenio, mientras que las controversias tendrán que ser presentadas solamente con fecha posterior.

**El artículo 12** establece que las Partes se notificarán mutuamente cuando las formalidades de la entrada en vigor del Convenio se hayan cumplido en cada territorio, el mismo que entrará en vigencia 30 días después de la segunda notificación, tendrá una duración de quince años y se prolongará por tiempo indefinido. Transcurridos esos quince años, el Convenio puede denunciarse con preaviso de seis meses. La terminación por una de las partes se hará igualmente con seis meses de antelación. Y para inversiones realizadas con anterioridad a la fecha de terminación, este seguirá rigiendo durante quince años después.

#### **Análisis constitucional del Convenio entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República del Perú sobre la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones**

La denuncia del presente instrumento internacional, tiene directa relación con la atribución de competencias propias del orden jurídico interno a un organismo internacional como es el CIADI, creado por el “Convenio sobre arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones entre Estados y Nacionales de Otros Estados”, el cual fue denunciado mediante Decreto Ejecutivo N.º 1823, publicado en el Registro Oficial N.º 632 del 13 de julio de 2009.

De esta forma, el “Convenio entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República del Perú sobre la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones”, se ubica dentro de lo dispuesto en el artículo 419 numeral 7 de la Constitución de la República que expresamente determina: “La ratificación o denuncia de los tratados internacionales requerirá la aprobación previa de la Asamblea Nacional en los casos que: (...) 7.-Atribuyan competencias propias del orden jurídico interno a un organismo internacional o supranacional”.

Por tal razón, al encontrarse la denuncia del presente instrumento internacional, dentro de aquello que requieren de aprobación legislativa, corresponde a la Corte Constitucional realizar un control automático de constitucionalidad, previo al conocimiento de dicho instrumento por parte de la Asamblea Nacional, conforme lo establecido en el artículo 110 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

El Convenio internacional, objeto del presente análisis, celebrado entre la República de Ecuador y la República de Perú, tiene como objetivo el fomento y protección recíprocos de inversiones, para lo cual ambas Partes han convenido en crear condiciones favorables para las inversiones efectuadas por inversionistas de cada una de las Partes Contratantes en el territorio de la otra Parte Contratante; además, se indica que las Partes (Ecuador y Perú) desean “intensificar la cooperación económica de ambos Estados sobre la base del beneficio mutuo”, como se indica en el preámbulo del instrumento jurídico internacional que se analiza.

Mediante el convenio se garantiza a los inversionistas de cada una de las Partes, la posibilidad de invertir en el otro Estado, sujetándose a la legislación interna del Estado receptor de inversiones, gozando de un trato justo y equitativo, así como de la protección por parte del Estado receptor, los cuales no serán menos favorables que los acordados respecto de inversiones de inversionistas de terceros países. Sumado a ello, el Estado receptor de inversiones no podrá expropiar tales inversiones de los inversionistas de la otra Parte, a menos que sea mediante declaratoria de utilidad pública, en virtud de un trámite legal interno, sin discriminación y a cambio de una justa compensación.

Las relaciones internacionales entre los sujetos del derecho internacional público son de índole económica, política, social, cultural, religiosa. En muchas ocasiones estas relaciones presentan marcadas diferencias que hay que controlar y conciliar para que la comunidad internacional cumpla con sus fines comunes de garantizar la paz y seguridad internacional<sup>4</sup>. Es por ello, que el derecho internacional público prevé formas para solucionar las controversias internacionales a través de medios pacíficos diplomáticos (negociación, buenos oficios, mediación, investigación y conciliación); de los medios pacíficos jurídicos (arbitraje y arreglo judicial) y los medios violentos o coactivos (retorsión, ruptura de relaciones diplomáticas, represalia, bloqueo, ultimátum y la guerra) para la solución del conflicto que se presente<sup>5</sup>.

Estas formas de desacuerdos o divergencias sobre determinados temas son conocidos como “conflictos internacionales”. En la doctrina internacional existen

numerosas concepciones sobre lo que se considera como un conflicto internacional. La EUMED determina que un conflicto internacional nace cuando entre dos actores del sistema internacional surge un contraste de intereses que tiende a prolongarse en el tiempo. Puede ser no violento (mientras se apele a procedimientos diplomáticos) o violento (mediante el empleo de medios militares). Un conflicto internacional puede comenzar luego de una decisión, por oportunismo, por contragolpe o por maduración<sup>6</sup>.

Entre los medios jurídicos de solución pacífica de conflictos se encuentra el arbitraje, presentándose este como un procedimiento bastante utilizado y muy acogido; a través del cual se somete una controversia, por acuerdo de las partes, a un árbitro o a un tribunal de varios árbitros que dicta una decisión sobre la controversia que es obligatoria para las partes. Al escoger el arbitraje, las partes optan por un procedimiento privado de solución de controversias. Además de seleccionar árbitros de nacionalidad apropiada, las partes pueden especificar elementos tan importantes como el derecho aplicable, el idioma y el lugar en que se celebrará el arbitraje. Esto permite garantizar que ninguna de las partes goce de las ventajas derivadas de presentar el caso ante sus tribunales nacionales<sup>7</sup>.

El “Convenio entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República del Perú sobre la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones” fue suscrito el 07 de abril de 1999 en la ciudad de Lima y ratificado mediante Decreto Ejecutivo N.º 1325-A del 01 de octubre de 1999; es decir, cuando se encontraban vigentes las codificaciones de la Constitución de 1993 (Ley 25, Registro Oficial N.º 183 del 05 de mayo de 1993) y la de 1997 (Registro Oficial N.º 2 del 13 de febrero de 1997), respectivamente, en las cuales no existía la prohibición de celebrar dicho tratado, por el cual el Ecuador se somete a la jurisdicción y competencia de tribunales arbitrales, tanto para el caso de controversias entre los Estados Partes (Ecuador y Perú) derivadas de la interpretación y aplicación del Convenio, como de las controversias surgidas, en relación con una inversión, entre un inversionista nacional de alguno de estos Estados y el Estado receptor de inversiones, por tanto no se transgredía ninguna norma constitucional.

En cambio, al expedirse la actual Constitución a partir de octubre de 2008, se estableció un nuevo modelo de constitucionalidad en el Ecuador, al cual se debe sujetar todo el ordenamiento jurídico, así como el procedimiento y condiciones para la suscripción y ratificación de los convenios internacionales, asimismo para el proceso de denuncia.

<sup>4</sup> HERNANDEZ VILLALOBOS, Larys y MANASÍA FERNÁNDEZ, Nelly; “Conflictos Internacionales; Medios de Solución y Derecho Internacional Humanitario”; Avance del proyecto de investigación “Los Conflictos Internacionales y sus Medios de Solución”, registrado ante el Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico (CONDES), bajo el No. 0332-2004; Maracaibo-Venezuela.

<sup>5</sup> Ídem.

<sup>6</sup> EUMED (Enciclopedia Jurídica), Glosario de Conceptos Políticos Usuales, Fecha y hora de ingreso: 30-10-2013, 14h26.

<sup>7</sup> WIPO; ADR (Arbitration and Mediation Center), Organización Mundial de la Propiedad Intelectual, GLOSARIO DE TÉRMINOS.

Los objetivos señalados en el “Convenio entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República del Perú sobre la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones” guardan relación con la norma contenida en el artículo 416 numeral 1 de la Constitución de la República, esto es que el Ecuador, en sus relaciones internacionales, “proclama (...) la cooperación, la integración y la solidaridad”. En este aspecto y en el marco de las normas contenidas en el referido Convenio, los ciudadanos ecuatorianos han podido efectuar inversiones de varios tipos en la República de Perú, así como los nacionales de ese Estado lo han hecho en el Ecuador, para lo cual han debido sujetarse a las disposiciones del ordenamiento jurídico de cada uno de los Estados receptores de inversiones.

Sin embargo, se advierten dos normas que disponen el sometimiento del Ecuador a decisión de tribunales arbitrales ad hoc, que presuntamente podrían considerarse lesivas a los intereses del Ecuador, aspecto que debe ser analizado por la Corte Constitucional. Las citadas normas se encuentran contenidas en los artículos 8 y 9 del referido instrumento internacional.

El artículo 8 del Convenio estipula que cualquier conflicto entre las Partes, relacionado con las inversiones estipuladas en el mismo, debe ser resuelto de la manera más amigable; si ello no es posible en el plazo de seis meses desde su notificación, la controversia será puesta ante el Tribunal Competente en el territorio del contratante o ante Arbitraje Internacional, y cual fuere la elección será definitiva, igual que el laudo arbitral que será también vinculante.

Como ya se ha manifestado en las consideraciones precedentes, el arbitraje es una institución reconocida por el derecho internacional público para la solución de controversias surgidas entre dos o más Estados. De ahí que, en caso de surgir controversias entre Ecuador y Perú respecto de la interpretación y/o aplicación del “Convenio entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República del Perú sobre la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones”, y que estas no puedan ser resueltas por consultas a través del canal sencillo, es completamente válido recurrir al arbitraje sin que ello implique afectar la soberanía nacional ni ceder jurisdicción alguna, ya que de conformidad con el artículo 416 numeral 9 de la Constitución de la República, el Ecuador reconoce el derecho internacional como norma de conducta.

En cuanto a lo dispuesto en el artículo 9 del Convenio celebrado con la República del Perú, dicha norma determina que cualquier conflicto existente por la aplicación o interpretación del presente Convenio deberá ser dirimido por canales diplomáticos, sino es así se otorga un plazo de seis meses desde su notificación para que sea sometido a un Tribunal Arbitral ad hoc, donde cada Parte nombrará un miembro en el plazo de dos meses convirtiéndose el tercero en presidente, el mismo que será nacional de un tercer Estado con un plazo de nombramiento de tres meses. Y si estos plazos no son observados los nombramientos serán colocados por el presidente de la Corte Internacional de Justicia y si es nacional de las Partes será el vicepresidente, sino en orden jerárquico. El Tribunal mencionado tomará las decisiones por mayoría de votos, decisiones que serán definitivas y vinculantes. Los gastos serán sufragados por

las Partes en razón de su árbitro y de su representación; mientras que los gastos que amerite el presidente serán divididos entre las Partes. Y será el mismo Tribunal que determine su propio procedimiento.

En primer lugar, el numeral 1 de dicho artículo establece la opción de solucionar la controversia en forma amistosa a través de negociaciones directas entre las partes en conflicto, forma de actuar que guarda concordancia con el artículo 416 numeral 2 de la Constitución de la República, en cuanto señala que el Ecuador propugna la solución pacífica de las controversias.

En los numerales 2 y 3 del mismo artículo 9 del Convenio se determina que de no lograrse un arreglo por medio de conversaciones entre las partes del conflicto, dentro del plazo de seis meses, contado desde la fecha en que una de las Partes haya notificado a la otra, será sometida a un Tribunal Arbitral ad hoc a petición de una de las Partes contratantes.

Sobre este aspecto es necesario determinar algunos elementos que especifican el alcance y consecuencias de esta norma contenida en el Convenio, para lo cual se analiza que los inversionistas de un Estado Parte (personas naturales o jurídicas), en base al Convenio suscrito entre Ecuador y la República del Perú, pueden efectuar inversiones en el otro Estado (receptor de inversiones), actividad que lógicamente, puede ser puesta en práctica a través de la existencia de una relación contractual o de índole comercial con el Estado receptor de inversiones.

El artículo 422 de nuestra Constitución dispone lo siguiente en su parte pertinente:

“No se podrá celebrar tratados o instrumentos internacionales en los que el Estado ecuatoriano ceda jurisdicción soberana a instancias de arbitraje internacional, en controversias contractuales o de índole comercial, entre el Estado y personas naturales o jurídicas privadas.

Se exceptúan los tratados e instrumentos internacionales que establezcan la solución de controversias entre Estados y ciudadanos en Latinoamérica por instancias arbitrales regionales o por órganos jurisdiccionales de designación de los países signatarios. No podrán intervenir jueces de los Estados que como tales o sus nacionales sean parte de la controversia”.

#### **De la norma citada se infieren dos aspectos:**

- 1) La ratificación de que el arbitraje es una institución reconocida por el derecho internacional público, al cual el Ecuador reconoce como norma de conducta para desenvolverse en el concierto internacional de naciones en determinados asuntos.
- 2) La expresa prohibición de celebrar convenios o tratados internacionales en los que el Ecuador ceda jurisdicción soberana a instancias de arbitraje internacional en controversias relativas a asuntos contractuales o comerciales con personas naturales o jurídicas privadas.

En el presente caso, el contenido del artículo 9 numeral 3 del Convenio, puesto en conocimiento de esta Corte, somete al Ecuador a un Tribunal Arbitral ad hoc, para la resolución de controversias surgidas con un inversionista (persona natural o jurídica) que tenga la nacionalidad de la República del Perú, lo que implica renunciar a la “Jurisdicción del Estado”, considerada como una de las manifestaciones más importantes de la soberanía territorial y que se refiere a la administración de justicia por tribunales del Estado<sup>8</sup> (Ecuador); por tanto, la citada norma del Convenio objeto de análisis contraviene lo preceptuado en el primer inciso del artículo 422 del texto constitucional, por lo que es procedente su denuncia.

La denuncia implica una serie de requisitos, siendo uno de ellos, que la posibilidad de denuncia unilateral esté reflejada en una cláusula específica y condicionada por el principio de buena fe, pero sobre todo, por el respeto al resto de las partes en el tratado<sup>9</sup>.

Si bien del análisis efectuado al “Convenio entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República del Perú sobre la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones” se advierte, de manera concreta, que son los numerales 2 y 3 del artículo 9 del citado instrumento internacional el que se halla en contradicción con el artículo 422 de la Constitución de la República.

Debe tomarse en cuenta que de conformidad con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 44 de la Convención de Viena, sobre el derecho de los Tratados, “**el derecho de una Parte, provisto en un tratado o emanado del artículo 56, a denunciar ese tratado, retirarse de él o suspender su aplicación, no podrá ejercerse sino con respecto a la totalidad del tratado**, a menos que el tratado disponga o las partes convengan otra cosa al respecto” (El énfasis le pertenece a la Corte); por tanto, la denuncia que se efectúa del tratado objeto de análisis, afecta a la totalidad del mismo, siendo la consecuencia de ello que el Ecuador deje de ser parte de dicho instrumento internacional.

#### IV. 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 emite el siguiente:

<sup>8</sup> “Diccionario de Derecho Internacional” del Embajador Miguel A. Vasco – Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, año 2005.

<sup>9</sup> DE FARAMIÑAN GILBERT, Juan Manuel, Catedrático de la Universidad de Jaén, comentando la obra “La Denuncia de los Tratados. Régimen en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 y Práctica Estatal” de CONDE PÉREZ E. – Ed. Congreso de Diputados Colección Monografías – año 2007.

#### DICTAMEN

1. Establecer que para la denuncia del “Convenio entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República del Perú sobre la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones”, suscrito por el Estado ecuatoriano el 07 de abril de 1999, se requiere aprobación previa por parte de la Asamblea Nacional, por encontrarse dentro de los casos que establece el artículo 419 numeral 7 de la Constitución de la República.
2. Declarar que el artículo 9 numerales 2 y 3 del “Convenio entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República del Perú sobre la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones” son incompatibles con lo dispuesto en el primer inciso del artículo 422 de la Constitución de la República del Ecuador.
3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

**Razón:** Siento por tal, que el dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional, con nueve votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, en sesión ordinaria del 26 de noviembre del 2013. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL.- Es fiel copia del original.- Revisado por: ... f.) Ilegible.- Quito, a diciembre 26 de 2013.- f.) Ilegible, Secretaria General.

#### CASO No. 0016-13-TI

**RAZÓN.-** Siento por tal, que el dictamen que antecede fue suscrito por el juez Patricio Pazmiño Freire, presidente de la Corte Constitucional, el día miércoles 18 de diciembre del dos mil trece.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL.- Es fiel copia del original.- Revisado por: ... f.) Ilegible.- Quito, a diciembre 26 de 2013.- f.) Ilegible, Secretaria General.

Quito, D. M., 26 de noviembre del 2013

Han convenido lo siguiente:

**DICTAMEN N.º 033-13-DTI-CC**

**CASO N.º 0018-13-TI**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

El doctor Alexis Mera Giler, secretario nacional jurídico de la Presidencia de la República, mediante oficio N.º T.6657-SNJ-13-272 del 25 de marzo de 2013, remitió a la Corte Constitucional el presente instrumento en virtud de que “[...] de conformidad con lo dispuesto en el Art. 109 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, respecto a los tratados internacionales, previamente a su ratificación por parte del Presidente de la República, éstos deben ser puestos en conocimiento de la Corte Constitucional, la cual debe resolver si requieren o no aprobación legislativa”.

El Pleno de la Corte Constitucional procedió a sortear la causa N.º 0018-13-TI, relativa al Acuerdo de Cooperación Económica, Comercial y Técnica entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno del Estado de Qatar, correspondiendo su conocimiento y trámite a la jueza constitucional, Wendy Molina Andrade.

En sesión extraordinaria celebrada el 03 de julio de 2013, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó el informe previo mediante el cual se estableció que el “Acuerdo de Cooperación Económica, Comercial y Técnica entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno del Estado de Qatar” requiere aprobación legislativa y en consecuencia procede el control automático de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional.

Mediante Oficio N.º 0433-CCE-SG-SUS-2013 del 09 de julio del 2013, se dispuso la publicación en el Registro Oficial del texto del Acuerdo de Cooperación Económica, Comercial y Técnica entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno del Estado de Qatar, a fin de que cualquier ciudadano pueda intervenir defendiendo o impugnando la constitucionalidad total o parcial del respectivo Tratado Internacional, mismo que fue publicado el 19 de julio de 2013 en el primer suplemento del Registro Oficial N.º 40.

**II. ACUERDO DE COOPERACIÓN ECONÓMICA, COMERCIAL Y TÉCNICA ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR Y EL GOBIERNO DEL ESTADO DE QATAR**

El Gobierno de La República del Ecuador y el Gobierno del Estado de Qatar, en adelante denominados “Las Partes Contratantes”,

Deseosos de ampliar y fortalecer las relaciones entre los dos países en las áreas de cooperación económica, comercial y técnica en beneficio mutuo de las Partes Contratantes;

**ARTÍCULO 1**

Las Partes Contratantes, de acuerdo con sus respectivas leyes y reglamentos cooperarán entre sí sobre la base de la amistad y beneficio mutuo, en los campos económico, comercial y técnico, incluida la industria, las minas, la energía, la agricultura, las comunicaciones, el transporte, la construcción, las inversiones y el turismo.

**ARTÍCULO 2**

Las Partes Contratantes fomentarán y facilitarán la exportación e importación de sus productos industriales y agrícolas, los servicios, así como las materias primas, excepto los prohibidos por sus respectivas leyes y reglamentos.

**ARTÍCULO 3**

Las Partes Contratantes deberán fomentar y facilitar el movimiento mutuo de bienes y la presentación de servicios entre los dos países.

**ARTÍCULO 4**

Las Partes Contratantes fomentarán la utilización de las monedas de libre uso que se convenga entre ellas, como forma de pago para las operaciones realizadas entre personas físicas y jurídicas dentro del marco del presente Acuerdo.

**ARTÍCULO 5**

Cada Parte Contratante deberá:

- 1.- Fomentar y facilitar la participación de los hombres de negocios, incluidas las pequeñas y medianas empresas, en ferias y exposiciones internacionales que se celebren en el territorio de la otra Parte Contratante.
- 2.- Permitir que la otra Parte Contratante organice ferias y exposiciones en cada país y otorgarse mutuamente todas las facilidades y la asistencia necesarias posibles, para lograr sus objetivos en el marco de sus respectivas leyes y reglamentos.
- 3.- Fomentar el intercambio de información sobre aranceles, medidas sanitarias y fitosanitarias, normas y reglamentos técnicos, así como datos estadísticos sobre importaciones y exportaciones.
- 4.- Exonerar, con sujeción a sus respectivas leyes, normas y reglamentos vigentes, los derechos aduaneros o cualesquiera otras cargas fiscales a los siguientes artículos que se importen en el territorio de las Partes Contratantes y que no estén destinados a la venta:
  - a) Los bienes y materiales para ferias y exposiciones temporales que deben ser devueltos a su país de origen después del evento.
  - b) Muestras de mercancía para ser usadas en dicho evento, sin valor comercial.

#### ARTÍCULO 6

Cada Parte Contratante promoverá la cooperación y el intercambio de visitas entre los representantes de la Cámara de Comercio e Industria y otras instituciones similares, así como entre los empresarios de ambos países.

#### ARTÍCULO 7

Cada Parte Contratante deberá:

1.- Fomentar la Cooperación entre su gobierno y las instituciones privadas y los organismos de interés público que trabajan en actividades técnicas, para la creación de proyectos técnicos y económicos, así como el intercambio de los delegados que participen en las diferentes disciplinas técnicas para prestar la asistencia y el apoyo necesarios.

2.- Alentar y facilitar a sus respectivos ciudadanos para participar en programas de capacitación y orientación relativos a ámbitos técnicos y económicos y coordinar los esfuerzos e iniciativas en materia de investigación y desarrollo, así como los estudios relacionados con estos dominios.

#### ARTÍCULO 8

Para la aplicación efectiva en las disposiciones del presente Acuerdo, así como para resolver los problemas que puedan surgir durante la ejecución, Las Partes Contratantes acuerdan establecer una Comisión Mixta de Cooperación Económica, Comercial y Técnica que se reunirá alternativamente en forma periódica. Según acuerden ambas Partes, en el territorio de los dos países, a petición de cualquiera de las Partes Contratantes para:

1. Proponer procedimientos para facilitar la ejecución de este Acuerdo;
2. Estudiar las posibilidades requeridas para reforzar la cooperación económica, comercial, técnica, cultural, agrícola e industrial entre los dos países.
3. Ampliar y promover la relación comercial y los esfuerzos para eliminar los obstáculos relacionados con el comercio, la cooperación técnica y económica, y examinar la aplicación del presente Acuerdo;
4. Acordar amigablemente la resolución de los problemas derivados de la interpretación y ejecución del presente Acuerdo.
5. Acordar propuestas, si fuere necesario, relativas a la modificación del presente Acuerdo, buscando ampliar el ámbito de las relaciones comerciales, económicas y técnicas entre los dos países.

#### ARTÍCULO 9

Las Partes Contratantes se comprometen a adoptar todos los medios posibles para resolver las diferencias que puedan surgir en relación a la aplicación del presente Acuerdo a través de consultas amistosas y negociaciones.

#### ARTÍCULO 10

El presente Acuerdo no prejuzga otros acuerdos ya celebrados o que se lleguen a concluir entre cualquiera de las Partes Contratantes con una tercera Parte o entre las Partes Contratantes.

#### ARTÍCULO 11

Cualquier adición y/o modificación del presente Acuerdo se hará basado en el consentimiento mutuo de las Partes Contratantes. Estos suplementos y/o modificaciones se harán en forma de instrumentos separados, y serán considerados como parte integrante del presente acuerdo. Entrará en vigor de conformidad con lo dispuesto en el artículo 12 del presente Acuerdo.

#### ARTÍCULO 12

El presente Acuerdo entrará en vigor en la fecha de recepción, por las Partes Contratantes, de la última notificación por escrito confirmando la conclusión de sus respectivos procedimientos legales internos necesarios para la entrada en vigor del presente Acuerdo. El presente Acuerdo permanecerá vigente durante un período inicial de cinco (5) años y posteriormente continuará en vigor indefinidamente, a menos que cualquiera de las Partes Contratantes notifique a la otra por escrito su intención de denunciarlo por vía diplomática, por lo menos seis (6) meses antes de la fecha de rescisión.

En caso de terminación de este Acuerdo, todos los compromisos y obligaciones derivados de los mismos y los acuerdos celebrados de conformidad con las disposiciones del presente Acuerdo seguirán siendo válidos y vinculantes hasta que su finalización sea acordada por las partes interesadas, a menos que las Partes Contratantes acuerden lo contrario.

EN FE DE LO CUAL, los abajo firmantes debidamente autorizados a sus respectivos gobiernos, firman el presente Acuerdo.

Hecho en duplicado en Quito, el día 16 de febrero de 2013, en los idiomas, árabe, español e inglés siendo todos los textos igualmente auténticos. En caso de divergencias de interpretación, el texto en inglés prevalecerá.

POR LA REPUBLICA DEL ECUADOR

f.) Ricardo Patiño Aroca, Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración.

POR EL GOBIERNO DEL ESTADO DE QATAR

f.) H.E. Mr. Yousef Hussain Kamal Minister of Finance and Economy

#### Intervención del secretario nacional jurídico de la Presidencia de la República del Ecuador

El doctor Alexis Mera Giler, secretario nacional jurídico de la Presidencia de la República del Ecuador, mediante oficio N.º T.6657-SNJ-13-272 del 25 de marzo de 2013, estableció

la necesidad de que la Corte Constitucional se manifieste sobre este instrumento internacional, en el sentido de si requiere o no aprobación legislativa.

#### **Dictamen sobre la necesidad de aprobación legislativa**

De conformidad con el artículo 107 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, el Pleno de la Corte Constitucional, en sesión extraordinaria del 03 de julio de 2013, resolvió que el referido Acuerdo requiere aprobación legislativa, toda vez que se encasilla dentro de los supuestos establecidos por el artículo 419 de la Constitución, en específico, en su numeral 6, ya que en el mismo se hace referencia a acuerdos de integración y comercio.

En ese sentido, la Corte Constitucional realizará el control automático de constitucionalidad del Acuerdo de Cooperación Económica, Comercial y Técnica entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno del Estado de Qatar, en los términos previstos en los artículos 110 numeral 1 y 111 numeral 2 literales **a, b, c y d** de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, para lo cual se efectuó la respectiva publicación en el Registro Oficial N.º 40 del 19 de julio de 2013.

#### **Intervención de ciudadanos de conformidad al literal b del artículo 111 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional**

Una vez publicado el Acuerdo de Cooperación Económica, Comercial y Técnica entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno del Estado de Qatar en el Registro Oficial, no se produjo la intervención ciudadana.

#### **Identificación de las normas constitucionales relacionadas con el instrumento**

La Corte efectuará el control de constitucionalidad del Acuerdo de Cooperación Económica, Comercial y Técnica entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno del Estado de Qatar, en relación a las siguientes normas constitucionales, mismas que guardan relación directa con el instrumento sub examine:

“Art. 120.- La Asamblea Nacional tendrá las siguientes atribuciones y deberes, además de las que determine la ley:

7. Crear, modificar o suprimir tributos mediante ley, sin menoscabo de las atribuciones conferidas a los gobiernos autónomos descentralizados.”

“Art. 261.- El Estado central tendrá competencias exclusivas sobre:

5.- Las políticas económica, tributaria, aduanera, arancelaria; fiscal y monetaria; comercio exterior y endeudamiento”.

“Art. 276.- El régimen de desarrollo tendrá los siguientes objetivos:

5. Garantizar la soberanía nacional, promover la integración latinoamericana e impulsar una inserción estratégica en el

contexto internacional, que contribuya a la paz y a un sistema democrático y equitativo mundial”.

“Art. 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”.

“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”.

“Art. 337.- El Estado promoverá el desarrollo de infraestructura para el acopio, transformación, transporte y comercialización de productos para la satisfacción de las necesidades básicas internas, así como para asegurar la participación de la economía ecuatoriana en el contexto regional y mundial a partir de una visión estratégica”.

“Art. 339.- El Estado promoverá las inversiones nacionales y extranjeras, y establecerá regulaciones específicas de acuerdo a sus tipos, otorgando prioridad a la inversión nacional. Las inversiones se orientarán con criterios de diversificación productiva, innovación tecnológica, y generación de equilibrios regionales y sectoriales (...).”

“Art. 385.- El sistema nacional de ciencia, tecnología, innovación y saberes ancestrales, en el marco del respeto al ambiente, la naturaleza, la vida, las culturas y la soberanía, tendrá como finalidad:

3. Desarrollar tecnologías e innovaciones que impulsen la producción nacional, eleven la eficiencia y productividad, mejoren la calidad de vida y contribuyan a la realización del buen vivir”.

“Art. 387.- Será responsabilidad del Estado:

2. Promover la generación y producción de conocimiento, fomentar la investigación científica y tecnológica, y potenciar los saberes ancestrales, para así contribuir a la realización del buen vivir, al sumak kawsay”.

“Art. 403.- El Estado no se comprometerá en convenios o acuerdos de cooperación que incluyan cláusulas que menoscaben la conservación y el manejo sustentable de la biodiversidad, la salud humana y los derechos colectivos y de la naturaleza”.

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

1. Proclama la independencia e igualdad jurídica de los Estados, la convivencia pacífica y la autodeterminación de los pueblos, así como la cooperación, la integración y la solidaridad.

2. Propugna la solución pacífica de las controversias y los conflictos internacionales, y rechaza la amenaza o el uso de la fuerza para resolverlos.

12. Fomenta un nuevo sistema de comercio e inversión entre los Estados que se sustente en la justicia, la solidaridad, la complementariedad (...).”

“Art. 417.- Los tratados internacionales ratificados por el Ecuador se sujetarán a lo establecido en la Constitución. En el caso de los tratados y otros instrumentos internacionales de derechos humanos se aplicarán los principios pro ser humano, de no restricción de derechos, de aplicabilidad directa y de cláusula abierta establecidos en la Constitución”.

“Art. 419.- La ratificación o denuncia de los tratados internacionales requerirá la aprobación previa de la Asamblea nacional en los casos que:

6. Comprometan al país en acuerdos de integración y de comercio”.

“Art. 424.- La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica (...).”

“Art. 425.- El orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos.

En caso de conflicto entre normas de distinta jerarquía, la Corte Constitucional, las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, lo resolverán mediante la aplicación de la norma jerárquica superior (...).”

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

#### Competencia de la Corte

La Corte Constitucional es competente para conocer y emitir el correspondiente dictamen, de conformidad con lo previsto en el artículo 438 numeral 1 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 75 numeral 3 literal d, 107 al 112 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y de acuerdo con los artículos 69 al 72 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

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

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

El ejercicio del Control de Constitucionalidad de los Tratados, competencia de la Corte, hace posible la aplicación del principio de supremacía constitucional, previsto por el artículo 424 de la Constitución de la República; específicamente, en materia de instrumentos internacionales, el artículo 417 de manera expresa señala que los tratados ratificados por el Ecuador se encuentran sujetos a las disposiciones constitucionales, exigiendo por lo tanto la concordancia entre las disposiciones del presente Acuerdo y las de la Carta Suprema.

La supremacía constitucional se expresa jurídicamente en un ámbito formal y material; dentro del ámbito formal se exige a la Corte la verificación de que las normas internacionales acordadas hayan sido dictadas dando cumplimiento al procedimiento exigido por la Constitución, mientras que en el sentido material implica la superioridad del contenido de las normas constitucionales por sobre las normas convencionales. El análisis de compatibilidad de las normas nacionales e internacionales hace posible la coherencia y unidad del ordenamiento jurídico, lo cual a su vez impide la vulneración de los derechos reconocidos por la Constitución.

El control de constitucionalidad no solo es necesario por las características que rigen nuestro modelo de control constitucional, sino porque a nivel internacional existen principios que deben ser observados por el Estado ecuatoriano; es así que para dar cumplimiento al principio de derecho internacional “*pacta sunt servanda*”, previsto por el artículo 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, es preciso que el Ecuador, previo a la ratificación de un instrumento internacional, en miras de hacer posible su aplicación de buena fe, verifique que lo pactado sea compatible con su ordenamiento interno; debemos recordar que el artículo 27 del mismo instrumento señala además que: “un Estado no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un Tratado”, haciendo del control de constitucionalidad un ejercicio indispensable para evitar la incorporación de normas inconstitucionales cuyo incumplimiento acarree responsabilidad internacional.

#### Constitucionalidad del instrumento internacional

El artículo 107 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional señala las formas en que la Corte Constitucional puede intervenir en el control de constitucionalidad de los tratados internacionales. En este sentido, la Ley señala los siguientes mecanismos: “1. Dictamen sobre la necesidad de aprobación legislativa. 2. Control Constitucional previo a la aprobación legislativa. 3. Control sobre las resoluciones mediante las que se imparte la aprobación legislativa”. El mecanismo referido y utilizado para este caso, conforme lo determina la norma citada, en concordancia con el artículo 71 numeral 2 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, y con el

artículo 110 numeral 1 de la LOGJCC es el control de constitucionalidad automático y previo a la aprobación legislativa.

Atendiendo a aquel control automático, la Corte realizará tanto un control formal como material del presente Acuerdo.

#### **Control formal**

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 108 de la Ley Orgánica de Garantías Constitucionales y Control Constitucional, al igual que en otros casos, existen dos dimensiones del control de constitucionalidad de tratados internacionales. La primera de ellas, denominada formal, se caracteriza por determinar el cumplimiento de las reglas procedimentales para la negociación y suscripción del instrumento.

El literal **a** del numeral segundo del artículo 111 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional manifiesta que la presidenta o presidente de la República enviará a la Corte Constitucional copia auténtica de los tratados internacionales, en un plazo razonable, hecho que se cumplió a través del oficio N.º T.6657-SNJ-13-272 del 25 de marzo de 2013, mediante el cual el Dr. Alexis Mera Giler, en su calidad de secretario nacional jurídico de la Presidencia de la República, en representación del presidente de la República del Ecuador, realizó la comunicación respectiva a la Corte Constitucional. De esta manera se ejerce la competencia que el numeral 10 del artículo 147 de la Constitución otorga al presidente de la República, en el sentido de que este tiene la atribución de definir la política exterior, suscribir y ratificar los tratados internacionales.

Por su parte, el artículo 419 de la Constitución de la República señala los casos en que la ratificación o denuncia de los instrumentos internacionales deberá necesitar de la aprobación de la Asamblea Nacional para su validez. Debido a que el Acuerdo de Cooperación Económica, Comercial y Técnica entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno del Estado de Qatar tiene como objetivo primordial la cooperación económica, comercial y técnica entre ambos gobiernos, su objeto se encuentra inmerso dentro de los supuestos previstos por el numeral 6 del artículo 419 de la Constitución de la República. Por tales motivos, el Pleno de la Corte Constitucional decidió, en sesión extraordinaria del 03 de julio de 2013, aprobar el informe suscrito por jueza constitucional, Wendy Molina Andrade, dándose cumplimiento a los requerimientos formales establecidos en la Constitución de la República, previos a la aprobación y ratificación del Acuerdo.

#### **Control material**

El Acuerdo, materia del presente caso, exige un control previo de constitucionalidad como paso preliminar a la aprobación legislativa, que como se ha señalado, de acuerdo con el artículo 108 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, también debe estar dirigido a verificar "...la conformidad de su contenido con las normas constitucionales". En este sentido, la Corte, una vez revisado el texto del referido Acuerdo de

Cooperación Económica, Comercial y Técnica entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno del Estado de Qatar, realiza las siguientes puntualizaciones respecto de la compatibilidad de las disposiciones contenidas en el Acuerdo y las normas constitucionales:

En relación al objeto y fin del Acuerdo, que constituye la cooperación mutua en los campos: económico, comercial y técnico, incluida la industria, las minas, la energía, la agricultura, las comunicaciones, el transporte, la construcción, las inversiones y el turismo, el presente Acuerdo es concordante con los artículos 337 y 276 numeral 5 de la Constitución de la República, que promueven un régimen de desarrollo orientado a impulsar una inserción estratégica del Estado en el contexto internacional que contribuya a la paz y a un sistema democrático y equitativo mundial.

El establecimiento de un sistema de cooperación económica, comercial y técnica en materia de sectores estratégicos, como son los recursos naturales no renovables, el transporte y la energía, es compatible con la Constitución de la República en tanto el Estado no delega su administración, regulación o control a otras naciones, tal como dispone el artículo 313 de la Constitución.

El fomento de exportaciones e importaciones, el movimiento mutuo de bienes y la prestación de servicios con el Estado de Qatar, previstos por los artículos 2 y 3 del presente Acuerdo promueven la participación de la economía ecuatoriana en el contexto mundial, lo cual obedece a lo dispuesto por los artículos 337 y 416 numeral 12 de la norma suprema.

El Acuerdo materia de estudio posee como mecanismo de cooperación la organización de ferias y exposiciones en cada país, para lo cual los Estados se comprometen a brindar la ayuda y facilidades necesarias, siempre respetando sus ordenamientos jurídicos internos, lo cual no presenta ninguna contradicción con las normas constitucionales ecuatorianas.

El numeral 4 del artículo 5 del Acuerdo prevé como otro mecanismo de cooperación, la exoneración de derechos aduaneros o cualesquiera otras cargas fiscales a los siguientes artículos, no destinados a la venta, que sean importados al país: a) bienes y materiales para las ferias y exposiciones temporales que deben ser devueltos al país después del evento y b) muestras de la mercancía usada en dichos eventos, sin valor comercial. El Acuerdo aclara que dichas exoneraciones estarán sujetas a las Leyes locales, siendo coherente con lo previsto por el numeral 7 del artículo 120 de la Constitución. En el caso de la normativa infraconstitucional ecuatoriana, las disposiciones de carácter aduanero que se ajustan a estos supuestos se encuentran contempladas en el artículo 160 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, de acuerdo con el cual, las ferias internacionales se rigen por un régimen especial aduanero en el que se autoriza el ingreso de mercancías de permitida importación con suspensión del pago de tributos, por un tiempo determinado. Dichas mercancías deben estar destinadas a exhibición en recintos previamente autorizados, así como de mercancías importadas a consumo con fines de degustación, promoción

y decoración, libre del pago de tributos al comercio exterior, previo el cumplimiento de los requisitos y formalidades señaladas en el Reglamento al Título Facilitación Aduanera del Código de Producción, en sus artículos 190 y siguientes. Por su parte, en lo que se refiere al impuesto al valor agregado IVA, la Ley de Régimen Tributario Interno señala en el literal **d** del artículo 53 que no se causará IVA en los bienes que, con carácter de admisión temporal o en tránsito, se introduzcan al país, mientras no sean objeto de nacionalización. En este sentido y revisada la normativa interna se observa que las exoneraciones previstas por el Acuerdo son concordantes con la legislación vigente y por lo tanto se ajustan a lo que exige el artículo 301 de la Constitución de la República.

Por otro lado, el intercambio de información, capacitación y la coordinación de iniciativas de investigación y desarrollo en ámbitos técnicos y económicos es compatible con el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología, Innovación y Saberes Ancestrales en virtud de que se adecua a la finalidad prevista por el numeral 3 del artículo 385 y el artículo 387 de la Constitución, en tanto permite desarrollar tecnologías e innovaciones que impulsen la producción nacional y la productividad.

En cuanto a la modalidad de aplicación efectiva, modificación, ampliación y resolución de conflictos que se presenten en la ejecución del Acuerdo, el establecimiento de una Comisión Mixta de Cooperación Económica, Comercial y Técnica que analice dichas cuestiones y el compromiso asumido por las Partes Contratantes para solucionar sus diferencias de modo amistoso, bajo criterios de consentimiento mutuo, responde a los principios establecidos por los numerales 1 y 2 del artículo 416 de la Constitución para las relaciones del Ecuador con la Comunidad Internacional.

Del análisis material de las disposiciones del Acuerdo se desprende que no contravienen las normas constitucionales del Ecuador, siendo estas compatibles con sus principios y derechos.

#### IV. DECISIÓN

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

##### DICTAMEN

1. Declarar que el “Acuerdo de Cooperación Económica, Comercial y Técnica entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno del Estado de Qatar” requiere aprobación previa por parte de la Asamblea Nacional, por encontrarse dentro de los casos que establece el artículo 419 numeral 6 de la Constitución de la República.
2. Declarar que el “Acuerdo de Cooperación Económica, Comercial y Técnica entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno del Estado de Qatar” mantiene conformidad con la Constitución de la República.

3. Notificar al Presidente Constitucional de la República con el presente dictamen, a fin que se haga conocer el mismo a la Asamblea Nacional.

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

**Razón:** Siento por tal, que el dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional, con nueve votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Llor, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, en sesión ordinaria del 26 de noviembre del 2013. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL.- Es fiel copia del original.- Revisado por: ... f.) Ilegible.- Quito, a diciembre 26 de 2013.- f.) Ilegible, Secretaría General.

#### CASO No. 0018-13-TI

**RAZÓN.-** Siento por tal, que el dictamen que antecede fue suscrito por el juez Patricio Pazmiño Freire, presidente de la Corte Constitucional, el día miércoles 18 de diciembre del dos mil trece.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL.- Es fiel copia del original.- Revisado por: ... f.) Ilegible.- Quito, a diciembre 26 de 2013.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 07 de junio del 2012

#### SENTENCIA N.º 025-12-SIS-CC

#### CASO N.º 0024-11-IS

#### CORTE CONSTITUCIONAL PARA EL PERIODO DE TRANSICIÓN

**Juez sustanciador:** Dr. Patricio Herrera Betancourt

#### I. ANTECEDENTES

##### Resumen de admisibilidad

La presente acción de incumplimiento de sentencia constitucional ha sido propuesta por el ciudadano César Guillermo Vélez Chávez, en contra del ministro de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca.

Efectuado el respectivo sorteo, de conformidad con lo previsto en el artículo 195 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en concordancia con los artículos 18 y 84 inciso cuarto del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, correspondió al doctor Patricio Herrera Betancourt actuar como juez sustanciador.

Mediante providencia del 05 de abril del 2011 a las 16h52, el juez sustanciador avocó conocimiento de la presente acción y dispuso notificar a la autoridad accionada, a fin de que remita un informe debidamente motivado acerca de las razones de incumplimiento imputado por el accionante, así como a la jueza noveno de la Mujer, Niñez y Adolescencia de Guayaquil; a Alberto Dassum Aivas, representante de las compañías MACRORIO S. A. y BIOBIO S. A., y al señor Vladimiro Guillermo Chávez Maldonado, representante de la compañía FODEVASA.

#### **Antecedentes de hecho y fundamentos de derecho**

El legitimado activo, en lo principal, manifiesta que en el Juzgado Noveno de la Mujer, Niñez y Adolescencia de Guayaquil se tramitó el proceso N.º 931-2010, relacionado con medidas cautelares solicitadas por él (César Vélez Chávez), como fideicomitente adherente y beneficiario del Fideicomiso Mercantil RUCOL S. A., en contra del ministro de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP). Que en dicha acción de medidas cautelares, solicitó que se ordene al ministro accionado el cumplimiento de la resolución del 21 de mayo del 2010 a las 08h30, dictada por la misma autoridad dentro del expediente N.º 074-R-2003-ATV.

La jueza noveno de la Mujer, Niñez y Adolescencia de Guayaquil, dentro del proceso N.º 931-2010, mediante sentencia del 26 de julio del 2010 a las 16h30, aceptó su petición de medidas cautelares y ordenó que el ministro de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP) dé cumplimiento a la resolución por él expedida el 21 de mayo del 2010 a las 08h30, dentro del expediente N.º 074-R-2003-ATV, y se oficie al Registro de la Propiedad de Guayaquil para que inscriba la referida resolución ministerial.

Notificado el ministro accionado, así como con la intervención de la Defensoría del Pueblo, delegado por la jueza para verificar el cumplimiento de la decisión judicial, el ministro ha incumplido la referida sentencia constitucional, por lo cual, la jueza, en el ánimo de dar ejecución a su sentencia, dispuso notificar al registrador de la propiedad de Guayaquil, ordenando la inscripción de la resolución del 21 de mayo del 2010, expedida por el titular del MAGAP, inscripción que se efectuó el 24 de noviembre del 2010, luego de lo cual, era obligación del ministro devolver el expediente a su lugar de origen (INDA).

Que el señor Alberto Dassum Aivas, representante de las compañías MACRORIO S. A. y BIOBIO S. A., solicitó la revocatoria de las medidas cautelares concedidas a favor de Fideicomiso Mercantil RUCOL S. A., por lo cual se efectuó audiencia el 31 de enero del 2011, en la que dicho ciudadano (Dassum Aivas) presentó una nueva resolución administrativa dictada por el titular del MAGAP de fecha

26 de enero del 2011, en el expediente N.º 074-R-2003-ATV, es decir, en evidente incumplimiento de la sentencia constitucional del 26 de julio del 2010, expedida por la jueza noveno de la Mujer, Niñez y Adolescencia de Guayaquil, en el juicio N.º 931-2010, por la cual se otorgó medidas cautelares a favor del Fideicomiso Mercantil RUCOL S. A., las mismas que no han sido revocadas por dicha autoridad judicial.

#### **Petición concreta**

Con estos antecedentes, fundamentado en el artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República, y los artículos 163 y 164 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, comparece a proponer la presente acción y solicita que la Corte Constitucional disponga que el ministro de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP) dé cumplimiento a la sentencia expedida por la jueza noveno de la Mujer, Niñez y Adolescencia de Guayaquil, dentro de la acción de medidas cautelares N.º 931-2010, en lo referente a ejecutar la resolución dictada por el titular de dicha Cartera de Estado el 21 de mayo del 2010 a las 08h30, dentro del expediente N.º 074-R-2003-ATV y remita el expediente al lugar de origen (INDA).

#### **Contestación a la demanda**

#### **Jueza noveno de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Guayaquil**

La Dra. Daysi Janeth Aveiga Soledispa, jueza noveno de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Guayaquil, mediante escrito que obra de fojas 141 y vta., expuso que mediante auto del 26 de julio del 2010 a las 16h30, aceptó la petición de medidas cautelares solicitadas en el proceso N.º 931-2010, y dispuso que el ministro de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP), dé cumplimiento a su propia resolución expedida el 21 de mayo del 2010 a las 08h30, dentro del expediente N.º 074-R-2003-ATV, y remita el expediente al lugar de origen, es decir, al Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA), para lo cual se delegó a la Defensoría del Pueblo a hacer el seguimiento del cumplimiento de la decisión judicial.

El 30 de noviembre de 2010 recibió una petición del señor Alberto Dassum Aivas, que solicitaba la revocatoria de las medidas cautelares ordenadas, petición que sería procedente solamente si se ha evitado o haya cesado la violación de derechos, o cuando se pruebe que las medidas cautelares carecían de fundamento al momento de concederlas; sin embargo, la petición de revocatoria de medidas cautelares era improcedente por no reunir estos requisitos, lo que así se declaró en auto del 1 de marzo del 2011 a las 10h00, más aún si al inscribirse la sentencia dictada en la petición de medidas cautelares, se advirtió que se cumplió el propósito de las medidas ordenadas, por tanto no era posible revocarlas.

La resolución por la cual se negó la petición de revocatoria de medidas cautelares fue objeto de impugnación mediante recurso de apelación interpuesto por el señor Alberto Dassum Aivas, el mismo que le fue concedido oportunamente, siendo hasta ese momento procesal su actuación como jueza.

**Ec. Wilfrido Stanley Vera Prieto, ministro de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca (accionado)**

El Ec. Wilfrido Stanley Vera Prieto, en su calidad de ministro de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca (MAGAP), mediante escrito que obra de fojas 154 a 156 vta., señaló que el 21 de mayo del 2010 a las 08h30, el ministro, acogiendo la petición del señor César Vélez Chávez, emitió resolución dentro del expediente N.º 074-R-2003, por la cual dispuso: "...revocar la resolución administrativa dictada con fecha 26 de enero de 2006; las 10h30, que suscribió el Ing. Pablo Rizzo Pastor, en conformidad con el Art. 191 del Estatuto Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva y por consiguiente en conformidad con el Art. 129 literales a) y g) IBIDEM, declarar la nulidad de pleno derecho a la Resolución administrativa No. 02225 de fecha 4 de Marzo del 2002, a las 09h00, dictada por el doctor Jorge Torres Argüello, ex – Director Ejecutivo del Instituto Nacional de Desarrollo Agrario y el trámite de reversión a la adjudicación presentados por el señor Alberto Dassum Aivas, en calidad de liquidador de las Compañías Macrorio S.A. y Biobio S.A., desde la calificación de la demanda de reversión a la adjudicación del predio Los Álamos, incluyendo las garantías que le fueron otorgadas por el inferior, por existir ilegitimidad de personería por falta de citación a su legítimo propietario, esto es, al Fideicomiso Mercantil denominado RUCOL S.A., lo que provocó su indefensión, encontrando por lo tanto vicios que impidan su convalidación. Declarada la nulidad, vuelvan las cosas al estado anterior a la demanda y, en consecuencia, restitúyase al Fideicomiso Mercantil RUCOL S.A. la propiedad y posesión del predio Los Álamos..."

El Ing. Alberto Dassum Aivas, gerente general de las compañías Macrorio S. A. y Biobio S. A., el 4 de junio del 2010 interpuso recurso de nulidad de la referida resolución, por lo cual, previo a resolver dicho recurso, mediante auto del 12 de julio del 2010 a las 11h45, el subsecretario jurídico del MAGAP dispuso que el secretario ad-hoc siente razón acerca de si el auto del 21 de mayo del 2010 a las 08h30 fue notificado a las partes, lo que fue cumplido por el secretario ad-hoc. El señor César Vélez Chávez, mediante escrito del 14 de julio del 2010, solicitó que se le otorgue los oficios para que el registrador de la propiedad de Guayaquil proceda a la inscripción del auto del 21 de mayo del 2010, lo que así ha sucedido, por lo cual no existe incumplimiento de la resolución expedida por el ministro de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca el 21 de mayo del 2010 a las 08h30 dentro del expediente N.º 074-R-2003.

En relación a que se remita el expediente N.º 074-R-2003 a su lugar de origen (INDA), pues en la Subsecretaría de Asesoría Jurídica del MAGAP se entregaron copias certificadas de dicho expediente, y el original del mismo estuvo siempre en el INDA, actualmente denominado Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria.

El Ing. Alberto Dassum Aivas, representante de las compañías Macrorio S. A. y Biobio S. A., el MAGAP, demandó la nulidad de pleno derecho de la resolución del 21 de mayo del 2010 a las 08h30, por lo cual el MAGAP, mediante resolución del 26 de enero del 2011 a las 12h20, dispuso: "aceptar la nulidad de pleno derecho de la

resolución dictada el 07 de diciembre de 2009 a las 08h15; en relación con predios (sic): Virginia (Ángel Sánchez Carrasco) y Don Antonio (Solís Castro); y, la resolución de 21 de mayo de 2010, las 08h30, dentro del predio Los Álamos (César Guillermo Vélez Chávez); dictadas por esta Cartera de Estado...", en virtud de que existieron procesos judiciales respecto del mismo, en los cuales se expidieron sentencias anteriores al acto administrativo del 21 de mayo del 2010, y por tanto tenían la calidad de cosa juzgada.

Con relación al predio Los Álamos, el actor César Vélez Chávez ha presentado varias acciones judiciales en contra de la resolución del 26 de enero del 2011 (que declaró la nulidad de la resolución del 21 de mayo de 2010), en las cuales se han expedido las siguientes sentencias: 1) Sentencia expedida el 1 de julio del 2003 a las 11h00 por el juez vigésimo cuarto de lo civil de Guayaquil, dentro del juicio de amparo posesorio N.º 465-01-1, que declaró sin lugar la demanda propuesta por Vélez Chávez; 2) Sentencia dictada por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil el 6 de mayo del 2005, dentro del juicio N.º 462-02-2, que acogió la excepción de cosa juzgada y declaró sin lugar la demanda de anulación u objetiva por exceso de poder propuesta por César Vélez Chávez; 3) Auto del 19 de junio del 2007, expedido por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la ex Corte Suprema de Justicia (juicio N.º 210-2006), mediante el cual no calificó el recurso de casación interpuesto por César Vélez Chávez; 4) Resolución del ex Tribunal Constitucional, expedida el 15 de agosto del 2002 en el caso N.º 300-2002-RA, que revocando la resolución subida en grado, declaró sin lugar la acción de amparo constitucional propuesta por César Vélez Chávez; 5) Resolución del Ministerio de Agricultura del 26 de enero del 2006, mediante la cual se abstuvo de resolver el recurso de revisión interpuesto por César Vélez Chávez, resolución que estaba fundamentada en el artículo 38 de la Ley de Modernización del Estado, que dispone: "...de iniciarse cualquier acción judicial contra alguna institución del sector público, quedará insubsistente todo reclamo que sobre el mismo asunto se haya propuesto por la vía administrativa".

Que el accionante César Vélez Chávez ha inducido a error a la jueza noveno de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Guayaquil, pues no señaló que antes de expedirse la resolución del 21 de mayo del 2010 a las 08h30, dentro del expediente N.º 074-R-2003, ya se había expedido la resolución del 26 de enero del 2006, mediante la cual, la Cartera de Estado a su cargo se abstuvo de conocer el recurso de revisión interpuesto por César Vélez Chávez y ordenó el archivo del expediente; que en realidad el señor Vélez Chávez presentó demanda de nulidad (en la cual se expidió la resolución del 21 de mayo del 2010 a las 08h30), demanda que adolecía de nulidad, pues no se contó con la contraparte, es decir con el Ing. Alberto Dassum Aivas, representante de las compañías Macrorio S. A. y Biobio S. A., razón por la cual, finalmente, mediante resolución del 26 de enero del 2011 a las 12h20, se declaró la nulidad de la resolución del 21 de mayo del 2010 a las 08h30 dentro del expediente N.º 074-R-2003.

Añade que no existe incumplimiento de la decisión judicial que ordenó las medidas cautelares solicitadas por César Vélez Chávez, pues se ha oficiado al registrador de la propiedad de Guayaquil para que inscriba la referida

decisión judicial, mientras que el expediente N.º 074-R-2003 siempre ha estado en el INDA, actual Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria, por lo cual solicita que se rechace la presente acción de incumplimiento formulada por César Vélez Chávez.

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

El Ab. Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de patrocinio y delegado del procurador general del Estado, mediante escrito constante de fojas 93 a 94, expuso que el actor equivoca su acción debido a una confusión respecto de la interpretación relativa a la tramitación de recursos administrativos, en torno a la resolución que alega ser incumplida.

Los argumentos de su acción se desvanecen al cumplirse el aforismo jurídico “a confesión de parte relevo de prueba”, pues de su libelo se advierte que el legitimado activo manifiesta: “...procediéndose el 24 de noviembre de 2010 a inscribirse en el Registro de la Propiedad del cantón Guayaquil lo resuelto por el Ministro de Agricultura, Ganadería y Pesca, mediante resolución administrativa del 21 de mayo de 2010 a las 08h30; es decir se ha dado cumplimiento a lo ordenado en la sentencia judicial que dictó las medidas cautelares solicitadas por César Vélez Chávez. Que la expedición de providencias posteriores al acto de inscripción de la resolución del 21 de mayo de 2010 en el Registro de la Propiedad de Guayaquil resulta ajena al supuesto incumplimiento de la decisión judicial señalada por el accionante, más aún en el supuesto de haberse expedido tales providencia, éstas carecen de eficacia jurídica frente a un acto (inscripción en el Registro de la Propiedad) ordenado mediante sentencia judicial, mucho menos se puede hablar de “destitución al Ministro”.

Solicita, de conformidad con el artículo 57 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que se rechace la presente acción.

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

### **Competencia de la Corte Constitucional y validez del proceso**

El Pleno de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, es competente para conocer y resolver la presente causa, de conformidad con lo previsto en los artículos 429 y 436 numeral 9 de la Constitución de la República, artículo 163 inciso tercero de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y artículo 3 numeral 11 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional. La presente acción ha sido tramitada de conformidad con el ordenamiento jurídico constitucional y legal aplicable al caso, por lo que se declara la validez del proceso.

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

Por ser el Ecuador un Estado constitucional de derechos, conforme lo previsto en el artículo 1 de la Constitución de la República, la misma “no se limita a establecer

competencias o a separar a los poderes públicos, sino que contienen altos niveles de normas materiales o sustantivas que condicionan la actuación del Estado por medio de la ordenación de ciertos fines y objetivos”<sup>1</sup>.

Marco Aparicio Wilhelmi, respecto de los derechos constitucionales, manifiesta que el texto constitucional: “no se limita a declarar su existencia: abre cauces, establece procedimientos, concreta exigencias y prevé mecanismos para garantizar su cumplimiento”<sup>2</sup>.

De esta manera, a fin de asegurar la efectiva materialización de los derechos, la Corte Constitucional, como máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en dicha materia (artículo 429 CRE), tiene, entre otras, la facultad de conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales (artículo 436 numeral 9 CRE), lo cual se inscribe en la tendencia a incrementar los medios jurídicos coercitivos de los que dispone la justicia constitucional para garantizar que sus sentencias y dictámenes sean acatados<sup>3</sup>.

### **Determinación de problemas jurídicos a ser resueltos en la presente causa**

Para resolver el fondo de la presente causa, el Pleno de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, estima necesario sistematizar los argumentos expuestos por el legitimado activo, Ab. César Guillermo Vélez Chávez, así como por la autoridad accionada (ministro de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca), a partir de los siguientes problemas jurídicos:

- a) La naturaleza constitucional de las sentencias expedidas en acciones de medidas cautelares;
- b) ¿Cuál fue el pronunciamiento de la jueza noveno de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Guayaquil, en la petición de medidas cautelares formulada por el Ab. César Vélez Chávez?
- c) ¿Existe incumplimiento de la sentencia constitucional por parte del ministro de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca?

A fin de determinar si la autoridad accionada ha incurrido en incumplimiento de la sentencia expedida en la acción de petición de medidas cautelares propuesta por el Ab. César Vélez Chávez, es necesario dilucidar los problemas jurídicos planteados, que se resumen en:

<sup>1</sup> M. Carbonell, “El neoconstitucionalismo en su laberinto”, en M. Carbonell (ed.) Teoría del neoconstitucionalismo. Ensayos escogidos, Madrid, Trotta-III (UNAM), 2007, p. 10.

<sup>2</sup> Marco Aparicio Wilhelmi, “Derechos: enunciación y principios de aplicación”, Serie “Desafíos Constitucionales: La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva” - Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y Tribunal Constitucional - Quito, Octubre de 2008.

<sup>3</sup> GRIJALVA JIMENEZ, Agustín, “Perspectivas y desafíos de la Corte Constitucional”; Serie “Desafíos Constitucionales: La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva”; Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y Tribunal Constitucional, Quito, octubre de 2008.

**a) La naturaleza constitucional de las sentencias expedidas en acciones de petición de medidas cautelares**

Es necesario, en primer lugar, establecer el carácter jurídico de la sentencia expedida por la jueza noveno de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Guayaquil, en la petición de medidas cautelares solicitadas por el Ab. César Guillermo Vélez Chávez, a fin de determinar si la misma constituye sentencia constitucional cuyo cumplimiento sea exigible mediante la presente acción.

Al respecto, cabe analizar lo siguiente: las características principales que identifican al Ecuador como Estado constitucional de derechos, constituyen la eficacia normativa y la aplicación directa de la Constitución, considerados por la doctrina como pilares fundamentales del nuevo paradigma constitucional<sup>4</sup>. La Constitución del 2008 instituye varias garantías jurisdiccionales para la protección de derechos reconocidos en ella y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, determinando un procedimiento específico para cada una de estas garantías, que debe ser observado por los jueces ordinarios, quienes, en el cumplimiento de esta actividad jurisdiccional, actúan en calidad de jueces de garantías constitucionales.

En lo referente a la petición de medidas cautelares, si bien estas no se hallan identificadas como acciones constitucionales de protección de derechos, tienen también la finalidad de “evitar o hacer cesar la violación o amenaza de violación de un derecho”, conforme lo previsto en el artículo 87 de la Constitución de la República y artículo 26 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; por tanto, las medidas cautelares constituyen también, en el ámbito constitucional, una herramienta de protección de derechos, la cual se halla regulada en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, cuerpo normativo al que han de sujetarse las personas que las soliciten, así como los operadores de justicia, cuyo pronunciamiento respecto de la petición de medidas cautelares constituye –sin duda alguna– sentencia de carácter constitucional, siendo exigible su cumplimiento mediante la presente acción.

**b) ¿Cuál fue el pronunciamiento de la jueza noveno de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Guayaquil, en la petición de medidas cautelares formulada por el Ab. César Vélez Chávez?**

El Ab. César Vélez Chávez, mediante petición de medidas cautelares, solicitó que se ordene al ministro de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca, dar cumplimiento a la resolución expedida por dicha autoridad el 21 de mayo del 2010 a las 08h30, dentro del expediente N.º 074-R-2003-RTV, resolución mediante la cual se revocó la resolución

administrativa del 26 de enero del 2006, expedida por el ex ministro de Agricultura (Ing. Pablo Rizzo Pastor), y declaró la nulidad de la resolución administrativa N.º 02225 del 4 de marzo del 2002 y del trámite de reversión de adjudicación propuesto por el señor Alberto Dassum Aivas, representante de las compañías Macrorio S. A. y Biobio S. A., “desde la calificación de la demanda de reversión (...) por existir ilegitimidad de personería por falta de citación a su legítimo propietario, esto es, al Fideicomiso Mercantil denominado RUCOL S.A., lo que provocó su indefensión...”. Y, añade dicha resolución: “Declarada la nulidad, vuelvan las cosas al estado anterior a la demanda y, en consecuencia, restitúyase al Fideicomiso Mercantil RUCOL S.A. la propiedad y posesión del predio Los Álamos. Se deja a salvo el derecho que les pueda asistir a las partes para acudir ante el juez competente. Con el contenido de esta resolución, oficiase al señor Registrador de la Propiedad del cantón Guayaquil, haciéndole conocer que se ha dejado sin efecto la inscripción de la demanda de reversión, y la resolución a la adjudicación ordenada por el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario – INDA”, como consta de fojas 38 a 39 del proceso.

La Dra. Daysi Aveiga Soledispa, jueza noveno de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Guayaquil, resolvió el 26 de julio del 2010 a las 16h30: “admitir la Medida Cautelar solicitada por el recurrente abogado César Guillermo Vélez Chávez, ordenándose que el Ministro de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca, proceda a dar cumplimiento inmediato de la resolución administrativa dictada con fecha Quito 21 de mayo de 2010 a las 8h30, y notificada el mismo día, sin dilatorias de ningún tipo. Esto es, oficiar al Señor Registrador de la Propiedad del cantón Guayaquil para que proceda a inscribir conforme se encuentra ordenado en la mencionada resolución y que sea devuelto el expediente a su lugar de origen (INDA), para su archivo”, como se advierte de fojas 41 y vta., del proceso. Es decir, existe un claro pronunciamiento de lo que la autoridad accionada debe hacer, a fin de garantizar los derechos del accionante, Ab. César Vélez Chávez

**c) ¿Existe incumplimiento de la sentencia constitucional por parte del Ministro de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca?**

Una vez ordenadas las medidas cautelares solicitadas por el Ab. César Vélez Chávez, era obligación del ministro accionado cumplir dicha decisión judicial, esto es, remitir el respectivo oficio al registrador de la propiedad de Guayaquil, para que este proceda a inscribir la resolución dictada el 21 de mayo del 2010 a las 08h30 por el titular del MAGAP, dentro del expediente N.º 074-R-2003-RTV, así como remitir dicho expediente al INDA para los fines pertinentes.

El accionante afirma que el ministro de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca no cumplió el mandato judicial, a pesar de que intervino la Defensoría del Pueblo por delegación de la judicatura, por lo cual, según afirma el legitimado activo, la jueza noveno de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Guayaquil procedió a la ejecución de su sentencia de medidas cautelares, dirigiendo el oficio N.º 3279-931-2010JFMNA9 del 18 de noviembre del 2010 al registrador de la propiedad de Guayaquil, mediante el cual ordenó que se inscriba la resolución del 21 de mayo del

<sup>4</sup> STORINI Claudia; ver artículo “Las Garantías Constitucionales de los Derechos Fundamentales en la Constitución Ecuatoriana de 2008”; en “La Nueva Constitución del Ecuador: Estado, Derechos e Instituciones”; Serie Estudios Jurídicos, Volumen. 30 - Corporación Editora Nacional - Quito, año 2009; pág. 296.

2010 a las 08h30, dictada por el ministro de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca en el expediente N.º 074-R-2003-RTV, acto que fue cumplido por el registrador de la propiedad de Guayaquil el 24 de noviembre del 2010, como se indica en el oficio N.º 7090-2010RPG del 24 de noviembre del 2010, remitido por el registrador de la propiedad a la jueza noveno de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Guayaquil (fojas 54).

De lo señalado se infiere que si bien el Ministro de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca no ha acatado la decisión judicial que aceptó la petición de medidas cautelares hecha por César Vélez Chávez, dicho mandato se halla cumplido, aunque a instancia de la actuación de la jueza noveno de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Guayaquil, por tanto no existe incumplimiento sobre este asunto.

En lo que respecta a que el expediente N.º 074-R-2003-RTV, tramitado por el ministro de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, sea devuelto a su lugar de origen (INDA), la autoridad accionada ha manifestado que el original de dicho expediente siempre ha estado en el INDA, actual Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria, pues en la Subsecretaría de Asesoría Jurídica solo se entregaron copias certificadas, con las cuales se resolvió expidiendo la resolución del 21 de mayo del 2010 a las 08h30.

En tales circunstancias, resulta inoficioso conminar al ministro de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, la devolución del expediente administrativo al inferior, cuando este ha sido remitido únicamente en copias certificadas. Por tanto, el ministro de Agricultura, Ganadería Acuacultura y Pesca, tampoco incurre en incumplimiento de la sentencia dictada por la jueza noveno de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Guayaquil, sobre este asunto.

### III. DECISIÓN

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

#### SENTENCIA

1. Negar la acción de incumplimiento de sentencia constitucional planteada.
2. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, con siete votos de los doctores: Roberto Bhrunis Lemarie, Patricio Herrera Betancourt, Hernando Morales Vinuesa, Ruth Seni Pinoargote, Nina Pacari Vega, Fredy Donoso Páramo y Edgar Zárate Zárate, sin contar con la presencia de los doctores: Alfonso Luz Yunes y Manuel Viteri Olvera, en sesión extraordinaria del siete de junio del 2012. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL.- Es fiel copia del original.- Revisado por: ... f.) Ilegible.- Quito, a 26 de diciembre de 2013.- f.) Ilegible, Secretaría General.

#### CASO No. 0024-11-IS

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el doctor Edgar Zárate Zárate, Presidente (e) de la Corte Constitucional, el día martes 14 de agosto de dos mil doce.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL.- Es fiel copia del original.- Revisado por: ... f.) Ilegible.- Quito, a 26 de diciembre de 2013.- f.) Ilegible, Secretaría General.

#### CAUSA N.º 0024-11-IS

**PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.-** Quito D. M., 04 de diciembre de 2013 a las 15h30. **VISTOS.-** Incorpórese al expediente los escritos y documentación presentados por las partes procesales y terceros con interés dentro de la causa N.º 0024-11-IS. En ejercicio de las competencias constitucionales y legales se **CONSIDERA:** **PRIMERO.-** El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales conforme lo determina el artículo 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 y artículo 84 del 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 jueza o juez deberá emplear todos los medios que sean adecuados y pertinentes para que se ejecute la sentencia o el acuerdo reparatorio, incluso podrá disponer la intervención de la Policía Nacional (.). Durante esta fase de cumplimiento, la jueza o juez podrá expedir autos para ejecutar integralmente la sentencia e incluso podrá evaluar el impacto de las medidas de reparación en las víctimas y sus familiares; de ser necesario, podrán modificar las medidas (.). La jueza o juez podrá delegar el seguimiento del cumplimiento de la sentencia o acuerdo reparatorio a la Defensoría del Pueblo o a otra instancia estatal, nacional o local, de protección de derechos. Estos podrán deducir las acciones que sean necesarias para cumplir la delegación. La Defensoría del Pueblo o la instancia delegada deberá informar periódicamente a la jueza o juez sobre el cumplimiento de la sentencia o acuerdo reparatorio (.). El caso se archivará sólo cuando se haya ejecutado integralmente la sentencia o el acuerdo reparatorio”. Por tanto, se reitera que las sentencias constitucionales deben ser cumplidas y ejecutadas integralmente. **TERCERO.-** A fojas. 401, el Pleno de la Corte Constitucional, el 06 de mayo de 2013, mediante providencia ordenó la realización de una

audiencia el 15 de mayo de 2013 a las 16:00 en la Sala de Audiencias de la Corte Constitucional. A fojas 413, el secretario general de la Corte Constitucional certifica que en la hora y fecha señaladas, “comparecieron: el legitimado activo abogado César Guillermo Vélez Chávez, por sus propios derechos; el abogado Patricio Torres, ofreciendo poder o ratificación del señor ministro de Agricultura y Ganadería, y la abogada Gisela Padovani en representación del Gerente General de la Compañía FODEVE S.A. (terceros con interés) (...)”. **CUARTO.-** Por disposición del Pleno del Organismo, mediante memorando N.º 037-CCE-SG-SUS-2013 del 11 de enero de 2013, el secretario general de la Corte Constitucional solicitó a la Unidad de Seguimiento de Sentencias y Dictámenes Constitucionales, la elaboración del informe de seguimiento de sentencias sobre la causa N.º 0024-11-IS. La citada Unidad presentó, el 06 de febrero de 2013, el informe N.º 004-2013-USS en el que se determina que:“(…) De acuerdo a la sentencia 025-12-SIS-CC, notificada a las partes el 15 y 16 de agosto de 2012, negó la acción de incumplimiento planteada por César Guillermo Vélez Chávez, considerando: “... si bien el Ministro de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca no ha acatado la decisión judicial que aceptó la petición de medidas cautelares hecha por César Vélez Chávez, dicho mandato se halla cumplido, aunque a instancia de la actuación de la jueza novena de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Guayaquil, por tanto no existe incumplimiento sobre este asunto. En lo que respecta a que el expediente N.º 074-R-2003-RTV, tramitado por el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca, sea devuelto al lugar de origen (INDA), la autoridad accionada ha manifestado que el original de dicho expediente siempre ha estado en el INDA, actual Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria, pues en la Subsecretaría de Asesoría Jurídica solo se entregaron copias certificadas, con las cuales se resolvió expidiendo la resolución del 21 de mayo del 2010 a las 08h30 ... Por tanto, el ministro... tampoco incurre en incumplimiento de la sentencia dictada por la jueza noveno de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Guayaquil, sobre este asunto (...)”. Posterior a ello, en contestación al memorando N.º 424-CCE-SG-SUS-2013, recibido el 28 de junio de 2013, por parte del secretario general de la Corte Constitucional, la relatora (e) de la Corte Constitucional el Ecuador remitió el informe de verificación de cumplimiento N.º 013-2013 en el que se señala: “(...) 1. Con relación a la sentencia 025-12-SIS-CC, notificada a las partes el 15 y 16 de agosto de 2012, la Corte Constitucional negó la acción de incumplimiento planteada por César Guillermo Vélez Chávez. 2. La audiencia, tal como lo expresó el señor Presidente de la Corte Constitucional, fue fijada a fin de respetar el derecho de petición de las partes, toda vez que el 20 de agosto de 2012, el accionante solicitó a los señores jueces ser escuchado, mas no para cambiar la decisión emitida por la Corte Constitucional en período de transición, en concordancia con el artículo 440 de la Constitución que establece con absoluta claridad que las sentencias y autos de la Corte Constitucional tiene el carácter de definitivos e inapelables (...)”. **QUINTO.-** Conforme se desprende de las intervenciones realizadas en la audiencia celebrada el 15 de mayo de 2013 a las 16:00, de los documentos aparejados dentro del proceso, del informe de verificación de cumplimiento N.º 013-2013 elaborado por la Unidad de Seguimiento de Sentencias y Dictámenes Constitucionales de la Corte Constitucional del

Ecuador, y de la propia sentencia N.º 025-12-SIS-CC aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, el 07 de junio de 2012, que al no haber aceptado la acción de incumplimiento, no se genera una obligación por cumplir. **SEXTO.-** Por las razones expuestas, el Pleno de la Corte Constitucional, una vez que ha comprobado que no existe nada pendiente por ejecutar, de conformidad con el artículo 21 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional resuelve archivar el caso signado con el N.º 0024-11-IS. **NOTIFÍQUESE.**

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

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

**Razón:** Siento por tal, que el auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional, con nueve votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, en sesión ordinaria del 04 de diciembre del 2013. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL.- Es fiel copia del original.- Revisado por: ... f.) Ilegible.- Quito, a 26 de diciembre de 2013.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 04 de abril del 2013

**SENTENCIA N.º 003-13-SIN-CC**

**CASO N.º 0042-11-IN ACUMULADOS 0043-11-IN Y 0045-11-IN**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

CASO N.º 0042-11-IN.- El Dr. Luis Eduardo Sarrade Peláez, mediante acción pública de inconstitucionalidad presentada el 20 de julio de 2011, solicitó a la Corte Constitucional, para el período de transición, que: “(...) la Corte Constitucional en el pleno ejercicio de su capacidad constitucional, se pronuncie sobre la inconstitucionalidad, inaplicabilidad y falta de alcance jurídico del Decreto Ejecutivo N.º 813, publicado en el Suplemento del Registro Oficial N.º 489 de fecha 12 de julio del 2011, que reforma el Reglamento de la Ley Orgánica del Servicio Público”.

La Sala de Admisión, conformada por los jueces constitucionales Ruth Seni Pinoargote, Edgar Zárate Zárate y Hernando Morales Vinueza, el 13 de septiembre de 2011 a las 09:54, de conformidad 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, el Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, para el período de transición y el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión ordinaria del 26 de mayo de 2011, avocó conocimiento de la causa N.º 0042-11-IN y la admitió a trámite.

CASO N.º 0043-11-IN.- Los señores: Luis Alfredo Villacís Maldonado, Linder Maximiliano Altafuya Loor, Jorge Elías Escala Zambrano y Marco Ramiro Terán Acosta, mediante acción pública de inconstitucionalidad presentada el 20 de julio de 2011, solicitaron a la Corte Constitucional, para el período de transición, que: «De conformidad con lo previsto en el artículo 79 numeral 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y con el fin de evitar que, en nombre de este nefasto Decreto Ejecutivo que impugno, se atente contra los derechos de los servidores públicos del país, solicito que en el auto de calificación de la presente acción se disponga como medida cautelar la suspensión provisional del “Decreto Ejecutivo No. 813, de fecha 7 de julio del 2011” publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 489, de fecha 12 de julio del 2011”.

La Sala de Admisión, conformada por los jueces constitucionales Ruth Seni Pinoargote, Edgar Zárate Zárate y Hernando Morales Vinueza, el 13 de septiembre de 2011 a las 09:55, de conformidad 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, el Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional y el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión ordinaria del 26 de mayo de 2011, avocó conocimiento de la causa N.º 0043-11-IN y la admitió a trámite, disponiendo la acumulación al caso N.º 0042-11-IN, para que se continúe con el trámite pertinente.

CASO N.º 0045-11-IN.- Los señores: Miguel Ángel García Falconí, David Remigio Hurtado Chacón, Juan Carlos Ruales Neira, Milton Vinicio Coronel Quintanilla, Cleber Jorge Tapia Muriel, Héctor Fabián Dávila Sevilla, Rita Mónica Pugas, Manuel Mesías Tatamuez Moreno, Edison Fernando Ibarra Serrano, Nelson Armando Erazo Hidalgo y Pablo Aníbal Serrano Cepeda, en sus calidades de servidores públicos, mediante acción pública de inconstitucionalidad presentada el 05 de agosto de 2011, solicitaron a la Corte Constitucional, para el período de transición, que: “A efectos de evitar que la aplicación de la norma impugnada atente a los derechos constitucionales y legales que les asisten a los servidores públicos del Ecuador, solicitamos que conforme lo dispone el Art. 79 numero 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que en el auto de calificación de la acción que proponemos, disponga como medida cautelar la suspensión provisional del Art. 8 del Decreto Ejecutivo No. 813 de 07 de julio de 2011, publicado en el Suplemento del Registro oficial No. 489 de 12 de julio de 2011”.

Además asumen que: “por todas estas consideraciones, el Art. 8 del Decreto Ejecutivo 813, es inconstitucional por el fondo ya que, con la figura de compra de renuncia obligatoria, se estaría desplazando de manera ilegal a los servidores públicos de su puesto de trabajo, se le estaría despojando de su sustento, se estaría menoscabando el ejercicio de sus derechos constitucionales que le garantizan trabajo y estabilidad en el mismo, razones por las cuales Señores Jueces de la Corte Constitucional deberán declarar inconstitucional la norma impugnada”.

La Sala de Admisión conformada por los jueces constitucionales Ruth Seni Pinoargote, Edgar Zárate Zárate y Hernando Morales Vinueza, el 13 de septiembre de 2011 a las 13:26, de conformidad 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, el Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional y el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión ordinaria del 26 de mayo de 2011, avocó conocimiento de la causa N.º 0045-11-IN y la admitió a trámite, disponiendo la acumulación al caso N.º 0042-11-IN.

Del sorteo efectuado por el Pleno del Organismo en sesión del 12 de octubre de 2011 y de los autos de admisión antes enunciados, correspondió el conocimiento y resolución de las presentes acciones al Dr. Roberto Bhrunis Lemarie, en su calidad de juez constitucional, de acuerdo a lo establecido en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y el Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

De conformidad con lo establecido en los artículos 25 y 27 del Régimen de Transición de la Constitución de la República, el 6 de noviembre de 2012, ante la Asamblea Nacional, fueron posesionados los jueces y juezas de la Primera Corte Constitucional.

El 11 de diciembre de 2012, de conformidad con lo establecido en la Disposición Transitoria Octava de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, el Pleno de la Corte Constitucional, en sesión extraordinaria, procedió al sorteo de causas, correspondiendo a la jueza Ruth Seni Pinoargote, sustanciar la presente causa, quien avocó conocimiento el 3 de enero de 2013.

#### **Norma acusada**

La norma acusada es el artículo 8 del decreto ejecutivo N.º 813 del 07 de julio de 2011, publicado en el suplemento del Registro Oficial N.º 489 del 12 de julio de 2011, que reza:

Artículo 8.- A continuación del artículo 108, añádase el siguiente artículo innumerado

“Art. ....- Cesación de funciones por compra de renunciaciones con indemnización.- Las instituciones del Estado podrán establecer planes de compras de renunciaciones obligatorias con indemnización conforme a lo determinado en la letra k) del artículo 47 de la

LOSEP, debidamente presupuestados, en virtud de procesos de reestructuración, optimización o racionalización de las mismas.

El monto de la indemnización que por este concepto tendrán derecho a recibir las o los servidoras, será de cinco salarios básicos unificados del trabajador privado por cada año de servicio y hasta por un valor máximo de ciento cincuenta salarios básicos unificados del trabajador privado en total, el cual se pagará en efectivo.

Las servidoras y servidores públicos deberán cumplir obligatoriamente estos procesos aplicados por la administración.

En el caso de la Provincia de Galápagos, el valor de la indemnización será calculado conforme a lo dispuesto en los numerales 1 y 2 de la Disposición General Primera de la LOSEP.

Se considerará para el cálculo de las compensaciones y su correspondiente pago los años laborados en el sector público, así como la parte proporcional a que hubiere lugar.

La compra de renunciaciones con indemnización no es aplicable para las y los servidoras de libre nombramiento y remoción; con nombramientos provisionales, de período fijo, contratos de servicios ocasionales, ni para los puestos comprendidos dentro de la escala del nivel jerárquico superior.”

#### **Pretensión concreta**

En los casos N.º 0042-11-IN, 0043-11-IN y 0045-11-IN, la pretensión concreta de los accionantes se refiere a que se declare la inconstitucionalidad del artículo 8 del decreto ejecutivo N.º 813 del 07 de julio de 2011, publicado en el suplemento del Registro Oficial N.º 489 del 12 de julio de 2011.

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

##### **La Secretaría Nacional Jurídica de la Presidencia de la República**

Comparece el Dr. Alexis Mera Giler, en su calidad de delegado del señor Presidente de la República, quien en lo principal realiza las siguientes argumentaciones:

Que el decreto ejecutivo N.º 813 y el artículo 8 del mismo no vulnera lo establecido en las disposiciones citadas por los accionantes ni por la forma ni por el fondo, porque la Constitución de la República faculta lo actuado respecto a derechos de los servidores públicos, al trámite durante el proceso de formulación y aprobación del proyecto de Ley Orgánica del Servicio Público, así como para la expedición por parte del presidente de la República del decreto impugnado. Considera que a fin de que el ordenamiento constitucional tenga real y plena vigencia, el análisis y aplicación de las normas constitucionales debe actuarse de manera integral, y realizarse una adecuada interpretación y aplicación en sus aspectos evolutivos, dinámicos, sistemáticos, teleológicos y axiológicos, conforme a lo

dispuesto en el artículo 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y el procedimiento de aprobación de la Ley Orgánica del Servicio Público en su parte pertinente. Que la Constitución de la República vigente establece un nuevo ordenamiento jurídico constitucional en la República del Ecuador, cuya finalidad primigenia es alcanzar el buen vivir (sumak kawsay). Que el Estado ejecuta su actividad a través de la acción administrativa, conforme lo establece el artículo 225 de la Constitución, actividad que se realiza a través de los servidores públicos, conforme lo indica el artículo 229 de la Constitución, asignándose a estos únicamente las competencias y facultades que sean atribuidas por la Constitución y la ley, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 226 de la Carta Magna. Que el artículo 227 de la Constitución de la República establece que la administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación. Así –dice– que en el inciso segundo del artículo 226 de la Constitución se determina cuales son las competencias y atribuciones de los servidores públicos, aplicándose la figura jurídica de la remisión, determinándose que diversos aspectos relacionados con sus deberes y obligaciones, entre ellos los diferentes subsistemas de administración del talento humano y particularmente que la estabilidad y cesación de funciones se regulará por la ley, concordante con lo dispuesto en el artículo 11 numeral 3 segundo inciso de la Constitución, cuya esencia radica en que la eficiencia estatal en la dotación de servicios adecuados a la colectividad conlleva la actuación eficiente de los servidores públicos. Por otra parte, asume que se ha dotado al Estado de especiales prerrogativas para la prestación de los servicios que le corresponden, y que en su relación con los particulares y los propios servidores públicos, estos se encuentran obligados a anteponer el interés general sobre el interés particular, subordinándose al interés general diversos derechos individuales de los ciudadanos y servidores públicos, es decir, que tienen limitaciones constitucionales, porque siendo la relación de trabajo con el Estado un contrato de adhesión, el servidor público se encuentra obligado a ejercer sus funciones de manera tal que su accionar contribuya eficientemente al cumplimiento de las metas primordiales del Estado, conforme lo establece el inciso 2 del artículo 229 de la Constitución de la República. Que siendo el despido una figura similar a la “compra de renunciaciones con indemnización”, la OIT, en forma clara y con fundamento en sus acuerdos y recomendaciones, a los cuales se han adherido los diferentes países, están permitidas de manera regulada conforme los diversos instrumentos internacionales, que disponen que si bien debe protegerse la seguridad en el empleo de los trabajadores, también deben equilibrarse los distintos intereses, por lo que la OIT, al regular el despido intempestivo, establece que este puede producirse solamente cuando se garantice en forma previa el pago de una adecuada indemnización; así, el artículo 328 de la Constitución de la República, al tratar de la relación de trabajo que comprende a los servidores públicos, en el inciso quinto establece la existencia de indemnizaciones respecto de aquellos, la cual se aplicará según la ley a diversas relaciones derivadas del mismo. Que debe observarse que la cesación de funciones comprende a los

servidores públicos, por lo que es necesario precisar que la legislación social del trabajo contempla una serie de principios y normas, respecto de las cuales no se ha declarado su inconstitucionalidad o ilegalidad, esto es, en el Código del Trabajo, el mismo que regula y se aplica a miles de servidores públicos que prestan servicios en el Estado, en cuya legislación se prevé el despido intempestivo como una forma de terminación de la relación laboral, figura jurídica similar a la compra de renuncias con indemnización, respecto de la cual a nadie se le ha ocurrido que aquello fuere inconstitucional o ilegal, ni ha sido declarada su inconstitucionalidad o ilegalidad; situación que también ocurre en la legislación civil, que prevé la terminación de la relación contractual con el consiguiente pago de las respectivas indemnizaciones, lo cual corrobora que una de las prerrogativas de las que goza el Estado es la de dar por terminado unilateralmente los contratos, en beneficio del interés institucional.

Con relación a la compra de renuncia con indemnización, asume que fue aprobada constitucionalmente y consta de la Ley Orgánica del Servicio Público. Dice que el presidente de la República, en ejercicio de las atribuciones que le confiere el numeral 11 del artículo 147 y el artículo 134 numeral 2 de la Constitución de la República, el 2 de julio de 2009 sometió a consideración de la Asamblea Nacional el Proyecto de Ley Orgánica del Servicio Público, previéndose en el artículo 44 que incorporaba a continuación del artículo 65 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público, un artículo innumerado con la figura del “despido”, razón por la que el despido o compra de renuncias con indemnización, como se denominaría con posterioridad, fue materia de tratamiento por parte de la Asamblea. Que en virtud de su facultad de colegislador y en ejercicio de las atribuciones constantes en el artículo 147 numeral 2 y el inciso segundo del artículo 138 de la Constitución, el presidente de la República, el 3 de septiembre de 2010, objetó parcialmente el proyecto de Ley Orgánica del Servicio Público remitido por la Asamblea Nacional, estableciendo en el texto alternativo a la Disposición Transitoria Décima la “compra de renuncias con indemnización”, que dicha disposición transitoria contemplaba una forma de pago que posteriormente no fue aprobada por la Asamblea Nacional. Establece que a efectos de este análisis, la “compra de renuncias con indemnización” también fue prevista con motivo de la objeción parcial efectuada por el presidente de la República en el texto alternativo formulado respecto del artículo 47 en el literal k, en el que se establece todas y cada una de las formas de cesación de funciones previstas en la Ley Orgánica de Servicio Público, de manera tal que las diferencia y contempla explícitamente, siendo imposible establecer que no se encontraba prevista y sin embargo se aprobó la normativa sobre la “compra de renuncias con indemnización”, siendo Ley de la República. Resalta que respecto del texto alternativo del artículo 47, la Comisión de los Derechos de los Trabajadores y la Seguridad Social, en su informe relativo a la objeción parcial formulada por el presidente de la República el 10 de septiembre de 2010, recomendó al Pleno de la Asamblea Nacional allanarse a la objeción del Ejecutivo, esto es, que apruebe el texto alternativo propuesto en la objeción, estableciendo un reconocimiento expreso de las formas de cesación previstas

en el mismo y, entre ellas, la “compra de renuncias con indemnización”; en tanto, el Ejecutivo propone en su veto que esta podrá darse por diferentes causales que no han sido consideradas, y las incorpora, tales como cesación del nombramiento provisional, falta de requisitos para ocupar el puesto, entre otras, que mejora el texto aprobado por la Comisión. De igual forma, considera que el texto alternativo del artículo 47 del proyecto de ley remitido por el Ejecutivo a la Asamblea Nacional, con la objeción parcial, no fue materia de allanamiento o ratificación por parte de la Asamblea Nacional, por lo cual entró en vigencia por expreso mandato constitucional dispuesto en el tercer inciso del artículo 138 de la Constitución de la República, ya que el Legislativo no se pronunció respecto del texto alternativo constante en la objeción del Ejecutivo dentro del plazo constitucional previsto y tampoco propuso una normativa respecto de la forma de pago de las indemnizaciones por efectos de la “compra de renuncias con indemnización” al no aprobar la forma de pago prevista en la Disposición Transitoria Décima, razón por la que, existiendo una norma legal que establece la “compra de renuncias con indemnización”, correspondía y corresponde al presidente de la República, en ejercicio de las atribuciones y facultades establecidas en la Constitución en el artículo 147 numeral 13, a fin de que fuere aplicable dicha disposición, proceder a reglamentarla, lo cual originó la expedición del Decreto N.º 813, en cuyo artículo 8 se contempla la figura de la “compra de renuncias con indemnización”.

Respecto de la alegada inconstitucionalidad por la forma, expresa que el presidente de la República, en ejercicio de las atribuciones conferidas en el numeral 11 del artículo 147 y el artículo 134 numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador, el 2 de julio de 2009 sometió a consideración de la Asamblea Nacional el Proyecto de Ley Orgánica del Servicio Público, previéndose en el artículo 44 que incorporaba a continuación del artículo 65 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público la figura del “despido”; por tanto, sí fue materia de debate y tratamiento en la Asamblea y no como señalan los accionantes, además que en el artículo 47 literal k de la Ley Orgánica de Servicio Público, la propuesta inicialmente prevista como “despido” quedó aprobada como “compra de renuncias con indemnización” como parte del tratamiento y aprobación de dicha ley. Por otra parte, asume que en virtud de las atribuciones que le otorga el artículo 147 numeral 13 de la Constitución de la República, el 7 de julio de 2011 el presidente de la República expidió el Decreto Ejecutivo N.º 813, promulgado en el suplemento del Registro Oficial N.º 489 del 12 de julio de 2011, reglamentando la disposición contenida en el artículo 47, literal k de la Ley Orgánica del Servicio Público, lo cual no contraviene ni contraría a dicho cuerpo legal.

Con estos fundamentos considera que ha quedado claramente demostrado que el Decreto Ejecutivo N.º 813, promulgado en el suplemento del Registro Oficial N.º 489 del 12 de julio de 2011, no es inconstitucional ni por el fondo ni por la forma, y que los argumentos en tal sentido planteados por los accionantes carecen de fundamento, al haber efectuado una lectura y argumentación no integral y por tanto insuficiente e infundada en relación al texto constitucional y del precitado decreto.

### Procuraduría General del Estado

Comparece el abogado Marcos Edison Arteaga Valenzuela, en su calidad de director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, quien en lo principal realiza las siguientes argumentaciones:

Que no procede la demanda de inconstitucionalidad y que debe ser rechazada, ya que la norma impugnada no contraría ninguna disposición constitucional, en razón de que es producto de la facultad prevista en el artículo 147 numeral 13 de la propia Norma Suprema, es decir, es una atribución y un deber del presidente de la República expedir los reglamentos necesarios para la aplicación de las leyes, a fin de consolidar la buena marcha de la administración. Que es evidente lo prescrito en el artículo 47 literal k de la Ley Orgánica del Servicio Público, que contempla como una forma de cesación de funciones la compra de renuncias con indemnización, sin que aquello esté reglamentado, siendo necesario y pertinente hacerlo. En este sentido, asume que el artículo 8 del Decreto Ejecutivo 813 ha viabilizado la aplicación de la norma antes aludida, estableciendo tanto el monto indemnizatorio como el tope a recibirse, en dinero en efectivo, es decir que el efecto jurídico de esta disposición prevé que los servidores públicos involucrados en planes de compra de renuncias reciban una retribución adecuada para el efecto. Que en ningún momento la norma impugnada pretende desconocer derechos de los servidores públicos, ya que la aplicación de la misma se halla destinada a la realización de un proceso de reestructuración, optimización y racionalización de la administración pública, con una previsión presupuestaria que demanda necesariamente una planificación económica, distinto a que si el Estado pretendiese cesar a los servidores públicos sin el pago de una indemnización, lo cual sí sería una vulneración de derechos constitucionales. Que la compra de renuncias con indemnización se sustenta en el ámbito público como una institución jurídica tendiente a la racionalización del talento humano y a la organización de las instituciones estatales para que respondan a las exigencias de la sociedad, brindando un servicio eficiente y de calidad, acorde con lo dispuesto en el artículo 227 de la Constitución, en concordancia con el artículo 1 de la Ley Orgánica del Servicio Público, LOSEP. Que tanto la norma impugnada como el decreto ejecutivo que la contiene, promulgados en fecha posterior a la vigencia de la actual Constitución, esto es, el 12 de julio de 2011, gozan del respaldo de varios principios y reglas inherentes al control abstracto de constitucionalidad, contenidos en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, concretamente, de aquellos previstos en el artículo 76, numerales 2, 3, 4 y 6 que globalmente se refieren a que dicha norma se presume constitucional. Que se debe aplicar el principio *in dubio pro legislatore*, toda vez que el accionante no ha podido demostrar que aquella viole derechos constitucionales, generando duda sobre su cuestionamiento, además que el examen de constitucionalidad debe estar orientado a permitir su permanencia en el ordenamiento jurídico interno, y que se declarará la inconstitucionalidad de la norma en cuestión únicamente como último recurso. En síntesis, refiere a que si se considera que la compra de renuncias a los servidores públicos van a ser imperativamente indemnizadas, con un reconocimiento directamente proporcional a los años de servicio, no se puede aseverar que la norma que así lo prevé

sea contraria a la Constitución; por tanto, se concluye que los accionantes no han podido demostrar la supuesta inconstitucionalidad que arguyen y consecuentemente, los asertos de su demanda. Con base en estos fundamentos jurídicos expuestos y al tenor de lo previsto en los artículos 89 al 91 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, solicita que el juez ponente al que le corresponda la tramitación de esta causa, presente por escrito a la Secretaría General de la Corte Constitucional el proyecto de sentencia que rechace la acción pública de inconstitucionalidad propuesta, a fin de que el mismo sea remitido a todos los jueces para su aprobación por parte del Pleno de la Corte Constitucional.

## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### Legitimación activa

Los peticionarios se encuentran legitimados para interponer la presente acción de inconstitucionalidad en lo que respecta a los requerimientos establecidos en el artículo 439 la Constitución vigente, que expone: “Las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano individual o colectivamente”; en concordancia con lo previsto en las partes pertinentes, del artículo 9 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y del artículo 56 del Reglamento de Sustanciación de de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional. Es importante destacar que el sistema constitucional vigente es abierto respecto al acceso a la justicia constitucional en esta materia, evidenciándose un cambio esencial con relación a la Constitución Política de 1998, pues existe una ampliación de la legitimación activa y se permite que esta acción pueda ser propuesta por cualquier ciudadana o ciudadano.

### Competencia

De conformidad con lo previsto en el artículo 436 inciso 2 y 4 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y el artículo 3 numeral 2 literal d del Reglamento de Sustanciación de de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, esta Corte es competente para verificar la constitucionalidad de actos administrativos con carácter general, en la especie, del decreto ejecutivo N.º 813, promulgado en el Suplemento del Registro Oficial N.º 489 del 12 de julio de 2011.

### Problema jurídico

La Corte Constitucional considera oportuno sistematizar sus argumentos a partir del planteamiento del siguiente problema jurídico:

**¿Es la acción pública de inconstitucionalidad la vía adecuada para resolver una presunta antinomia entre decreto y ley?**

### Análisis del problema jurídico

En el caso concreto, los accionantes, cada uno por su parte, acusan la inconstitucionalidad del artículo 8 del Decreto Ejecutivo N.º 813 por la forma y el fondo. Al efecto argumentan:

## a) Luis Serrade Peláez:

“... que ninguna disposición, sea cual sea su origen o índole, puede contravenir la Constitución de la República”. Seguidamente señala que de conformidad al artículo 425 de la Constitución, **“las leyes orgánicas se encuentran por encima de los Decretos y Reglamentos, motivo suficiente para afirmar que el Decreto aludido en la presente resolución resulta inconstitucional y, por lo tanto, carece de eficacia jurídica”**. (El resaltado fuera del texto).

Por otro lado señala que la norma impugnada es atentatoria al derecho al trabajo y que ya fue puesta en consideración de la Asamblea Nacional por parte del señor presidente de la República a través de la objeción parcial a la Ley de Servicio Público, habiéndosela rechazado por el ente legislativo con 95 votos. Refiere, asimismo, que el «Decreto Ejecutivo 813 al establecer la “renuncia obligatoria” viola todos los instrumentos internacionales en materia de trabajo, suscritos por el Ecuador, irrespetando además la jerarquía normativa establecida en la Constitución de la República».

En el punto 5 del libelo, bajo el título “FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES” se transcriben los artículos 11 numerales 3 y 4, 33, 34, 75 y 76 literal a de la Constitución de la República, para referir que el “señor Miguel García, presidente de la Asociación de Servidores Públicos del Ecuador, manifestó que **el Decreto es un atentado contra la estabilidad laboral de los servidores públicos, la Constitución y la Ley, ya que esa figura no está en la LOSEP**”. (Resaltado fuera de texto)

## b) Miguel García Falconí y otros

En su libelo señalan que el referido artículo 8 del Decreto 813 vulnera el artículo 11 numerales 4 y 8, artículos 33, 66 numeral 2, 120 numeral 6, 147 numeral 13, 325, 229, 326 numeral 2, 424 y 425 de la Constitución de la República, normas que no son transcritas en su totalidad y manifiestan que es inconstitucional por la forma, porque al incorporarse la **“compra de renuncia obligatoria con indemnización” se reforma la Ley Orgánica de Servicio Público, que en su artículo 23 literal a) otorga como derecho irrenunciable de los servidores públicos, el gozar de estabilidad en sus puestos. El artículo 81 de la LOSEP, también es reformado por el artículo 8 del Decreto Ejecutivo No. 813, por cuanto la compra de renuncia obligatoria, ubica en la práctica a todos los servidores públicos en la categoría de LIBRE REMOCIÓN, pese a que el artículo 81 de la LOSEP establece que “el régimen de libre nombramiento y remoción tendrá carácter excepcional”**. (El resaltado fuera del texto).

En base a esto indican que la norma impugnada “no se ha creado conforme lo dispone la Constitución, pues queda claro que mediante reglamento se pretende incorporar una norma legal que ya fue desaprobada por la instancia legislativa; es evidente que normas creadas mediante un Decreto Ejecutivo no pueden prevalecer sobre una ley orgánica. (El resaltado fuera del texto).

Como parte de los cargos contra la norma, señala que existe inconstitucionalidad por el fondo; que el derecho al trabajo está garantizado por la Constitución y que **“es fácil deducir**

**que jurídicamente es imposible que una Ley, esté sobre la Constitución peor un Decreto Ejecutivo sobre la Ley y la Constitución”**. Por ello, indican que la norma impugnada estaría en franca contradicción con el artículo 11 numeral 8 de la Constitución, que prescribe: “El contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas...”, pues “en lugar de mejorar los derechos de los trabajadores consagrados en la Constitución, los menoscaban de manera grosera”. (El resaltado fuera del texto).

Por último, indican que el artículo 425 de la Constitución de la República señala claramente el orden jerárquico de las normas, “estando los decretos ejecutivos y los reglamentos en una graduación inferior a la Constitución y las leyes, por lo tanto en estricta aplicación del principio jerárquico, un Decreto Ejecutivo que modifica un Reglamento, no puede contravenir ni alterar el texto de la Ley Orgánica de Servicio Público (...)”. En base a estas consideraciones señalan que: “el artículo 8 del Decreto Ejecutivo 813 es inconstitucional por el fondo, ya que con la figura de la compra de renuncia obligatoria, se estaría menoscabando el ejercicio de sus derechos constitucionales que le garantizan la estabilidad en el mismo (...)”. (El resaltado fuera del texto).

## c) Luis Villacís Maldonado y otros:

Señalan que el Decreto Ejecutivo 813 **“adolece de inconstitucionalidad por la forma al transgredir el orden jerárquico de las normas establecido por la Constitución, sentando claramente que las Leyes Orgánicas se encuentran por encima de los Decretos y Reglamentos, motivo suficiente para afirmar que el Decreto aludido es inconstitucional (...)”**. (El resaltado fuera del texto).

Realizan un recuento de la aprobación de la Ley de Servicio Público, para acto seguido transcribir las normas constitucionales que consideran contrariadas: artículo 33, 66 numerales 2, 5 y 29 literal d, 325, 326, 424 y 425.

Manifiestan que existe inconstitucionalidad por la forma por cuanto un decreto ejecutivo no puede prevalecer sobre una Ley Orgánica como lo es la Ley de Servicio Público. **“El artículo 47 literal k) de la LOSEP establece como una de las causales para la cesación de un trabajador en su puesto de trabajo la “compra de renuncias con indemnización”; sin embargo, al reformarse el Reglamento a dicho cuerpo normativo, mediante un simple “decreto ejecutivo”, lo que en realidad se hace es una “disfrazada” reforma a la Ley Orgánica de Servicio Público, lo cual es una barbaridad jurídica, pues de conformidad con el artículo 120 numeral 6 del texto constitucional, la expedición, codificación, reforma y derogatoria de las Leyes es facultad privativa de la Asamblea Nacional”**. (Lo resaltado fuera del texto).

Por otra parte, acusan la inconstitucionalidad por el fondo de la norma impugnada, sosteniendo únicamente que: se establece la figura de “renuncia obligatoria”, la cual constituye una inusual forma de separar a los trabajadores de su puesto de trabajo, seguramente con la intención de

reemplazar al “despido intempestivo”, “que ya fue materia de discusión y resolución por parte del órgano legislativo, el cual negó esta forma de atentar contra los derechos laborales”.

Refieren que el artículo 425 de la Constitución de la República establece “...que ninguna disposición, sea cual sea su origen o índole, puede contravenir la Constitución de la República”. Seguidamente señalan que de conformidad al artículo 425 de la Constitución, “las leyes orgánicas se encuentran por encima de los Decretos y Reglamentos, motivo suficiente para afirmar que el Decreto aludido en la presente resolución resulta inconstitucional y, por lo tanto, carece de eficacia jurídica”.

Finalmente, aseguran que: **“El Decreto Ejecutivo 813, mediante el cual se pretende reformar al Reglamento a la Ley de Servicio Público, es atentatorio al derecho al trabajo y anteriormente ya fue puesto en consideración de la Asamblea Nacional por el señor Presidente de la República, a través de la objeción parcial a la Ley de Servicio Público, habiendo sido rechazada con 95 votos”.**

Esta Corte Constitucional advierte, a partir de los argumentos planteados, que el sustento principal de la presente acción es una presunta contradicción entre la Ley Orgánica de Servicio Público y el artículo 8 del Decreto Ejecutivo.

En este punto, es necesario señalar que el control abstracto de constitucionalidad tiene como finalidad que todos los actos normativos y administrativos de carácter general guarden armonía con el texto constitucional; el principal objetivo que persigue este control de constitucionalidad es garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico y evitar que las normas promulgadas por el legislativo o por las autoridades públicas que ejercen facultades normativas entren en contradicción con la Norma Suprema del Estado, correspondiendo ejercer dicho control a la Corte Constitucional, conforme lo determina el artículo 436 numerales 2 y 4 de la Constitución de la República bajo un sistema de control concentrado de constitucionalidad.

Los accionantes acusan de inconstitucional tanto por la forma como por el fondo al artículo 8 del Decreto Ejecutivo 813, argumentando que es contrario a la Ley Orgánica de Servicio Público, y que el Legislador fue quien habría impedido que tal norma formara parte de la Ley Orgánica de Servicio Público al rechazar el veto planteado por el presidente de la República al respecto. Por ello se desprende que la impugnación realizada no es de índole constitucional, pues se enfoca en su legalidad.

Vale indicar entonces, que al ser en realidad la pretensión de los demandantes la declaratoria de violación del principio de jerarquía normativa, el artículo 8 del Decreto Ejecutivo 813, al presuntamente contrariar la Ley Orgánica de Servicio Público, es la jurisdicción contencioso administrativa la competente para pronunciarse sobre aquello, pues así lo determina el artículo 10, literal a de la Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa que prescribe:

**Art. 10.-** Son atribuciones y deberes jurisdiccionales del Tribunal de lo Contencioso Administrativo:

- a) Conocer y resolver en única instancia de las impugnaciones a los reglamentos, actos y resoluciones de la Administración Pública, o de las personas semipúblicas o de derecho privado con la finalidad social o pública y decidir acerca de su legalidad o ilegalidad.

Normativa que se encuentra en concordancia con el artículo 217 numerales 1 y 3 del Código Orgánico de la Función Judicial, que señala:

**Art. 217.- ATRIBUCIONES Y DEBERES.-** Corresponde a las juezas y jueces que integren las salas de lo contencioso administrativo:

1. Conocer y resolver las controversias que se suscitaren entre la administración pública y los particulares por violación de las normas legales o de derechos individuales, ya en actos normativos inferiores a la ley, ya en actos o hechos administrativos, siempre que tales actos o hechos no tuvieran carácter tributario:
3. Conocer y resolver las impugnaciones que se propusieren en contra de los reglamentos, resoluciones y más actos normativos de rango inferior a la ley, en materia no tributaria provenientes de las instituciones del Estado que integran el sector público”;

Es de precisar que de conformidad con la Disposición Transitoria Cuarta del Código Orgánico de la Función Judicial, los actuales Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo y Fiscal funcionarán con el régimen y competencias establecidos antes de la vigencia de este Código hasta que el nuevo Consejo de la Judicatura integre las respectivas salas de las Cortes Provinciales.

Por consiguiente, la presunta vulneración al principio de jerarquía normativa, sustentado en un conflicto decreto-ley, no es materia de relevancia constitucional, sino de legalidad; en tal virtud, no es un asunto de competencia de la justicia constitucional. Por otro lado, se debe precisar que el ordenamiento jurídico contempla mecanismos jurisdiccionales de protección pertinentes para la tutela de los derechos de las personas que puedan ser objeto de lesiones como consecuencia de una antinomia normativa de rango infraconstitucional. Sostener lo contrario y permitir que la justicia constitucional, en este caso la Corte, incurriera en esas competencias lesionaría el principio de interpretación integral de la Constitución y generaría como resultado que la justicia constitucional termine por absorber a la justicia ordinaria.

La justificación de la existencia de la jurisdicción contencioso administrativa se halla en la disposición constitucional que manda al sistema procesal como “...un medio para la realización de la justicia”<sup>1</sup>. A la luz de las normas constitucionales se puede afirmar que la tutela judicial no es patrimonio exclusivo de las acciones constitucionales, sino que es el derecho que dinamiza el sistema judicial en su conjunto.

<sup>1</sup> Constitución de la República del Ecuador, artículo 169.

La Constitución no genera una propuesta de reemplazo de la justicia ordinaria por parte de la constitucional, con la consecuente “ordinarización” de la justicia constitucional, que implica un reemplazo del *thema decidendum* de las garantías normativas de la Constitución, en lugar de las previstas en la legislación ordinaria, sino un reto de constitucionalización de los procesos ordinarios, en pro del fortalecimiento de la administración de justicia como mecanismo de garantía ordinaria del orden constitucional. Entonces, es claro que deben existir filtros para determinar con meridiana claridad cuándo un problema jurídico corresponde ser conocido por medio de las garantías normativas como la acción pública de inconstitucionalidad y cuándo los procedimientos jurisdiccionales ordinarios tienen idoneidad para cumplir con dicho objetivo.

### Otras consideraciones de la Corte Constitucional

Esta Corte, aun cuando ha dejado en claro que se encuentra impedida para ejercer un control de constitucionalidad sobre las alegaciones esgrimidas por los accionantes, debe precisar que en mérito de una relación de conexidad con la norma objeto de las presentes acciones, y con la finalidad de ratificar sus líneas jurisprudenciales, es necesario emitir un pronunciamiento respecto a las competencias con las que cuenta la Procuraduría General del Estado respecto a la absolucón de consultas. Para ello se formula el siguiente problema jurídico:

**¿El contenido del artículo 13 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, que imposibilita al procurador general a absolver una consulta, cuando se encuentre pendiente la sustanciación o deba sustanciarse una acción o recurso constitucional, es compatible con la Constitución de la República?**

Es de conocimiento de esta Corte que el señor procurador general del Estado, mediante oficio N.º 03648 del 23 de septiembre de 2011, emitió su criterio jurídico sobre la “compra de renunciaciones con indemnización” en oportunidad de una consulta que le realizara el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, publicado en el Registro Oficial N.º 658 del 10 de marzo de 2012.

A pesar de proceder con la absolucón de la consulta realizada, el procurador general no confirió un efecto vinculante a su pronunciamiento, bajo la razón de existir una disposición normativa que le impide pronunciarse respecto de los procesos que se encuentren pendientes de resolucón, en este caso las presentes acciones de inconstitucionalidad, disposicón que no guarda armonía con la Constitución y tampoco con criterios expresados por la Corte Constitucional, para el período de transición, en sentencias anteriores.

Así, mediante sentencia constitucional N.º 002-09-SAN-CC, publicada en Registro Oficial Suplemento N.º 566 del 8 de abril del 2009, determinó la naturaleza de los pronunciamientos de la Procuraduría General del Estado y señaló de manera clara que los dictámenes del procurador general del Estado, en ejercicio del juicio de inteligibilidad, de los enunciados normativos infraconstitucionales se constituyen en normas y generan derecho objetivo. Por otro

lado, declaró la inconstitucionalidad reductora y expulsó la palabra “constitucional”, tanto del artículo 3 literal e como del artículo 13 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado<sup>2</sup>, pronunciamiento que devino en la imposibilidad para el procurador general del Estado de realizar juicios de inteligibilidad con carácter vinculante de la Constitución.

Siendo claro entonces que las atribuciones del procurador general del Estado están encaminadas a realizar juicios de inteligibilidad con carácter vinculante sobre aspectos de legalidad, no existen razones para mantener vigente el impedimento legal de pronunciarse dentro del ámbito de sus competencias (legalidad), cuando se encuentra pendiente y deba resolverse un proceso constitucional ante el órgano competente de ejercer la jurisdicción constitucional.

En ese contexto, reafirmando el criterio vertido por la Corte Constitucional, para el período de transición, en casos anteriores, particularmente aquellos que se citan previamente y que declararon la inconstitucionalidad de la facultad que ostentaba el procurador general del Estado bajo la Constitución de 1998 para interpretar con efecto vinculante la Constitución, y en ejercicio de la competencia que le confiere a esta Corte, el artículo 436 numeral 3 de la Constitución de la República, una vez acreditada la conexidad prevista en dicho precepto constitucional, determina la conveniencia de declarar la inconstitucionalidad reductora de las siguientes frases contenidas en el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, “incluyéndose acciones y recursos que se sustancien o deban sustanciarse en el Tribunal Constitucional”.

<sup>2</sup> “Art. 3.- De las funciones del Procurador General del Estado.- Corresponden privativamente al Procurador General del Estado, las siguientes funciones: (...) e) Absolver, consultas y asesorar a los organismos y entidades del sector público, así como a las personas jurídicas de derecho privado con finalidad social o pública, sobre la inteligencia o aplicacón de las normas “constitucionales”, legales o de otro orden jurídico. El pronunciamiento será obligatorio para la Administración Pública, sobre la materia consultada, en los términos que se indican en esta ley (...)” “Nota: Texto entre comillas declarado inconstitucional por Resolucón de la Corte Constitucional No. 2, publicada en Registro Oficial Suplemento 566 de 8 de Abril del 2009”.

“Art. 13.- De la absolucón de consultas.- Sin perjuicio de las facultades de la Función Legislativa, del Tribunal Constitucional y de la Función Judicial, determinadas en la Constitución Política de la República y en la ley, el Procurador General del Estado asesorará y absolverá las consultas jurídicas con carácter de vinculantes, sobre la inteligencia o aplicacón de las normas constitucionales, legales o de otro orden jurídico, a pedido de las máximas autoridades de los organismos y entidades del sector público y de los representantes legales o convencionales de las personas jurídicas de derecho privado con finalidad social o pública, excepto cuando se trate de asuntos que hayan sido resueltos por jueces o tribunales de la República o que estén en conocimiento de los mismos, hallándose trabada la litis, incluyéndose acciones y recursos que se sustancien o deban sustanciarse en el Tribunal Constitucional(...)”.

Dicha declaratoria tiene como fundamento la incidencia que dicha excepción normativa tiene en la protección y garantía de los derechos de las personas. De esta manera se permitirá que el señor procurador general del Estado pueda dar cumplimiento con las competencias que le confiere la Constitución y la ley respecto a las consultas jurídicas con carácter vinculante que se le soliciten en el futuro.

El efecto de esta inconstitucionalidad reductora será aquel previsto en el artículo 95 inciso primero de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, es decir, surte efectos de cosa juzgada y produce efectos generales hacia el futuro.

En mérito de lo expuesto, considerando que de las alegaciones esgrimidas se desprende un conflicto de índole infraconstitucional, y dejando en claro que no se trata de una residualización de la acción pública de inconstitucionalidad, esta Corte determina que se encuentra impedida para invadir las competencias que la Constitución y las leyes confieren a la Función Judicial, nos referimos en particular a la jurisdicción contencioso administrativa, sede pertinente para conocer presuntas vulneraciones que se generen como consecuencia de una contravención al principio de jerarquía normativa que no involucre normas de rango constitucional.

### III. DECISIÓN

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

#### SENTENCIA

1. Negar las demandas de inconstitucionalidad propuestas en contra del artículo 8 del Decreto Ejecutivo N.º 813, publicado en el Registro Oficial N.º 489 de 12 de julio de 2011.
2. En ejercicio de la competencia prevista en el artículo 436 numeral 3 de la Constitución de la República, se declara la inconstitucionalidad reductora de la frase “incluyéndose acciones y recursos que se sustancien o deban sustanciarse en el Tribunal Constitucional”, prevista en el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado.
3. El efecto de la declaratoria de inconstitucionalidad será aquel previsto en el artículo 95 inciso primero de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, es decir, surte efectos de cosa juzgada y produce efectos generales hacia el futuro.
4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con nueve votos de los señores jueces y señoras juezas: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, en sesión extraordinaria del 04 de abril de 2013. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL.- Es fiel copia del original.- Revisado por: ... f.) Ilegible.- Quito, a 26 de diciembre de 2013.- f.) Ilegible, Secretaria General.

#### CASO No. 0042-11-IN y acumulados

**RAZON.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el doctor Patricio Pazmiño Freire, Presidente de la Corte Constitucional, el día martes 09 de abril de dos mil trece.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL.- Es fiel copia del original.- Revisado por: ... f.) Ilegible.- Quito, a 26 de diciembre de 2013.- f.) Ilegible, Secretaría General.

#### CASOS N.º 0042-11-IN, 0043-11-IN y 0045-11-IN, ACUMULADOS

**PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.** Quito, D. M., 11 de diciembre del 2013 a las 16h00. **VISTOS.-** En el caso signado con el N.º 0042-11-IN, 0043-11-IN y 0045-11-IN, acumulados; agréguese al expediente el escrito de aclaración presentado por el doctor Alexis Mera Giler, en su calidad de secretario nacional jurídico de la Presidencia de la República, mediante el cual solicita que se aclare la sentencia N.º 003-13-SIN-CC dictada por el Pleno de la Corte Constitucional, dentro de la acción pública de inconstitucionalidad del caso signado con el N.º 0042-11-IN, 0043-11-IN y 0045-11-IN. En lo principal, atendiendo el recurso planteado 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 de su modulación. **TERCERO.-** El recurso de aclaración propuesto se concreta en solicitar a la Corte que “se aclare que el Pleno de la República, al haber expedido

constitucionalmente la regulación del artículo 47, letra k), de la Ley Orgánica del Servicio Público, a través de la norma contenida en el artículo 8 del Decreto Ejecutivo 813, no vulneró las atribuciones que le otorga el artículo 147 numeral 13 de la Constitución de la República del Ecuador". De la lectura de la solicitud 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. En este sentido se atiende el pedido de aclaración formulado por el doctor Alexis Mera Giler, secretario nacional jurídico de la Presidencia de la República. En consecuencia, se dispone que se esté a lo resuelto en la sentencia N.º 003-13-SIN-CC. **NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE.**

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

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

**RAZÓN.-** Siento por tal, que el auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional, con 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, Ruth Seni Pinoargote y Wendy Molina Andrade, sin contar con la presencia de los jueces Patricio Pazmiño Freire y Manuel Viteri Olvera, en sesión ordinaria del 11 de diciembre de 2013. Lo certifico.

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

**CORTE CONSTITUCIONAL.-** Es fiel copia del original.- Revisado por: ... f.) Ilegible.- Quito, 26 de diciembre de 2013.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 04 de junio del 2013

**SENTENCIA N.º 021-13-SEP-CC**

**CASO N.º 0960-10-EP**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

El Dr. Fabián Navarro Dávila, procurador judicial y delegado de la señora superintendente de Bancos y Seguros, Ing. Gloria Sabando García, y del Abg. Marcos Iván Caamaño Guerrero, director de Asesoría Jurídica y delegado de la Arq. María de los Ángeles Duarte Pesantes, ministra de Transporte y Obras Públicas, presentan en la Primera Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 13 de mayo de 2010, dentro de la acción de protección N.º 406-010.

El 14 de julio del 2010, de conformidad con lo establecido en el entonces vigente artículo 17 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, publicado en el suplemento del Registro Oficial N.º 127 del 10 de febrero del 2010, la Secretaría General certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

Mediante auto dictado el 18 de octubre del 2010, la Sala de Admisión, conformada por los jueces Roberto Bhrunis Lemari, Nina Pacari Vega y Hernando Morales Vinuesa, admite a trámite la presente acción, por considerar que la demanda reúne todos los requisitos de admisibilidad establecidos en los artículos 61 y 62 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, mediante oficio N.º 3140-CC-SG-2010 del 9 de noviembre del 2010, de conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno del Organismo, remite el expediente a la Dra. Nina Pacari Vega en su calidad de jueza ponente.

Mediante providencia del 18 de noviembre de 2010, la Dra. Nina Pacari Vega, jueza constitucional, para el periodo de transición, avocó conocimiento de la presente acción extraordinaria de protección y dispuso que los jueces de la Primera Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, en el término de cinco días, presenten un informe debidamente motivado de descargo sobre los argumentos que se fundamentan en la demanda.

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

Del sorteo de causas realizado por el Pleno de la Corte Constitucional, en sesión extraordinaria del jueves 3 de enero de 2013, de conformidad con la Disposición Transitoria Octava de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, correspondió al Dr. Fabián Marcelo Jaramillo Villa el caso signado con el N.º 0960-10-EP, para que actúe como juez ponente.

Mediante memorando N.º 003-CCE-SG-SUS-2013, del 7 de enero de 2013, el Dr. Jaime Pozo Chamorro, secretario general, remite el expediente del caso N.º 0960-10-EP al juez ponente.

Con providencia del 15 de abril de 2013, el Dr. Fabián Marcelo Jaramillo Villa, juez ponente, avocó conocimiento de la causa y determinó su competencia para conocer y resolver acciones extraordinarias de protección.

**Decisión judicial que se impugna**

La decisión judicial impugnada es la sentencia dictada por la Primera Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Guayas, el 13 de mayo de 2010 y notificada el 17 de mayo de 2010, dentro de la acción de protección N.º 406.010. Dicha sentencia resolvió:

“(…) esta PRIMERA SALA DE LO PENAL Y DE TRÁNSITO DEL GUAYAS ‘ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA’, revoca la sentencia venida en grado y acepta la demanda propuesta por la Compañía de Seguros y Reaseguros Centro Seguros CENSEG S.A., y dispone en consecuencia la ineficacia jurídica de los actos administrativos expedidos por la Superintendencia de Bancos contenido en los oficios Nos. SBS-INSP 2010-0216, de 24 de febrero del 2010 y SBS-INJ-SAL-2010-0225 de marzo 2 del 2010, que vulnera derechos constitucionales del accionante (…)”.

### Fundamentos y pretensión de la demanda

#### Antecedentes

La presente acción extraordinaria de protección tiene como antecedentes los siguientes:

- i. La compañía de seguros y reaseguros Centro de Seguros CENSEG S. A., impugnó, mediante acción de protección, el contenido del oficio N.º SBS-INSP-2010 del 24 de febrero de 2010, por el cual la Ing. Gloria Sabando García, superintendente de Bancos y Seguros, dispuso al señor Mauricio Dávalos Buitrón, gerente general de CENSEG S. A., que en el término de 48 horas, remita a su despacho copias certificadas de las actas de finiquito suscritas por el asegurado en señal de aceptación y conformidad bajo prevenciones de ley. Asimismo, impugnó el oficio N.º SBS-INJ-SAL-2010-0225 del 2 de marzo de 2010, por el cual la superintendente de Bancos y Seguros, en respuesta a la comunicación enviada por la compañía el 24 de mayo de 2010, con fundamento en el pronunciamiento del señor procurador general del Estado, concluye que es evidente que al haberse requerido oportunamente por parte de su beneficiario la renovación de las pólizas de fiel cumplimiento de contrato N.º 7830 y buen uso de anticipo N.º 5894, que tienen las características de incondicionales, irrevocables y de cobro inmediato, estas debieron ser renovadas por la compañía de seguros y reaseguros Centro Seguros CENSEG S. A., por lo que declara improcedente el pedido realizado por la empresa, confirma el oficio N.º SBS-INSP-2010 del 24 de febrero de 2010 y dispone al gerente general de la empresa que, en el término de 24 horas, remita a su despacho, bajo prevenciones de ley, copias certificadas de las actas de finiquito respectivas, suscritas por el asegurado en señal de aceptación y conformidad, una vez pagados a su beneficiario, los valores de las mismas.
- ii. El Juzgado Vigésimo Cuarto de lo Civil del Guayas, mediante sentencia dictada el viernes 19 de marzo de 2010 a las 11h17, declara sin lugar la acción de protección presentada por el accionante, Dr. Andrés Mancheno Ponce, por los derechos que representa de la Compañía de Seguros y Reaseguros CENSEG S. A., y deja sin efecto la medida cautelar decretada en el auto inicial del 5 de marzo de 2010.

- iii. La Primera Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Guayas, mediante sentencia dictada el 13 de mayo de 2010 a las 12h00, revocó la sentencia venida en grado y aceptó la demanda propuesta por la Compañía de Seguros y Reaseguros CENSEG S. A., y dispuso la ineficacia jurídica de los actos administrativos expedidos por la superintendente de Bancos, contenidos en los oficios N.º SBS-INSP-2010 del 24 de febrero de 2010 y SBS-INJ-SAL-2010-0225 del 2 de marzo de 2010, que vulneran derechos constitucionales del accionante. Esta sentencia fue aprobada por dos de los tres jueces de la Primera Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Guayas y la abstención de uno de ellos.

### Detalle y fundamento de la demanda

#### Argumentos de la acción extraordinaria de protección presentada por la Superintendencia de Bancos y Seguros

El Dr. Fabián Navarro Dávila, en su calidad de procurador judicial y delegado de la superintendente de Bancos y Seguros, Ing. Gloria Sabando García, presenta la acción extraordinaria de protección, argumentando, en lo principal, lo siguiente:

“Se violó el derecho al debido proceso en su garantía básica contenida en el numeral 1 del artículo 76 de la Constitución de la República, que textualmente señala: ‘Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes’.

Se violó el derecho al debido proceso en su garantía básica contenida en el numeral 7, literal 1) del artículo 76 de la Constitución de la República, que dentro del derecho a la defensa 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 serán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados’. La falta de motivación se traduce también en la impertinencia en la aplicación de los principios jurídicos o de las normas jurídicas a los antecedentes de hecho de las resoluciones de los poderes públicos.

Se violó el derecho al debido proceso en su garantía básica contenida en el numeral 3, del artículo 76 de la Constitución de la República, que consagra: ‘... Sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento’.

Se violaron los artículos 226 y 172 de la Constitución de la República, que señalan: ‘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' 'Las juezas y jueces administrarán justicia con sujeción a la Constitución, los instrumentos internacionales de derechos y a la ley'.

Se violó el Art. 88 de la Constitución de la República del Ecuador que dispone 'la acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y podrá interponerse cuando exista una vulneración de los derechos constitucionales, por acto u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial'.

Sostiene además que:

“al momento de dictarse la sentencia de 17 de mayo de 2010, por parte de la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, los jueces de la Sala habían perdido competencia, pues en clara contradicción al mandato del artículo 88 de la Constitución de la República del Ecuador, la acción constitucional de protección no es el mecanismo previsto en la Constitución ni en la ley para impugnar los actos administrativos, en razón de que los jueces constitucionales no tienen facultad para dictar sentencias declarativas de derechos o de ilegalidad o nulidad de los actos impugnados. Por ello, la acción constitucional de protección como proceso cautelar de derechos subjetivos constitucionales no se encuentra prevista en la Constitución como un mecanismo para REEMPLAZAR otros procedimientos previstos en el ordenamiento jurídico, bajo la pretensión de que este es el camino más fácil para impugnar la legalidad de un acto administrativo, ni procede tampoco que se pretenda abusar de la tutela constitucional protegida por la Constitución y creer que por el hecho de imponer esta acción van a lograr que el Juez constitucional SUSPENDA y deje sin efecto un acto administrativo legítimamente adoptado”.

Adicionalmente, expresa que al dictar sentencia se han inobservado precedentes de la Corte Constitucional respecto al derecho a la tutela judicial efectiva y el debido proceso. El accionante considera:

“no queda claro que en todas y cada una de las fases del procesos se haya garantizado a las partes involucradas la tutela judicial efectiva de sus derechos (...) El precedente constitucional además señala que no basta cualquier argumento para que se considere que una decisión judicial es motivada, exigiendo que la fundamentación sea consistente y consecuente con los principios constitucionales. Tal como se demostró, las decisiones judiciales de la Corte Nacional de Justicia que en esta acción se discuten, han obviado también la observancia de este precedente constitucional.”

### **Argumentos de la acción extraordinaria de protección presentada por el Ministerio de Transporte y Obras Públicas**

La Arq. María de los Ángeles Duarte Pesantes, ministra de Transporte y Obras Públicas, por intermedio del director de Asesoría Jurídica y delegado suyo, Abg. Marcos Iván Caamaño Guerrero, presenta esta acción extraordinaria de protección argumentando, en lo principal, lo siguiente:

Que la sentencia recurrida carece de motivación y no invoca los principios y normas que puedan sustentarlas, otorgando la calidad de prueba plena a las falaces versiones de la contraparte y omitiendo la valoración de la abundante prueba documental aportada por el Ministerio, así como por la Superintendencia de Bancos.

Asimismo, señala que no se consideró la naturaleza evidentemente contractual del tema, violando por tanto lo dispuesto en el artículo 88 de la Constitución. “Los presupuestos constitucionales para la procedencia de la acción de protección constitucional señalados en el artículo 88 de la Constitución NO SE CUMPLIERON, pues no se ha afectado de modo alguno al accionante al exigirle el cumplimiento de sus obligaciones contractuales, ya que en caso de que tuviere algún reclamo que formular, debería presentarlo en la vía judicial ordinaria que le corresponde”.

Por estos motivos, el accionante considera que el fallo ha violentado los artículos 82, 88, 424 y 426 de la Constitución de la República, por lo que solicita acoger favorablemente la acción extraordinaria de protección por existir transgresiones a derechos constitucionales; por tal razón, que se deje sin efecto la sentencia dictada por la Primera Sala de lo Penal y de Tránsito de la Corte Provincial del Guayas.

### **Pretensión**

#### **Superintendencia de Bancos y Seguros**

La Superintendencia de Bancos y Seguros señala que la sentencia es eminentemente violatoria del ordenamiento jurídico constitucional, por lo que solicita que la Corte deje sin efecto la sentencia del 13 de mayo de 2010, dictada por atentar contra los artículos 76 numerales 1 y 3 literal I; 82, 88, 172, 226 y 424 de la Constitución de la República.

#### **Ministerio de Transporte y Obras Públicas**

El Ministerio de Transporte y Obras Públicas solicita que se deje sin efecto la sentencia dictada por los jueces de la Primera Sala de lo Penal y de Tránsito de la Corte Provincial del Guayas, emitida en segunda instancia el 13 de mayo de 2010. Adicionalmente, solicita que se declare sin lugar la acción de protección constitucional interpuesta por el Dr. Andrés Manchano Ponce, procurador judicial de la Compañía de Seguros y Reaseguros Centroseguros CENSEG S. A., en contra de la señora superintendente de Bancos y Seguros, quedando en firme los oficios impugnados en la referida acción.

## Contestación de la demanda

### Argumentos de la parte accionada

Pese a encontrarse debidamente notificados, y que mediante providencia dictada el 18 de noviembre del 2009 a las 16:15, se dispuso que los legitimados pasivos, en el término de cinco días, presenten un informe debidamente motivado de descargo sobre los argumentos que se fundamentan en la demanda, los jueces de la Primera Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas no han comparecido ni han dado cumplimiento a dicha disposición.

### Argumentos de terceros interesados en la causa

Mediante escrito presentado el 1 de diciembre del 2010 las 11h10, la Compañía de Seguros y Reaseguros Centro Seguros CENSEG S. A., por medio de su procurador judicial, Dr. Andrés Esteban Mancheno Ponce, en lo principal, manifiesta:

Que conforme a lo establecido en el artículo 66 numeral 29 de la Constitución de la República, nadie puede ser obligado a hacer algo que está prohibido por un principio o una regla jurídica, y en el caso de la resolución adoptada por la autoridad de control de seguros, Superintendencia de Bancos y Seguros, se dicta un acto que contiene, como regulación, el mandato a su representada de pagar lo que no se debe, so pena de liquidarla, sin que ninguna autoridad, judicial, administrativa haya dispuesto dicho pago, con lo que se violenta la interpretación judicial que establece “la imposición de una obligación de hacer o entregar, administrativamente declarada sin procedimiento previo, en un acto de autoridad pública no judicial, constitutiva de un ilícito atípico o típico, está prohibida y lesiona el derecho a la seguridad jurídica”.

En la presente causa, los legitimados activos establecen como premisa que la vulneración del derecho al debido proceso se produce al haber presentado la compañía de seguros una acción que ellos consideran improcedente y que la misma, habiendo sido alegada, no fue declarada por los jueces, con lo que se ha violentado la tutela judicial efectiva, hecho erróneo, pues es evidente que han accedido a la justicia y han recibido una sentencia, la cual por no serles favorable, no puede ser concebida como atentatoria al derecho.

Que la garantía del debido proceso exige que las causas y los derechos se resuelvan y adjudiquen con sentencias justificadas ante y por el derecho y, en el presente caso, así se cumplió cuando se dio por concluido el proceso de protección N.º 406 - 2010 en la segunda y última instancia en sede judicial; el desacuerdo con lo decidido concluye, procesalmente, con la expedición de la sentencia final, cuyos efectos son definitivos para todos y, en especial, para las partes.

Que la Primera Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, al amparo de lo establecido en el artículo 88 de la Constitución, era competente para declarar que el acto sometido o no al derecho administrativo produjo vulneración de los derechos constitucionales en su contra, y

así lo declaró y con fundamento en la disposición constitucional y legal de los artículos 6 y 18 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Que los legitimados activos confunden la impugnación de un acto de autoridad pública por razón de legalidad con la acción constitucional que pretende la protección y reparación de un derecho constitucional contra los efectos de un acto antijurídico proveniente de la potestad pública.

Que en la sentencia impugnada, la *ratio decidendi* es suficientemente clara y en la interpretación judicial realizada sobre el texto expreso en la norma constitucional se subsume el hecho procesal objeto de la acción de protección que está probado y, por tanto, fluye la conclusión declarada por los jueces en cuanto a la vulneración de los derechos constitucionales de CENSEG S.A., por lo que la motivación necesaria y exigible, si bien no es abundante, está dotada de la virtualidad de justificar la decisión ante el derecho y permitir con suficiencia el control de su juridicidad.

Que con lo manifestado se evidencia que la acción extraordinaria de protección no tiene sustento alguno, primero porque no se ha vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva que se ha ejercido a plenitud por parte de los legitimados activos, pues se evidencia que ejercieron su derecho a la defensa y el proceso concluyó con sentencia, en las dos instancias. Sin embargo, se interpone la acción, afirmando que los jueces le han negado su derecho a la jurisdicción y, segundo, porque todas las garantías del debido proceso fueron cumplidas a cabalidad, con lo que se demuestra que el objetivo de los legitimados activos es convertir a la Corte Constitucional en instrumento para reabrir un proceso de protección ya concluido.

### Audiencia Pública

El 01 de diciembre del 2010 a las 10:00 se llevó a efecto la audiencia pública, a la que comparecieron las siguientes personas:

La Superintendencia de Bancos, por intermedio de su defensora, la Dra. Cecilia Cordero, comparece afirma y ratifica en el contenido de su demanda y expresamente en el hecho de que en la presente acción, los jueces de la Primera Sala de lo Penal de Guayaquil, sin considerar los alegatos y las pruebas presentadas, negaron la acción de protección, vulnerando lo establecido en el artículo 88 de la Constitución de la República. Afirma que en la sentencia impugnada se aplican normas derogadas por la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, insistiendo en el hecho de que la sentencia, y en especial en el voto salvado de la misma, no consta ningún tipo de motivación, y el juez en este voto no indica los puntos de discrepancia. Adicionalmente en la forma en que lo redacta conlleva a que este se inhibió del conocimiento.

El Ministerio de Transporte y Obras Públicas, por medio de su abogada defensora, la Dra. Nadia Páez Cordero, manifiesta que esta institución impugna la sentencia emitida por los jueces de la Primera Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, en razón de que la misma

vulnera la seguridad jurídica establecida en el artículo 82 de la Constitución de la República, coincidiendo y ratificando a favor de dicha entidad los argumentos expresados por la Superintendencia de Bancos y Seguros en esta audiencia.

Comparece también, en calidad de tercero con interés en la causa, el señor Andrés Mancheno Ponce, en su calidad de representante legal de la Compañía de Seguros y Reaseguros Centro Seguros, por medio de su abogado defensor, el Dr. Jorge Zavala Egas. Manifiesta que en esta diligencia y de la intervención realizada por los legitimados activos, no se ha demostrado la violación de los derechos constitucionales en el proceso y menos aún en la sentencia. En cuanto a la vulneración de la seguridad jurídica, manifiesta que no se ha demostrado qué normas han sido derogadas y finalmente señala que la sentencia se encuentra debidamente motivada, pues existe la debida coherencia y relación entre los hechos y la decisión; afirma que el voto salvado nada influye en la sentencia que se impugna, por lo que se vuelve improcedente el argumentar la acción extraordinaria de protección en este voto.

Igualmente, la Procuraduría General del Estado, por intermedio del Dr. Salim Zaidan, manifiesta que la misión de la Corte Constitucional es observar si en la sentencia se han vulnerado derechos constitucionales, considerando que en la sentencia que se impugna existe insuficiente e indebida motivación y, por tanto, viola el artículo 76 literal I de la Constitución, pues el fallo no contiene un análisis adecuado al caso, por lo que la vuelve en violatoria de derechos constitucionales; solicita que se acepte la acción extraordinaria de protección planteada.

Los legitimados pasivos, pese a encontrarse legal y debidamente notificados, no comparecen a la presente diligencia.

## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### Competencia

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

### Legitimación activa

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

### Análisis constitucional

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

En un Estado constitucional de derechos y justicia como el nuestro, la acción extraordinaria de protección, establecida en el artículo 94 de la Norma Suprema, constituye una garantía jurisdiccional creada por el constituyente para proteger los derechos constitucionales de las personas en contra de cualquier vulneración que se produzca mediante actos jurisdiccionales. Así, esta acción nace y existe para garantizar y defender el respeto de los derechos constitucionales y el debido proceso. Por consiguiente, tiene como fin proteger, precautelar, tutelar y amparar los derechos de las personas que, por acción u omisión, sean violados o afectados en las decisiones judiciales.

En este sentido, de acuerdo con el artículo 437 de la Constitución de la República, la acción extraordinaria de protección procede únicamente cuando se trate de sentencias, autos y resoluciones firmes o ejecutoriados, en los que el accionante demuestre que en el juzgamiento se ha violado, por acción u omisión, el debido proceso u otros derechos reconocidos en la Constitución.

Cabe señalar también que la acción extraordinaria de protección es un mecanismo excepcional 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 de la Constitución y ante todo respeten los derechos de las partes procesales. 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, de tal manera que la Corte Constitucional, cuando conoce una acción extraordinaria de protección, no actúa como un tribunal de alzada, sino únicamente interviene con el fin de verificar posibles violaciones a derechos reconocidos en la Constitución de la República.

#### Determinación de problemas jurídicos para la resolución del caso

Una vez analizado el expediente, para la resolución de la presente causa esta Corte estima necesario desarrollar el análisis a través de la solución de los siguientes problemas jurídicos:

1. La sentencia dictada por la Primera Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Guayas, ¿vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva?
2. La sentencia dictada por la Primera Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Guayas, ¿vulnera el debido proceso en cuanto a la garantía de la motivación?

**Resolución de los problemas jurídicos****1. La sentencia dictada por la Primera Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Guayas, ¿vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva?**

En el caso *sub judice*, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, al plantear la acción extraordinaria de protección expone que:

“En el presente caso, los presupuestos constitucionales para la procedencia de la acción de protección constitucional señalados en el Art. 88 de la Constitución NO SE CUMPLIERON, pues no se ha afectado de modo alguno al accionante al exigirle el cumplimiento de sus obligaciones contractuales, ya que en caso de que tuviera algún reclamo que formular, debería presentarlo en la vía judicial ordinaria que le corresponde...”.

Por su parte, la Superintendencia de Bancos y Seguros manifiesta en su demanda de acción extraordinaria de protección, que al momento de dictar la sentencia recurrida la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, los jueces de la Sala habían perdido competencia, pues en clara contradicción al mandato del artículo 88 de la Constitución de la República del Ecuador, “la acción constitucional de protección no es el mecanismo previsto en la Constitución ni en la ley para impugnar los actos administrativos, en razón de que los jueces constitucionales no tienen facultad para dictar sentencias declarativas de derechos o de ilegalidad o nulidad de esos actos impugnados”. Así, según este accionante, los jueces no podían exceder sus competencias como sucedió, pues al revocar la sentencia venida en grado y conceder la acción de protección, están omitiendo el artículo 424 de la Constitución y desnaturalizando la acción de protección.

La Constitución de la República, en su artículo 88, 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 vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial que suponga la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales. De modo complementario, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, dispone, en el artículo 39, que esta garantía jurisdiccional tiene por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y tratados internacionales sobre derechos humanos, que no estén amparados por otras acciones constitucionales. Además, establece tres requisitos básicos para su presentación: Que exista violación de un derecho constitucional; que se haya dado por acción u omisión de autoridad pública o de un particular; y que no exista otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado.

Al respecto, la Corte Constitucional, para el periodo de transición, en reiteradas ocasiones señaló que si la controversia versa sobre la normativa infra constitucional aplicable al caso, la persona afectada debe acudir a las instancias jurisdiccionales ordinarias competentes y no a la justicia constitucional, pues esta no se encuentra facultada para resolver problemas legales que no acarreen

vulneraciones de derechos constitucionales. Además, ha señalado que:

“Al ser observado el ordenamiento constitucional como un sistema coherente en el que el contenido de las diversas normas que lo integran se encuentran dotadas de unidad orgánica y finalista, identifica a la función jurisdiccional del país como la llamada a tutelar los derechos subjetivos de las personas, pues existen los recursos dirigidos a tal fin, en la especie, el recurso subjetivo de plena jurisdicción, de conocimiento de las judicaturas de lo contencioso administrativo. La interpretación sistemática de la Constitución exige que sean los recursos previstos por ella los llamados a tutelar los derechos en sus distintos ámbitos de competencia y que no ocurra una superposición de la justicia constitucional a ámbitos propios de la jurisdicción ordinaria”<sup>1</sup>.

Una vez analizado el caso *sub judice*, se puede colegir que el objeto primigenio de la acción de protección planteada por CENSEG S.A. obedecía a un conflicto entre normas que forman parte del ordenamiento jurídico ecuatoriano, mismas que se encuentran en la Ley General de Seguros y en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. Aquel conflicto normativo debe resolverse aplicando las denominadas reglas de solución de antinomias, jerarquía, temporalidad, retroactividad, supletoriedad y especialidad de la norma procesal. En tal sentido, se deberá considerar lo determinado en el artículo 425 de la Constitución de la República y el artículo 29 del Código Orgánico de la Función Judicial, que establece que las dudas que surjan en la interpretación de las normas procesales, deberán aclararse mediante la aplicación de los principios generales del derecho procesal, de manera que se cumplan las garantías constitucionales del debido proceso, se respete el derecho de defensa y se mantenga la igualdad de las partes. Cualquier vacío en las disposiciones de las leyes procesales se llenará con las normas que regulen casos análogos, y a falta de estas, con los principios constitucionales y generales del derecho procesal.

En consecuencia, esta Corte observa que el caso en cuestión revela únicamente la existencia de cuestiones de mera legalidad que tienen una vía judicial para ser ventiladas. Al presentarse un conflicto de aplicación de normas, no se evidencia la existencia de vulneraciones a derechos constitucionales o al debido proceso. Por el contrario, se demuestra que el conflicto se suscita dentro del ámbito puramente legal que cuenta con un mecanismo de defensa judicial adecuado, por lo que constituye materia que le corresponde conocer a la justicia ordinaria y no a la justicia constitucional.

Como bien estableció el juez vigésimo cuarto de lo Civil de Guayaquil en su sentencia de primera instancia, dentro de la acción de protección N.º 406-2010, “la acción de protección es una garantía de derechos fundamentales y no una vía para analizar la legalidad o ilegalidad de un acto administrativo de la Administración Pública; situación ésta que le corresponde a los Tribunales de Justicia por la vía ordinaria, de conformidad con su competencia y jerarquía”.

<sup>1</sup> Corte Constitucional para el Periodo de Transición. Sentencia N° 0055-11-SEP-CC, de 15 de diciembre de 2011.

Por lo expuesto, esta Corte encuentra que los jueces de la Primera Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Guayas, al resolver respecto a la aplicación de normas legales infra constitucionales y establecer que se exige el pago de una obligación inexistente, vulneran el derecho a la tutela judicial efectiva, puesto que se alejan del objeto de la acción de protección y conocen una causa que no es de competencia de la justicia constitucional.

De acuerdo con el artículo 75 de la Constitución de la República, toda persona tiene derecho al acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad. Así, la tutela judicial efectiva constituye un derecho mediante el cual se garantiza a toda persona el acceso oportuno y efectivo a los órganos jurisdiccionales para reclamar sus derechos y obtener de ellos, a través de los debidos cauces procesales y con unas garantías mínimas, una decisión fundada en derecho sobre las pretensiones propuestas.

En doctrina, 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, luego de un proceso que observe las garantías mínimas establecidas en la Constitución y en la ley, hacer justicia. Por tanto, se puede afirmar que su contenido es amplio y se diferencian tres momentos: el primero relacionado con el acceso a la justicia; el segundo con el desarrollo del proceso en estricto cumplimiento de la Constitución y la Ley y en un tiempo razonable; y el tercero en relación con la ejecución de la sentencia<sup>2</sup>. Además, como bien señala la autora ecuatoriana Vanesa Aguirre Guzmán, “en el ámbito del proceso, transforma en efectivas las promesas de certidumbre y coerción propias de las normas jurídicas. Se avizora un ‘efecto irradiante’, por el cual se evita considerar al ordenamiento jurídico procesal como un mero ‘conjunto de trámites y ordenación de aquel’ sino más bien como ‘un ajustado sistema de garantías para las partes’, por el cual la tutela judicial efectiva actúa como un paraguas que refuerza la protección a otras garantías de naturaleza procesal, en caso de que no tengan cobertura constitucional”<sup>3</sup>. Por lo tanto, bajo estos enunciados jurídicos, se encuentra que el derecho a la tutela judicial efectiva mantiene una estrecha vinculación con el derecho al debido proceso y a la seguridad jurídica. Así, habrá tutela judicial efectiva, imparcial y expedita de los derechos si el órgano jurisdiccional, previo a dictar sentencia, ha observado y garantizado el debido proceso y la seguridad jurídica a las partes procesales. En la especie, como ya se ha dicho, la Primera Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Guayas no ha garantizado la tutela judicial efectiva del accionante, puesto que ha conocido una causa que le correspondía conocer a la justicia ordinaria.

<sup>2</sup> González Pérez, Jesús. *El Derecho a la Tutela Jurisdiccional*. Tercera Edición. Civitas Ediciones. Madrid, 2001. Pg. 57.

<sup>3</sup> Aguirre Guzmán, Vanesa. “El derecho a la tutela judicial efectiva: una aproximación a su aplicación por los tribunales ecuatorianos”. En *Foro Revista de Derecho* No. 14. Universidad Andina Simón Bolívar. Quito, 2010. Pg. 12.

## 2. La sentencia dictada por la Primera Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Guayas, ¿contraría el debido proceso en cuanto a la garantía de la motivación?

En el libelo de su demanda, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas señala que la sentencia dictada carece de motivación y no invoca los principios y normas que puedan sustentarla. Al respecto, la Corte observa que en la sentencia impugnada, en el considerando octavo, la Sala Primera de la Corte Provincial de Justicia de Guayas determina únicamente lo siguiente:

“Analizados los recaudos procesales que se han aportado dentro de la presente causa por las partes litigantes esta sala Considera: 1.- La señora Superintendente de Bancos es autoridad pública ajena a la función judicial, de los recaudos aparece que ella al expedir los actos administrativos que se mencionan en la Acción de Protección interpuesta, vulnera derechos constitucionales pues exige un pago de una obligación inexistente lo que viola el derecho a la seguridad jurídica, Art. 82 de la Constitución de la República del Ecuador, lesiona así mismo en forma directa la libertad de contratación, Art. 66 numeral 16 del cuerpo legal mencionado, es decir, está demostrado que ha existido un acto de autoridad pública no judicial que ha violado un derecho Constitucional y que no existe otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho vulnerado, que quiere imponer obligaciones no pactadas y tampoco incorporadas al contrato de seguros por imposición de norma jurídica alguna (...)”.

De acuerdo con el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República, todas las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas y, expresamente, determina 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. Esto quiere decir que corresponde a los jueces realizar un análisis preciso, claro y articulado entre los fundamentos fácticos y los derechos vulnerados, pues no es suficiente mencionar los principios o derechos violentados, sino que es necesario determinar cómo y de qué forma se vinculan los hechos con las normas aplicables al caso concreto. Por tanto, la motivación no es solo un elemento formal, como requisito obligatorio de toda manifestación de autoridad pública, sino que constituye un elemento sustancial que expresa la garantía del derecho al debido proceso, pues permite a las partes conocer el razonamiento lógico del juez y por tanto comprender las razones jurídicas por las que se ha llegado a un fallo determinado.

Al respecto, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en su artículo 4 establece los principios procesales en los que se sustenta la justicia constitucional. Dentro de dichos principios incluye a la motivación y dispone que todos los jueces tienen la obligación de fundamentar adecuadamente sus decisiones a partir de las reglas y principios que rigen la argumentación jurídica. En particular, tienen la obligación de pronunciarse

sobre los argumentos y razones relevantes expuestas durante el proceso por las partes y los demás intervinientes en el proceso.

Respecto a la adecuada motivación que debe contener una decisión judicial, en la sentencia N.º 069-10-SEP-CC<sup>4</sup> la Corte Constitucional, para el periodo de transición, ha determinado lo siguiente:

“La motivación consiste en que los antecedentes que se exponen en la parte motiva sean coherentes con lo que se resuelve, y nunca puede ser válida una motivación que sea contradictoria con la decisión. En otras palabras: “La motivación es justificación, es argumentar racionalmente para justificar una decisión aplicativa, es exposición de las razones que se han dado por los jueces para mostrar que su decisión es correcta o aceptable”.

La motivación de las resoluciones judiciales es requisito para la observancia de un proceso debido, y más concretamente dentro del litigio, para la observancia del derecho a la tutela efectiva y expedita de los derechos e intereses de las personas, sin que en ningún caso quede en indefensión (...).

Resulta evidente entonces “...que el deber de motivar así concebido dota a las resoluciones judiciales de una calidad epistémica que de otro modo no tendrían, y esto es lo que hace de él un dispositivo de garantía. (...) En este contexto, el juez no puede decidir arbitrariamente, sino que está obligado a razonar de manera explícita las resoluciones que adopta, destinadas a defenderse por sí mismas ante los afectados, que no están reducidos a la pasividad inerte frente a ellas, y pueden discutir las con conocimiento de causa”.

Es decir, la motivación responde 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 (...).

Una sentencia relativa al campo de las garantías jurisdiccionales no puede ser genérica en su apreciación, sino que debe ser descriptiva del hecho y forma en que la autoridad pública atenta contra una garantía constitucional del ciudadano. Este aspecto es lo que permite la debida motivación del fallo, pues colige los hechos fácticos con su resolución.

Asimismo, en su sentencia 0018-10-SEP-CC<sup>5</sup>, la Corte Constitucional, para el periodo de transición, estableció que:

“Como garantía del derecho al debido proceso, el artículo 76, numeral 7, literal I de la Constitución demanda que las resoluciones de los poderes públicos deban estar motivadas. La necesidad de motivación de las sentencias no solamente radica en el hecho de que ésta se encuentre conforme con la ley, sino que en la motivación se hace presente la dimensión social del proceso y la repercusión que tiene en la sociedad cualquier sentencia judicial, pues, como señala Alfredo Gozaini: ‘la medida de la legalidad no siempre es la vara de la justicia, como también la discrecionalidad excesiva, irrazonable o directamente incongruente, es una arbitrariedad que el mismo sistema repulsa’. Corresponde al Juez argumentar los contenidos de su pronunciamiento con razones suficientes para que las partes tengan el convencimiento de que la decisión es justa.

El texto de la norma constitucional considera que no existe motivación si en la resolución no se enuncian las normas en que se funda y la necesaria explicación de su aplicación a los antecedentes de hecho, y en ello radica, precisamente, la racionalidad de la decisión”.

Por su parte, según la doctrina jurídica la motivación consiste en la obligación que tienen los jueces de fundamentar y exponer los argumentos fácticos y jurídicos que sustentan una decisión, pues la mera expresión de las causas del fallo no son suficientes; debe contar con una justificación razonada que ponga de manifiesto las razones o argumentos que hacen jurídicamente aceptable la decisión judicial. Por tanto, estas deben basarse únicamente en razones que el juzgador pueda justificar, pues como ha señalado el autor Zavaleta Rodríguez, “el deber de motivar las resoluciones judiciales constituye una garantía contra la arbitrariedad, pues le suministra a las partes la constancia de que sus pretensiones u oposiciones han sido examinadas racional y razonablemente”<sup>6</sup>.

Por lo antes expuesto, esta Corte colige que la sentencia debía cumplir con el requisito constitucional de motivación, más aún al tratarse de una garantía jurisdiccional. Bajo ningún concepto una sentencia puede ser genérica y no efectuar motivación respecto de cómo la autoridad pública, mediante sus resoluciones, ha violado los derechos constitucionales que se han señalado en la misma. Como ha quedado establecido, los jueces tenían la obligación de fundamentar su decisión a partir de las reglas que rigen la argumentación jurídica y pronunciarse respecto de los argumentos y razones relevantes expuestas durante el proceso. No es posible afirmar que se ha violentado los artículos 66 y 82 de la Constitución, sin establecer las razones por las cuales se llega a dicha conclusión. En consecuencia, los jueces de la Primera Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, al no realizar un examen de los problemas jurídicos planteados en este caso,

<sup>4</sup> Corte Constitucional para el periodo de transición. Sentencia N° 069-10-SEP-CC de 9 de diciembre de 2010.

<sup>5</sup> Corte Constitucional para el periodo de transición. Sentencia N° 018-10-SEP-CC de 11 de mayo de 2010.

<sup>6</sup> Castillo Alva, José Luis, Luján Túpez, Manuel y Zavaleta Rodríguez, Róger. *Razonamiento Judicial. Interpretación, Argumentación y Motivación de las Resoluciones Judiciales*. Segunda Edición. ARA Editores. Lima, 2006. Págs. 373-374

han atentado el derecho de las partes procesales a una tutela judicial efectiva y han vulnerado el debido proceso, pues no han adecuado las disposiciones constitucionales y legales a los hechos fácticos del caso, lo cual comporta que su resolución carezca de la debida motivación.

### III. DECISIÓN

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

#### SENTENCIA

1. Declarar la vulneración de los derechos constitucionales a la seguridad jurídica; tutela judicial efectiva y la garantía de motivación, previstos en los artículos 82, 75 y 76 numeral 7 literal I).
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada por los legitimados activos.
3. Dejar sin efecto la sentencia dictada por la Primera Sala de lo Penal y de Tránsito de la Corte Provincial del Guayas el 13 de mayo de 2010, dentro de la acción de protección N.º 406-2010.
4. Ordenar que se esté a lo dispuesto en la sentencia emitida el 19 de marzo de 2010, por el Juzgado Vigésimo Cuarto de lo Civil de Guayas, que declara sin lugar la acción de protección presentada por el accionante, Dr. Andrés Mancheno Ponce, por los derechos que representa de la Compañía de Seguros y Reaseguros Centro Seguros CENSEG S. A.
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 a favor de los señores jueces y juezas: Antonio Gagliardo Loo, Marcelo Jaramillo Villa, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de María del Carmen Maldonado Sánchez y Ruth Seni Pinoargote, en sesión ordinaria del 04 de junio de 2013. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL.- Es fiel copia del original.- Revisado por: ... f.) Ilegible.- Quito, a 26 de diciembre de 2013.- f.) Ilegible, Secretaría General.

#### CASO No. 0960-10-EP

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el juez Patricio Pazmiño Freire, presidente de la Corte Constitucional, el día lunes 17 de junio de dos mil trece.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL.- Es fiel copia del original.- Revisado por: ... f.) Ilegible.- Quito, a 26 de diciembre de 2013.- f.) Ilegible, Secretaría General.

#### CAUSA N.º 0960-10-EP

**PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.** Quito, D. M., 26 de noviembre de 2013 a las 15:45. **VISTOS.-** Agréguese al expediente el escrito presentado el 21 de junio de 2013, por el doctor Andrés Mancheno Ponce, en su calidad de procurador judicial de la Compañía de Seguros y Reaseguros Centro Seguros CENSEG S. A., quien solicita que se amplíe y aclare la sentencia del caso N.º 0960-10-EP, acción extraordinaria de protección, emitida por este Organismo el 04 de junio de 2013 y notificada a las partes los días 18 y 20 de junio del mismo año, tal como consta de la razón sentada por el secretario general. Atendiendo lo solicitado el Pleno del Organismo **CONSIDERA:** **PRIMERO.-** La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver el presente pedido de aclaración y ampliación presentado, de conformidad con lo previsto en el artículo 162 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y el artículo 29 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional. **SEGUNDO.-** El artículo 162 de la Ley ibídem, establece que: “Las sentencias y dictámenes constitucionales son de inmediato cumplimiento, sin perjuicio de la interposición de los recursos de aclaración o ampliación, y sin perjuicio de su modulación”. El recurso de aclaración y ampliación tiene por objeto subsanar la obscuridad o falta de claridad conceptual que contenga una sentencia, o cuando no se hubiere resuelto algún punto controvertido que genere dudas razonables en la adopción de la decisión final de la resolución. No obstante, en caso de proceder la aclaración y/o ampliación, aquella no podrá modificar el alcance o contenido de la decisión, solo debe limitarse a desvanecer las dudas que se produzcan en los conceptos o frases contenidos en ella y precisar el sentido que se quiso dar al redactarla. **TERCERO.-** El artículo 66 numeral 23 de la Constitución de la República establece que: “El derecho a dirigir quejas y peticiones individuales y colectivas a las autoridades y a recibir atención o respuestas motivadas (...); en concordancia con ello, el artículo 29 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, determina que: “De las sentencias y dictámenes adoptados por el Pleno de la Corte Constitucional se podrá solicitar aclaración y/o ampliación, en el término de tres días contados a partir de su notificación”. En ejercicio del mencionado derecho, en el presente caso se observa que la solicitud de aclaración y ampliación se ha interpuesto dentro del término establecido para el efecto. **CUARTO.-** El recurrente en su escrito solicitó la aclaración y ampliación de la sentencia N.º 021-13-SEP-CC, emitida por el Pleno de la Corte Constitucional dentro de la causa N.º 0960-10-EP, señalando en lo principal que: “La sentencia dictada por ustedes, se limita a señalar que la sentencia accionada extraordinariamente es inconstitucional porque no existe suficiente motivación (...), sin hacer alusión en momento alguno a los actos

administrativos amparados por la acción de protección ordinaria, objeto o causa primigenia de la acción extraordinaria que resolvieron; que esos sí, no tienen motivación alguna y por supuesto son nulos de nulidad absoluta, como lo manifiesta el mismo artículo de la norma fundamental del Estado; y, menos aún, hace un análisis del Art. 42 de la Ley General de Seguros reformado por la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública...". Al respecto, se evidencia que la pretensión del recurrente es que a través de una aclaración y ampliación de la sentencia, la Corte se pronuncie respecto de los actos administrativos N.º SBS-INSP-2010 del 24 de febrero de 2010 y SBS-INJ-SAL-2010-0225 del 02 de marzo de 2010, lo cual es ajeno a la naturaleza de la acción extraordinaria de protección, pues de conformidad con la Constitución y la ley, la Corte es competente para verificar violaciones de derechos constitucionales solo en sentencias o autos definitivos y en resoluciones con fuerza de sentencia<sup>1</sup>. **QUINTO.-** La sentencia N.º 021-13-SEP-CC, dictada por el Pleno de este Organismo, declaró la vulneración de los derechos constitucionales a la seguridad jurídica, tutela judicial efectiva y a la garantía de motivación, previstos en los artículos 82, 75 y 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República y por tanto, aceptó la acción extraordinaria de protección planteada por los legitimados activos. Una vez analizada la sentencia, esta Corte encuentra que la misma es clara, completa y se encuentra debidamente motivada en todas sus partes. En este sentido se atienden los pedidos de aclaración y ampliación formulada por el doctor Andrés Mancheno Ponce, en su calidad de procurador judicial de la Compañía de Seguros y Reaseguros Centro Seguros CENSEG S. A., y dispone que se esté a lo resuelto en la sentencia N.º 021-13-SEP-CC del caso N.º 0960-10-EP el 04 de junio de 2013. **NOTIFÍQUESE.**

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

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

CORTE CONSTITUCIONAL.- Es fiel copia del original.- Revisado por: ... f.) Ilegible.- Quito, a 26 de diciembre de 2013.- f.) Ilegible, Secretaría General.

**Razón:** Siento por tal, que el auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional, con ocho votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loo, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de la jueza Ruth Seni Pinoargote, en sesión ordinaria del 26 de noviembre del 2013. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL.- Es fiel copia del original.- Revisado por: ... f.) Ilegible.- Quito, a 26 de diciembre de 2013.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 23 de octubre de 2013

**SENTENCIA N.º 081-13-SEP-CC**

**CASO N.º 0091-13-EP**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

La acción extraordinaria de protección fue presentada por el señor Juan Xavier Ribas Doménech, quien compareció en calidad de representante legal de la Compañía de Seguros Ecuatoriano Suiza S. A., en contra del auto del 04 de diciembre de 2012 a las 08:40, dictado por la Sala de Conjuces de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, dentro de la causa N.º 687-2012.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, el 17 de enero de 2013, certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción. La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, admitió a trámite la acción el 12 de marzo de 2013 a las 10h26.

En sesión del 11 de abril de 2013, el Pleno de la Corte Constitucional procedió al sorteo de causas, recayendo la sustanciación de la misma a la jueza constitucional, María del Carmen Maldonado, quien avocó conocimiento el 23 de julio de 2013.

**Decisión judicial que se impugna**

La decisión judicial que se impugna es el auto del 04 de diciembre de 2012, dictado por la Sala de Conjuces de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, el cual establece:

"... Esta Sala considera que la impugnación de un laudo arbitral no es un asunto de conocimiento, en atención a lo prescrito en el inciso final del Art. 32 de la Ley de Mediación y Arbitraje. El arbitraje es un mecanismo de solución de conflictos de jurisdicción privada por terceras personas, que no tienen la calidad e investidura de los jueces de la jurisdicción común, por no ser designados por el poder público, sustrayéndolos de la jurisdicción común, previo sometimiento voluntario de las partes en tal decisión, cuya existencia impide a la Función Judicial conocer de las cuestiones litigiosas sometidas al arbitraje. Así la disposición del Art. 31 de la Ley de Mediación y Arbitraje estatuye la inapelabilidad del laudo arbitral, por lo que la decisión arbitral se torna irrevocable, y podrá obtenerse su ejecución forzada del mismo modo que las sentencias de última instancia, siguiendo la vía de apremio. Estas particularidades imposibilitan a los árbitros ejercer el poder coercitivo para obtener de las partes el cumplimiento forzoso de un laudo, de donde fluye que no ejercen jurisdicción, precisamente por carecer de esta facultad que solo la ejercen los jueces de la Justicia ordinaria. 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 mas que la decisión que

<sup>1</sup> Artículo 94 de la Constitución de la República del Ecuador.

emita la Corte Provincial no resuelve sobre lo principal de la materia del arbitraje, sino que se pronuncia sobre nulidades del laudo arbitral. Por lo expuesto, la Sala de Conjucees de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia NO ADMITE a trámite el recurso de casación...”.

#### **Pretensión y argumentos de la demanda**

El economista Juan Xavier Ribas Doménech, en calidad de representante legal de la Compañía de Seguros ECUATORIANO SUIZO S. A., solicitó como pretensión que: “en sentencia, la Corte Constitucional determine que en el mencionado auto dictado por los Conjucees de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia se han violentado derechos constitucionales de mi representada, por lo que es procedente que se ordene la inmediata reparación integral a favor de mi representada, la que debería incluir, al menos, que se retrotraiga el proceso al momento en que se produjo la violación de los derechos constitucionales y, consiguientemente, que la Sala pertinente de la Corte Nacional de Justicia avoque conocimiento del expediente y se pronuncie motivadamente respecto al fondo o de lo principal del Recurso de Casación interpuesto ante dicho organismo”.

El accionante sostiene que su representada fue demandada en la vía arbitral por parte de la compañía ASESORESSA AGENCIA ASESORA Y PRODUCTORA DE SEGUROS S. A., cuyo proceso se llevó a cabo y culminó en la expedición del correspondiente laudo arbitral por parte del Centro de Arbitraje y Conciliación de la Cámara de Comercio de Guayaquil.

Manifiesta que al evidenciar que el referido laudo arbitral se encasillaba en varias de las causales de nulidad establecidas en el artículo 31 de la Ley de Arbitraje y Mediación, planteó la acción de nulidad del mismo, para ante la Corte Provincial de Justicia del Guayas; el mismo que fue sustanciado por el presidente de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, quien negó el recurso de nulidad interpuesto.

Arguye el accionante que al encontrarse inconforme con la resolución de la Corte Provincial, planteó el correspondiente recurso de casación, el mismo que se concedió para ante la Corte Nacional de Justicia; que al dictar su auto, el 04 de diciembre de 2012, decidió no admitir el recurso de casación de una manera inmotivada, afectando de esta manera derechos constitucionales de su representada.

Arguye que con el auto impugnado se ha vulnerado el derecho al debido proceso, respecto a la motivación de las resoluciones de los poderes públicos, y a poder recurrir el fallo.

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

##### **Conjucees de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia**

Los señores conjucees de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, mediante escrito que obra a fojas 18 del expediente, manifiestan que el auto impugnado se encuentra motivado, por lo que cumple con los requisitos

establecidos en la Constitución de la República y la ley, pues contiene la enunciación de normas y principios en los cuales se basó la Sala para adoptar su decisión.

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

El abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de patrocinio y delegado del procurador general del Estado, mediante escrito que obra a fojas 20 del proceso, se limitó a señalar casilla constitucional para recibir notificaciones, sin emitir pronunciamiento alguno respecto de los fundamentos de la presente acción.

#### **Xavier Diego Terán Vásconez, gerente general de la compañía ASESORESSA Agencia Asesora Productora de Seguros S. A., tercero interesado**

Mediante escrito que se encuentra a fojas 23, se limita a señalar casilla judicial y correos electrónicos para recibir futuras notificaciones, sin emitir pronunciamiento alguno respecto de los fundamentos de la presente acción.

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

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

El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección, en virtud de lo establecido en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 191 numeral 2 literal **d** de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y artículo 3 numeral 8 literal **b** del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

#### **Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección**

El objeto de la acción extraordinaria de protección, radica en la defensa de los derechos constitucionales y las normas del debido proceso, ante la vulneración de estos, a través de sentencias o autos firmes o ejecutoriados; por lo que, asumiendo el espíritu tutelar de la vigente Carta Fundamental, mediante esta acción excepcional se permite que las sentencias, autos y resoluciones firmes, ejecutoriados o definitivos, puedan ser objeto de análisis por parte del más alto órgano de control de constitucionalidad en el país, la Corte Constitucional.

La acción extraordinaria de protección procederá contra sentencias o autos definitivos de conformidad con lo establecido en el artículo 94 de la Constitución de la República, mientras que el artículo 437 *ibidem*, establece como requisito para la presentación de esta garantía jurisdiccional que se trate de sentencias, autos y resoluciones firmes o ejecutoriados y que puedan ser objeto de análisis únicamente ante el supuesto de vulneración de derechos constitucionales.

#### **Determinación y argumentación de los problemas jurídicos**

Expuestos los antecedentes de la presente causa, corresponde a esta Corte establecer si existió o no

vulneración del derecho al debido proceso, en lo que respecta a las garantías de la motivación de las resoluciones de los poderes públicos y, a poder recurrir un fallo, contemplados en el artículo 76 numeral 7 literales **I** y **m** de la Constitución de la República, respectivamente, tal como alega la parte accionante.

En tal virtud, a fin de resolver el caso *sub judice* la Corte Constitucional se ha planteado los siguientes problemas jurídicos:

- a) La resolución judicial que se impugna, ¿vulnera el derecho constitucional al debido proceso, respecto de la garantía de motivación de las resoluciones de los poderes públicos?
- b) La resolución judicial que se impugna, ¿vulnera el derecho constitucional al debido proceso, respecto de la garantía a recurrir el fallo?

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

**a) La resolución judicial que se impugna, ¿vulnera el derecho constitucional al debido proceso, respecto de la garantía de motivación de las resoluciones de los poderes públicos?**

Previo a resolver el presente problema jurídico, cabe indicar en que consiste el derecho al debido proceso; al respecto la Corte Constitucional, para el período de transición, ha señalado que:

“El debido proceso conlleva un mínimo de presupuestos y condiciones para tramitar adecuadamente un procedimiento y asegurar condiciones mínimas para la defensa, constituyendo además una concreta disposición desde el ingreso al proceso y durante el transcurso de toda la instancia, para concluir con una decisión adecuadamente motivada que encuentre concreción en la ejecución de lo dispuesto por los jueces”<sup>1</sup>.

En el caso *sub judice*, la pretensión del legitimado activo versa sobre la presunta vulneración a la garantía de la motivación de las resoluciones de los poderes públicos, establecida en el artículo 76 numeral 7 literal **I** de la Constitución.

La motivación de las decisiones judiciales permite que los operadores de justicia no incurran en discrecionalidad al momento de emitir sus resoluciones, y en este sentido, que sus actuaciones se apeguen a las disposiciones normativas pertinentes, en virtud de los acontecimientos que se presentaron dentro del caso puesto en su conocimiento.

En el caso concreto, la parte accionante afirma que: “...en el mencionado auto dictado por los Conjuces de la sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia se han

violentado derechos constitucionales de mi representada, por lo que es procedente que se, ordene la inmediata reparación integral a favor de mi representada, la que deberá incluir, al menos, que se retrotraiga el proceso al momento en que se produjo la violación de los derechos constitucionales y, consiguientemente, que la Sala pertinente de la Corte Nacional de Justicia avoque conocimiento del expediente y se **pronuncie motivadamente** respecto al fondo o de lo principal del Recurso de Casación interpuesto ante dicho organismo”(el resaltado me pertenece).

Tanto de la revisión del auto impugnado cuanto de la revisión de la demanda planteada, se puede evidenciar que el legitimado activo se encuentra inconforme con la resolución adoptada por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, pues a su entender, al no haberse dado trámite al recurso de casación que plantearon, se han afectado sus derechos constitucionales.

Respecto de la motivación la Corte Constitucional para el periodo de transición, ha señalado que:

“La motivación de las resoluciones judiciales es requisito para la observancia de un proceso debido, y más concretamente dentro del litigio, para la observancia del derecho a la tutela efectiva y expedita de los derechos e intereses de las personas, sin que en ningún caso quede en indefensión. (...) la motivación responde 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”<sup>2</sup>.

Sobre esta misma garantía, la Corte Constitucional ha manifestado:

“Por tanto, la motivación no es solo un elemento formal, como requisito obligatorio de toda manifestación de autoridad pública, sino que constituye un elemento sustancial que expresa la garantía del derecho al debido proceso, pues permite a las partes conocer el razonamiento lógico del juez y, por tanto, comprender las razones jurídicas por las que la autoridad judicial ha llegado a un fallo determinado”<sup>3</sup>.

Del estudio del auto impugnado esta Corte Constitucional puede observar que la Sala de Conjuces de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, actuó con apego a la Constitución de la República, y realizó una adecuada argumentación de los elementos fácticos y disposiciones normativas acordes con el respectivo proceso de los recursos de casación, establecido en el artículo 7 de la Ley de Casación, lo cual permite colegir que el auto hoy demandado se encuentra debidamente motivado. De este modo, se concluye que la decisión impugnada no vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de motivación.

<sup>1</sup> Corte Constitucional. para el período de transición. Caso No.1678-10-EP. Sentencia No. 200-12-SEP-CC. Quito, D.M., 26 de julio de 2012.

<sup>2</sup> Corte Constitucional, para el período de transición. Caso N°. 0005-10-EP. Sentencia N°. 069-10-SEP-CC. Quito, D.,M., 09 de diciembre de 2010.

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Caso N°. 0858-11-EP. Sentencia N°. 051-13-SEP-CC. Quito, D.,M., 07 de agosto de 2013.

**b) La resolución judicial que se impugna, ¿vulnera el derecho constitucional al debido proceso, respecto de la garantía a recurrir el fallo?**

El artículo 76 numeral 7 literal **m** de la Constitución de la República del Ecuador, establece el derecho a recurrir un fallo; que, a decir del legitimado activo, se ha vulnerado para con su representada.

Previo a establecer la existencia o no de la vulneración, se debe puntualizar la naturaleza jurídica del arbitraje, la cual radica en un acuerdo de voluntades mediante el cual las partes intervinientes someten sus controversias a la decisión de un tercero; es decir, que los involucrados de manera libre y voluntaria, deciden someterse a la decisión dentro de un proceso arbitral.

Una de las características principales del proceso arbitral, es la establecida en el artículo 30 de la Ley de Arbitraje y Mediación,<sup>4</sup> 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; la Corte Constitucional, para el período de transición, ha señalado<sup>5</sup>:

“Respecto de la aplicación de las normas sustantivas, cabe señalar que la representada del accionante hizo expresa manifestación de voluntad de someterse a la interpretación y aplicación legal que haga el Tribunal Arbitral de las Cámaras de la Industria del Azuay, por lo que no existiría posibilidad de que un órgano pudiese conocer el fondo del litigio en otra sede, so pena de desnaturalizar la figura del arbitraje. Si el recurrir a dicho método implica el someterse por voluntad propia a la interpretación del derecho que hagan los tribunales arbitrales, está limitado de manera legítima el ejercicio del derecho a la doble instancia, lo que no implica una renuncia al mismo, sino una declaración previa de conformidad con el resultado obtenido, en uso de la libertad de contratación, expresada por medio de la suscripción del convenio arbitral. La única posibilidad de lograr un pronunciamiento al respecto por medio de la acción extraordinaria de protección sería la demostración de la existencia de una vulneración directa a una norma constitucional, fuera de lo considerado “materia transigible”, y no de manera mediata, como se pretende en la demanda”. (Resaltado fuera del texto).

<sup>4</sup> Art. 30.- Los laudos arbitrales dictados por los tribunales de arbitraje son inapelables, pero podrán aclararse o ampliarse a petición de parte, antes de que el laudo se ejecute, en el término de tres días después de que ha sido notificado a las partes. Dentro de este mismo término los árbitros podrán corregir errores numéricos, de cálculo, tipográficos o de naturaleza similar. Las peticiones presentadas conforme a lo establecido en este artículo serán resueltas en el término de diez días contados a partir de su presentación. Los laudos arbitrales no serán susceptibles de ningún otro recurso que no establezca la presente Ley.

<sup>5</sup> Corte Constitucional, para el período de transición. Caso No. 1568-10-EP. Sentencia No. 169-12-SEP-CC. Quito D. M, 26 de abril de 2012.

Ahora bien, respecto a la garantía a recurrir el fallo esta Corte Constitucional ha determinado que la misma<sup>6</sup>:

“conlleva la oportunidad que les asiste a las partes procesales para acudir ante un tribunal superior, con el propósito de impugnar la decisión del inferior. (...) El concepto de recurrir se lo entiende como acudir otra vez ante un administrador de justicia distinto del anterior, con el propósito de que la decisión judicial primigenia, que ha sido contraria a los intereses del vencido, pueda ser revisada en función de argumentos y requisitos especificados por la ley para cada recurso; y carecería de sentido que quien obtuvo lo que quería de la administración de justicia, recurra la sentencia o el fallo; asimismo, cada recurso tiene especificidades propias que deben estar claramente contempladas en la Ley de la materia”.

Es decir, lo mencionado tanto por la Corte Constitucional, para el período de transición, como por la Corte Constitucional del Ecuador implica que no se vulnera la garantía a recurrir el fallo, consagrado en el artículo 76 numeral 7 literal **m** de la Constitución de la República del Ecuador, en los procesos arbitrales, debido a que al someterse a un proceso de este tipo, las partes están realizando una manifestación de aceptación previa al resultado que se vaya a adoptar, dentro del proceso arbitral y, por consiguiente, de su inapelabilidad por esta causa.

Siguiendo la idea, cabe indicar que, si bien la regla general de los laudos arbitrales consiste en su inapelabilidad, debemos tener presente el artículo 31 de la Ley de Arbitraje y Mediación<sup>7</sup>, el cual establece las causales por las que se puede plantear acción de nulidad respecto de los laudos arbitrales; es decir, como excepción y siempre que se encasille en una o varias de las causales establecidas en el artículo mencionado, los laudos arbitrales pueden ser susceptibles de acción de nulidad.

<sup>6</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Caso No. 0499-11-EP. Sentencia No. 0045-13-SEP-CC. Quito D. M, 31 de julio de 2013.

<sup>7</sup> Art. 31.- Cualquiera de las partes podrá intentar la acción de nulidad de un laudo arbitral, cuando:

- a) No se haya citado legalmente con la demanda y el juicio se ha seguido y terminado en rebeldía. Será preciso que la falta de citación haya impedido que el demandado deduzca sus excepciones o haga valer sus derechos y, además, que el demandado reclame por tal omisión al tiempo de intervenir en la controversia.
- b) No se haya notificado a una de las partes con las providencias del tribunal y este hecho impida o limite el derecho de defensa de la parte.
- c) Cuando no se hubiere convocado, no se hubiere notificado la convocatoria, o luego de convocada no se hubiere practicado las pruebas, a pesar de la existencia de hechos que deban justificarse.
- d) El laudo se refiera a cuestiones no sometidas al arbitraje o conceda más allá de lo reclamado.
- e) Cuando se hayan violado los procedimientos previstos por esta Ley o por las partes para designar árbitros o constituir el tribunal arbitral.

En el caso concreto, el legitimado activo a nombre de su representada la compañía de Seguros ECUATORIANO SUIZA S. A., ha hecho efectivo su derecho de presentar acción de nulidad del laudo arbitral, tanto es así, que a fojas 1105 a 1107 del expediente de la Cámara de Comercio de Guayaquil, consta la acción de nulidad que planteó, el mismo que fue tramitado y sustanciado por el presidente de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, quien el 07 de agosto de 2012, rechazó la acción interpuesta; de la misma manera, hace efectivo nuevamente su derecho a recurrir el fallo al haber interpuesto recurso extraordinario de casación, el cual también le fue desfavorable a sus intereses, al haberse inadmitido tal recurso.

En consecuencia, se advierte que el derecho al debido proceso, respecto de la garantía de poder recurrir el fallo, alegado por el legitimado activo, no ha sido vulnerado, pues como se puede evidenciar, este ha podido plantear recuso de nulidad del laudo arbitral impugnado y además plantear recurso extraordinario de casación, los mismos que le resultaron adversos a sus intereses; es decir, en ningún momento se lo ha dejado en indefensión.

### III. DECISIÓN

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

#### SENTENCIA

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

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

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

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con siete votos de las juezas y jueces: Antonio Gagliardo Loor, María del Carmen Maldonado Sánchez, Wendy Molina Andrade, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de los señores jueces Marcelo Jaramillo Villa y Tatiana Ordeñana Sierra, en sesión extraordinaria del 23 de octubre del 2013. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL.- Es fiel copia del original.- Revisado por: ... f.) Ilegible.- Quito, a 26 de diciembre de 2013.- f.) Ilegible, Secretaría General.

#### CASO No. 0091-13-EP

**RAZÓN.-** Siento por tal, que el dictamen que antecede fue suscrito por el juez Patricio Pazmiño Freire, presidente de la Corte constitucional, el día lunes 09 de diciembre del dos mil trece.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL.- Es fiel copia del original.- Revisado por: ... f.) Ilegible.- Quito, a diciembre 26 de 2013.- f.) Ilegible, Secretaría General.

---

Quito, D. M., 26 de noviembre del 2013

#### SENTENCIA N.º 0096-13-SEP-CC

#### CASO N.º 0318-11-EP

#### CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

#### I. ANTECEDENTES

##### Resumen de admisibilidad

El señor Fausto Gil Sáenz Zavala, en calidad de director provincial de Educación del Azuay, presenta acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia del 25 de noviembre de 2010 a las 10:00, dictada por la Primera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, que acepta el recurso de apelación propuesto por el señor Luis Bolívar Bravo Bravo y revoca la sentencia subida en grado, dentro de la acción de protección N.º 273-2010.

La Secretaría General de la Corte Constitucional certificó de conformidad con lo establecido en el inciso segundo del artículo 17 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, que en referencia a la acción N.º 0318-11-EP, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

Mediante providencia del 28 de marzo de 2011, la Sala de Admisión, conformada por los entonces jueces Nina Pacari Vega, Edgar Zárate Zárate y Manuel Viteri Olvera, admitió a trámite la acción respecto de la causa N.º 0318-11-EP.

Mediante memorando N.º 331-CC-SG del 9 de mayo de 2011, se pone en conocimiento de la exjueza Nina Pacari Vega, que de conformidad con el sorteo realizado en sesión del Pleno del Organismo de 5 de mayo de 2011, le correspondió el conocimiento de la causa N.º 0318-11-EP. Mediante providencia del 23 de mayo de 2011, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la referida causa.

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

Mediante providencia del 23 de abril de 2013, la jueza Tatiana Ordeñana Sierra, en calidad de jueza ponente, en virtud del sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión extraordinaria del 03 de enero de 2013, avocó conocimiento de la causa N.º 0138-11-EP.

#### **De la solicitud y sus argumentos**

El legitimado activo indica que los jueces no consideraron lo determinado por la Corte Constitucional del Ecuador en su sentencia N.º 0001-10-SAN-CC del 13 de abril de 2010 dentro del caso N.º 0040-09-AN, respecto a la orientación y alcance del contenido del mandato constituyente N.º 2, en cuanto a que este establece toques máximos a ser liquidados por concepto de jubilación, sea por supresión de partidas, renuncia voluntaria o retiro voluntario de los funcionarios.

Que la acción de protección no puede presentarse en contra de actos de carácter normativo, o contra actos provenientes de autoridad pública en ejercicio de la función administrativa que producen efectos jurídicos individuales de forma directa, sino que se debe observar lo establecido en el artículo 173 de la Carta Magna, toda vez que las garantías constitucionales son de carácter excepcional, pues únicamente deben operar en la medida en que no existan otras vías para reparar las violaciones a derechos.

Considera el accionante que la sentencia dictada por la Primera Sala Especializada de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, motivo de la presente acción extraordinaria de protección, no se encuentra debidamente fundamentada, que es generalizada, razón por la cual carece de valor y de eficacia jurídica, generando arbitrariedad e indefensión.

Finalmente, señala el legitimado activo que los jueces integrantes de la referida Sala, al emitir su sentencia y su resolución en la ampliación solicitada por el delegado de la Procuraduría General del Estado, actuaron sin la debida competencia, toda vez que conocieron y resolvieron un asunto de mera legalidad y no se encontraban facultados a hacerlo.

#### **Identificación de los derechos presuntamente vulnerados por la decisión judicial**

Considera el accionante que los derechos constitucionales vulnerados son los contenidos en los artículos 76 numeral 7 literal I, 82 y 424 de la Constitución de la República del Ecuador.

#### **Pretensión concreta**

En virtud de los antecedentes expuestos solicita el legitimado activo que:

“[...] se admita LA ACCIÓN EXTRAORDINARIA DE PROTECCIÓN y que luego de la sustanciación correspondiente mediante la respectiva sentencia se deje sin efecto la sentencia dictada por lo señores Jueces Provinciales y Conjuez Provincial de la Primera Sala

Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Azuay; y se confirme la resolución dada en primera instancia, esto es declarar sin lugar la Acción de Protección presentada por Luis Bolívar Bravo Bravo”.

#### **Decisión judicial impugnada**

#### **Sentencia dictada por la Primera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay**

“[...] ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA aceptando el recurso interpuesto del demandante revoca la sentencia subida en grado y se dispone que la parte accionada proceda a realizar la reliquidación y el pago de los valores a favor del accionante de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8 inciso primero del Mandato Constituyente N.º 2, publicado en el Registro Oficial N.º 261 del 28 de enero del 2008; tomando en consideración para la reliquidación: A) un valor de (7) salarios mínimos básicos unificados del trabajador privado por cada año de servicio, esto en razón de que la Sala considera de que hay que tomar lo más favorable para el accionante de conformidad con el art. 11 numeral dos y con ello evitar su discriminación; B) Se descontará la cantidad de dieciséis mil dólares que ya ha recibido el accionante; y, C) para ello se le concede al accionado el término de veinte días.- De conformidad con el numeral 5 del Art. 86 de la Constitución, ejecutoriada esta sentencia, remítase copia certificada de esta sentencia a la Corte Constitucional. Sin Costas. Con el ejecutorial, devuélvase el proceso al Juzgado de Origen.- En virtud de la acción de protección No. 172-DDCNJA-08, actúe la Dra. María Lorena Palacios como Secretaria Relatora Interina.- Notifíquese” (SIC).

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

No obra del expediente contestación alguna por parte de los jueces integrantes de la Primera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, pese a haber sido notificados debidamente, conforme consta a fojas 15 del expediente constitucional.

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

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

El Pleno de la Corte Constitucional, según las atribuciones establecidas en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, artículo 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y artículo 35 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, es competente para conocer y pronunciarse sobre la acción extraordinaria de protección

#### **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; y en esencia, la Corte Constitucional, por medio de esta acción excepcional se pronunciará respecto a dos cuestiones principales: la vulneración de derechos constitucionales o la violación de normas del debido proceso.

La Corte Constitucional, para el período de transición, respecto a esta acción estableció que:

“la acción extraordinaria de protección se incorporó para tutelar, proteger y remediar las situaciones que devengan de los errores de los jueces, (...) que resulta nueva en la legislación constitucional del país y que responde, sin duda alguna, al anhelo de la sociedad que busca protección efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, puesto que así los jueces ordinarios, cuya labor de manera general radica en la aplicación del derecho común, tendrían un control que deviene de jueces constitucionales en el más alto nivel, cuya labor se centraría a verificar que dichos jueces, en la tramitación de las causas, hayan observado las normas del debido proceso, la seguridad jurídica y otros derechos constitucionales, en uso del principio de la supremacía constitucional”<sup>1</sup> (La cursiva pertenece a esta Corte).

En este contexto, la acción extraordinaria de protección se origina como un mecanismo de control respecto a la constitucionalidad de las actuaciones de los órganos judiciales; en lo que compete al presente caso, a la actuación de la Sala cuya resolución se impugna, 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 virtud de lo prescrito en el artículo 429 de la Constitución de la República, en el trámite de una acción extraordinaria de protección, debe constatar que, efectivamente, las sentencias, autos y resoluciones con fuerza de sentencia se encuentren firmes o ejecutoriados y que, durante el juzgamiento, no se hayan vulnerado por acción u omisión el debido proceso u otro derecho constitucional.

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 ello, la Corte Constitucional no puede entrar a analizar, menos aún resolver cuestiones eminentemente legales. El objeto de su análisis debe estar dirigido directamente a la presunta violación de derechos constitucionales y normas del debido proceso en el curso de la decisión impugnada.

### Análisis constitucional

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

**¿Existe vulneración al derecho a la seguridad jurídica en la sentencia dictada por la Primera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, dentro de la acción de protección N.º 273-2010?**

El principal argumento que expone el accionante es que se vulneró su derecho a la seguridad jurídica, puesto que los jueces de la Primera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay no consideraron la sentencia de la Corte Constitucional respecto a la orientación y alcance del Mandato Constituyente N.º 2.

En relación a la alegación de la vulneración del derecho a la seguridad jurídica, conviene previamente aproximar su conceptualización. Para ello, tomamos en cuenta como primer punto que el artículo 82 de la Constitución señala “El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y a la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”. De esta forma, a través de este derecho, se garantiza a las personas el conocimiento previo de las normas que conforman el ordenamiento jurídico. Como segundo punto esta Corte ha determinado que “El derecho a la seguridad jurídica es el pilar sobre el cual se asienta la confianza ciudadana en cuanto a las actuaciones de los distintos poderes públicos; en virtud de aquello, los actos emanados de dichas autoridades públicas deben observar las normas que componen el ordenamiento jurídico vigente, debiendo además sujetarse a las atribuciones que le compete a cada órgano”<sup>2</sup>.

Una vez realizada la aproximación conceptual al derecho alegado por el accionante, resulta necesario referirse a la naturaleza jurídica y el alcance que tiene el Mandato Constituyente N.º 2 dentro del sistema jurídico ecuatoriano, en virtud de haberse alegado la inobservancia de este en la sentencia impugnada.

La Asamblea Nacional Constituyente, dotada de plenos poderes en representación de la soberanía popular radicada en el pueblo ecuatoriano, aprobó el Mandato Constituyente N.º 2, publicado en el suplemento del Registro Oficial N.º 261 del 28 de enero del 2008. Entre sus objetivos fundamentales, respecto a las relaciones laborales con incidencia pública, está el “(...) contribuir a erradicar los privilegios remunerativos y salariales, eliminando las distorsiones generadas por la existencia de remuneraciones diferenciadas que se pagan en algunas entidades públicas; y, que, algunas entidades del Estado o que se financian con recursos del sector público, a pretexto de su autonomía, han fijado remuneraciones mensuales y salarios que violentan el principio básico de: “a igual trabajo, igual remuneración (...)”<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Sentencia de la Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, No. 067-10-SEP-CC, caso No. 0945-09-EP, publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 364 de 17 de enero de 2011.

<sup>2</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 023-13-SEP-CC, caso N.º 1795-11-EP.

<sup>3</sup> Considerandos Mandato Constituyente N.º 2 publicado en el Suplemento del Registro Oficial N.º 261 del 28 de enero del 2008.

En la misma línea es necesario precisar que la Corte Constitucional, para el período de transición, definió como alcance del Mandato Constituyente lo siguiente:

“El alcance del Mandato Constituyente N.º 2 –con el carácter de generalidad– se orienta a establecer los topes máximos para las liquidaciones por jubilación, sean éstas por supresión de partidas, renuncia voluntaria o retiro voluntario de los funcionarios, servidores públicos y personal docente del sector público (...). Resulta trascendente ponderar que el Mandato Constituyente N.º 2 y en particular de su artículo 8, tiene el carácter de ley orgánica, razón por la cual posee la representación de generalidad, en armonía con la rigidez de nuestra Constitución de la República. El carácter de generalidad establece destinatarios con una pluralidad indeterminada o general, lo contrario al carácter singular cuyo receptor es una persona individual y concreta”<sup>4</sup> (la cursiva le pertenece a esta Corte).

De lo expuesto, esta Corte Constitucional determina que el Mandato Constituyente N.º 2 goza de un carácter de ley orgánica, con naturaleza abstracta, por lo que esta norma no establece valores fijos a ser cancelados en los procesos de supresión de partidas, renuncia voluntaria o retiro voluntario para acogerse a la jubilación, solo enuncia valores referenciales que constituyen un límite máximo de pago, los cuales deben ser observados por las autoridades competentes.

Una vez establecida la naturaleza jurídica del mandato en cuestión y en atención a un análisis integral del expediente se establece que el problema central del caso sub examine se resume a un aspecto de interpretación normativa de una disposición contenida en el Mandato Constituyente N.º 2 y que al tener dicho Mandato la categoría de ley orgánica, debe ser interpretado como tal por parte de las diferentes autoridades jurisdiccionales que lleguen a tener conocimiento de una causa en donde sea aplicable esta norma, mas no nos encontramos frente a un asunto de constitucionalidad, toda vez que el mandato N.º 2 no reconoce expresamente derechos subjetivos o colectivos, sino más bien determina techos en los montos a considerarse dentro de las remuneraciones, lo cual obedece a una lógica de interpretación normativa y hermenéutica legal.

En este orden, es necesario remitirnos al pronunciamiento de esta Corte en casos análogos en los que se ha señalado que la naturaleza de las garantías jurisdiccionales determina la tutela y protección de derechos constitucionales y del debido proceso; en aquel sentido, los conflictos que pudieren generarse respecto a la aplicación errónea o mala interpretación de las disposiciones normativas infraconstitucionales no pueden ser objeto del análisis por parte de la justicia constitucional vía garantías jurisdiccionales de los derechos, puesto que para ello existen los intérpretes normativos competentes<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador para el período de transición, sentencia N° 0001-10-SAN-CC de 13 de abril de 2010, caso N° 0040-09-AN.

<sup>5</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 0016-13-SEP-CC, caso N° 1000-12-EP.

Por lo expuesto, se concluye que, por un lado, la Primera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay no observó los precedentes y lineamientos señalados por esta Corte Constitucional, en fallos con patrones fácticos análogos y con efectos inter pares; por otro lado, tampoco han valorado la naturaleza de la acción de protección frente al carácter abstracto, general e infraconstitucional de las disposiciones contenidas en el Mandato Constituyente N.º 2; de tal manera que en su sentencia han vulnerado el derecho a la seguridad jurídica contenido en el artículo 82 de la Constitución de la República.

### III. DECISIÓN

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

#### SENTENCIA

1. Declarar la vulneración del derecho constitucional a la seguridad jurídica, consagrado en el artículo 82 de la Constitución de la República.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.
3. Como medida de reparación integral, esta Corte dispone:
  - 3.1 Dejar sin efecto la sentencia del 25 de noviembre de 2010, dictada por la Primera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Azuay.
  - 3.2 Dejar en firme la sentencia del 24 de septiembre de 2010, del Primer Tribunal de Garantías Penales del Azuay que declaró sin lugar la acción de protección presentada por el señor Luis Bolívar Bravo Bravo.
4. Remitir el expediente al Primer Tribunal de Garantías Penales del Azuay para los fines legales pertinentes.
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 nueve votos de las juezas y jueces: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, en sesión ordinaria del 26 de noviembre del 2013. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL.- Es fiel copia del original.- Revisado por: ... f.) Ilegible.- Quito, a 26 de diciembre de 2013.- f.) Ilegible, Secretaría General.

**CASO No. 0318-11-EP**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que el dictamen que antecede fue suscrito por el juez Patricio Pazmiño Freire, presidente de la Corte Constitucional, el día lunes 09 de diciembre del dos mil trece.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL.- Es fiel copia del original.- Revisado por: ... f.) Ilegible.- Quito, a diciembre 26 de 2013.- f.) Ilegible, Secretaría General.

---

Quito, D. M., 26 de noviembre del 2013

**SENTENCIA N.º 098-SEP-CC**

**CASO N.º 1850-11-EP**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

La presente acción extraordinaria de protección ha sido propuesta por el señor Edison Fabián Montufar Sacoto, de conformidad con el artículo 94 de la Constitución de la República. La acción presentada impugna la sentencia expedida por la Primera Sala de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, el 8 de septiembre de 2011, dentro de la acción de protección N.º 731-2011, propuesta en contra del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, a través de sus representantes legales.

La secretaria general de la Corte Constitucional, el 17 de octubre de 2011, certificó que en referencia a la acción N.º 1850-11-EP, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción. No obstante, se dejó constancia en la misma certificación para los fines pertinentes, de que la acción N.º 1850-11-EP tiene relación con el caso N.º 1723-11-JP.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, integrada por los entonces jueces Nina Pacari Vega, Patricio Pazmiño Freire y Alfonso Luz Yunes, mediante auto expedido el 29 de noviembre de 2011, aceptó a trámite la acción propuesta, conforme se observa a fojas 19 y vta., del proceso.

Efectuado el sorteo correspondiente, de conformidad con el artículo 195 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y el artículo 18 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, correspondió la sustanciación de la presente causa al exjuez Patricio Herrera Betancourt.

El 06 de noviembre de 2012, ante la Asamblea Nacional del Ecuador, fueron posesionados los jueces de la Primera Corte Constitucional, de acuerdo a lo establecido en los artículos 25 y 27 del Régimen de Transición de la Constitución de la República. De esta manera, la causa N.º 1850-11-EP fue sorteada, siendo asignada a la jueza Tatiana Ordeñana Sierra.

Así, con providencia emitida el 04 de julio de 2013, la mencionada jueza avocó conocimiento de la causa N.º 1850-11-EP, ordenando la respectiva notificación al legitimado activo, a los jueces de la Primera Sala de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, al procurador general del Estado, y en sus calidades de terceros interesados a los señores alcalde y procurador del Distrito Metropolitano de Quito; al defensor del Pueblo y al señor Milton Yánez Ramos en su calidad de abogado del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

**Detalles de la demanda**

El accionante manifiesta en lo principal que desde hace 17 años labora en el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, en forma responsable, honorable y cumpliendo con el respectivo horario y funciones a cabalidad, razón por la cual se hizo merecedor de un certificado de servidor de carrera. Sostiene además que durante todo el tiempo que fue servidor público nunca ha recibido ninguna amonestación ni sanción.

Relata que el 09 de agosto de 2010 solicitó a la ingeniera Hipatia Espinoza, jefa zonal administrativa, hacer uso de 15 días de vacaciones, ya que padecía una enfermedad muy grave de hemorroides. Agrega que luego del tiempo concedido no pudo recuperarse de la enfermedad, por tanto se vio obligado a solicitar el resto de sus vacaciones mediante una llamada telefónica, el 24 de agosto de 2010. La llamada telefónica fue realizada a la señora Hipatia Espinoza, quien le manifestó que inmediatamente procedería a realizar dicha autorización y a legalizarla ante el Departamento de Recursos Humanos del Municipio de Quito.

El accionante relata también que cuando se reincorporó a su trabajo en la Administración Sur "Eloy Alfaro" del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, se enteró de que se estaba sustanciando en su contra un sumario administrativo, por no haber justificado los 15 días de ausencia subsiguientes a las vacaciones autorizadas. Tuvo noticia también de que la señora Hipatia Espinoza había renunciado a su cargo de jefa administrativa de la Zona Sur Eloy Alfaro del Municipio de Quito, sin realizar las presuntas gestiones para la autorización de los 15 días restantes de sus vacaciones. Añade que el 21 de diciembre

de 2010, mediante resolución N.º AD0025, emitida dentro de un sumario administrativo el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito lo destituyó de su cargo.

Por estos hechos presentó una acción de protección que se sustanció ante el Juzgado Cuarto de lo Civil de Pichincha, dentro del juicio N.º 459-2011, en la cual se admitió la acción de protección al considerar la vulneración de derechos del accionante; mientras que la segunda instancia de la acción de protección planteada fue resuelta por la Primera Sala de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, dentro de la causa N.º 731-2011, en la que se aceptó el recurso de apelación y revocó la resolución subida en grado.

En la presente acción extraordinaria de protección, el actor señala que considera vulnerados los siguientes derechos constitucionales: derecho a una vivienda adecuada y digna (artículo 30); derecho al trabajo (artículos 33 y 325); derecho a una vida digna (artículo 66 numeral 2); derecho a la igualdad formal, material y no discriminación (artículo 66 numeral 4); derecho a la defensa y obtener resoluciones motivadas de los poderes públicos (artículo 76 numeral 7 literal D); derecho a la seguridad jurídica (artículo 82); derechos de los servidores públicos (artículo 229); y derecho a una remuneración justa (artículo 328).

En cuanto a la alegación a la vulneración del derecho a la motivación, el legitimado activo señala: “La sentencia dictada por los señores Jueces de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, Primera Sala de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia, carece en absoluto de motivación alguna. No hay antecedentes de hecho y no existiendo motivo para haber aceptado la apelación y consecuentemente revocando la resolución subida en grado, por cuanto no se ha mirado desde el punto de vista constitucional de respeto a la irrenunciabilidad de los derechos del trabajador, así como indivisibilidad y lo previsto en los instrumentos internacionales de los derechos al trabajo, los derechos de los menores los mismos que prevalecerán ante cualquier otro interés, quedando cualquiera de estos sin valor. En mi caso he demostrado fehacientemente que mi trabajo es mi única fuente de ingreso, y lo cometido por el Municipio de Quito, es ilegítimo y violatorio de los derechos y garantías constitucionales que causan grave e inminentemente daño”.

En cuanto a la alegación de la vulneración del derecho a la seguridad jurídica, el accionante manifiesta: “En la sentencia, los señores Jueces de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de Pichincha, no tienen ni siquiera una consideración a este principio constitucional y se dicta la sentencia desconociendo todas las consideraciones y disposiciones legales que refieren a esta Garantía Constitucional”.

Finalmente, el actor esgrime: “La sentencia que impugno no se compadece con este propósito y Garantía Constitucional es decir que los señores Jueces me vuelven a dejar en la desocupación con las debidas consecuencias pese a que en primera instancia lo había ganado, pero con esta decisión los jueces de la Corte Provincial me causan grave e

inminente daño pues sin tener un trabajo se me privara tener una remuneración justa para cubrir las necesidades de mi familia y en especial de mi hijo menor de edad adolescente”.

### Pretensión

Con los antecedentes expuestos, el accionante solicita lo siguiente:

“Asegurado en los precedentes jurisprudenciales, solicito que en la respectiva sentencia que, se dignen dictar el Pleno de la Corte Constitucional, declare que se vulneraron mis derechos constitucionales examinados anteriormente y como consecuencia de ello declare la nulidad de la sentencia, proferida por los Jueces de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, Primera Sala de lo Laboral de la Niñez, el 8 de septiembre del 2011, las 09h02, dentro del juicio # 731-2011 para que se restituyan mis derechos constitucionales vulnerados y, por ende, se reconozca el derecho que tengo a ser restituido a mi trabajo y consecuentemente percibir las remuneraciones y todos los beneficios de Ley y poder llevar a la mesa el pan de cada día”.

### Decisión Judicial impugnada

La decisión judicial impugnada es la siguiente:

“Corte Provincial de Justicia de Pichincha, Primera Sala de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia.- Quito, jueves 08 de septiembre del 2011, las 09h02. VISTOS: (...) SEXTO.- (...) De lo analizada se concluye que al emitirse la acción de personal N° 23-38, del 21 de diciembre del 2010, así como la resolución N° ADOO25, del 21 de diciembre del 2010, se lo ha efectuado en virtud de los principios constitucionales que rigen la administración pública y las atribuciones que otorga la Ley y la normativa internacional respectiva, sin que observe que en la aplicación de esta normativa se haya producido violación constitucional alguna más aún cuando el accionante ha hecho uso legítimo del derecho a la defensa, sin limitación alguna y siendo que según nuestro ordenamiento jurídico, los derechos que pudieran ser vulnerados por una decisión administrativa se encuentran regulados por normas de carácter legal que contienen vías administrativas y judicial para el reconocimiento de esos derechos, por lo que en la especie la acción de protección no es el camino que corresponde en este caso según lo contemplado en el Art. 42 numerales 1 y 4, en concordancia con el Art. 40 numeral 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.- En virtud de lo expuesto, esta Sala ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, acepta el recurso de apelación propuesto por la parte demandada y en los términos que anteceden, revoca la resolución subida en grado. Se deja a salvo los derechos que el actor considere le asisten para iniciar la o las acciones respectivas.- En aplicación del Art. 86 numeral 5 de la Constitución de la República, ejecutoriada que sea esta sentencia, remitase copia certificada a la Corte Constitucional para los fines previstos en la indicada norma. NOTIFÍQUESE”.-

**Contestación a la demanda****Señores jueces de la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Pichincha**

El 17 de julio de 2013, los señores Oscar Chamorro, Galo Montalvo y Fausto Chávez, en sus calidades de jueces de la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Pichincha, presentaron su informe de descargo señalando, en lo principal, lo siguiente:

Los señores jueces de la Primera Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Pichincha, doctores Alfonso Asdrúbal Granizo Gavidia, Julio Arrieta Escobar y Fausto Chávez Chávez, desecharon el recurso de apelación interpuesto por el accionante y rechazaron la acción de protección presentada en contra de los personeros del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito,; alcalde y procurador síndico, así como del administrador general y director metropolitano de Recursos Humanos, en aplicación de los artículos 173 de la Constitución; artículos 31 y 217 del Código Orgánico de la Función Judicial, y artículo 69 del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva; y artículos 42 y 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Finalmente, sostienen que en la acción extraordinaria de protección propuesta, en ningún momento el recurrente observa cuáles son las normas constitucionales violentadas por la Sala y que derivan en la presunta violación a las garantías del debido proceso. Por otro lado, manifiestan que la Sala actuó asegurando los derechos de protección y las garantías básicas del derecho al debido proceso de los litigantes, no habiendo incurrido en omisión de solemnidad sustancial alguna, ni violado el trámite respectivo, por lo que se declaró oportunamente su validez procesal.

**Representante del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, Administración Zonal Eloy Alfaro**

Con escrito del 09 de agosto de 2013, el señor Milton Fabián Yáñez Ramos, en su calidad de abogado del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, Administración Zonal Eloy Alfaro, señala lo siguiente:

En el proceso administrativo de destitución del señor Edison Fabián Montufar Sacoto, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito ha respetado las garantías constitucionales y protecciones que deben brindarse dentro del debido proceso. Que se instauró en legal y debida forma un sumario administrativo, por cuanto el citado servidor municipal hizo uso de las vacaciones que le corresponden, debiéndose reintegrar a sus funciones una vez cumplidos los días de descanso, mas nunca lo hizo, no justificó su inasistencia, tampoco comunicó su deseo de extender sus vacaciones, pretendiendo justificar su falta, aduciendo que supuestamente el uso de sus vacaciones fue legalizado vía telefónica, siendo que dicho justificativo no se encuentra previsto ni en la Constitución ni en la Ley. Por ello se le aplicó el literal **b** del artículo 48 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, que dispone: "Abandono injustificado del trabajo por tres o más días laborales consecutivos".

Agrega el señor Milton Fabián Yáñez Ramos que no desconocen que el accionante se encontraba enfermo, en constante tratamiento, lo malo es que no entregó a tiempo en la municipalidad ningún certificado médico debidamente refrendado por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, como lo establece la ley.

**Procuraduría General del Estado**

El abogado Marcos Arteaga Valenzuela, en su calidad de director nacional de Patrocinio y delegado del procurador general del Estado, mediante escrito que obra de fojas 91 del proceso, presentado el 29 de julio de 2013, señala casilla constitucional, sin emitir pronunciamiento alguno sobre los fundamentos de la presente acción.

**Representante de la Defensoría del Pueblo**

Mediante oficio N.º 004095, presentado el 23 de noviembre de 2011, se notificó a esta Corte Constitucional con la providencia del 21 de noviembre de 2011 emitida por el doctor Patricio Benalcázar Alarcón, Director Nacional de Protección de Derechos Humanos y de la Naturaleza de la Defensoría del Pueblo, por medio de la cual se admitió a trámite la petición de vigilancia del debido proceso de la acción extraordinaria de protección N.º 1850-11-EP, presentada por el señor Edison Fabián Montúfar Sacoto.

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

La Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en su artículo 63.

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

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

La Corte Constitucional, para el período de transición, respecto a esta acción estableció que:

"La acción extraordinaria de protección se incorporó para tutelar, proteger y remediar las situaciones que devengan de los errores de los jueces, (...) que resulta nueva en la legislación constitucional del país y que responde, sin duda alguna, al anhelo de la sociedad que busca protección efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, puesto que así los jueces ordinarios, cuya labor de manera general radica en la aplicación del derecho común, tendrían

un control que deviene de jueces constitucionales en el más alto nivel, cuya labor se centraría a verificar que dichos jueces, en la tramitación de las causas, hayan observado las normas del debido proceso, la seguridad jurídica y otros derechos constitucionales, en uso del principio de la supremacía constitucional<sup>1</sup>.

En este contexto, la acción extraordinaria de protección se origina como un mecanismo de control respecto a la constitucionalidad de las actuaciones de los órganos judiciales, en lo que compete al presente caso, a la actuación de la Sala cuya resolución se impugna, 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 virtud de lo prescrito en el artículo 429 de la Constitución de la República, en el trámite de una acción extraordinaria de protección debe constatar que, efectivamente, las sentencias, autos y resoluciones con fuerza de sentencia se encuentren firmes o ejecutoriados y que durante el juzgamiento no se hayan vulnerado por acción u omisión el debido proceso u otro derecho constitucional.

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 ello, la Corte Constitucional no puede entrar a analizar, menos aún resolver cuestiones eminentemente legales. El objeto de su análisis debe estar dirigido directamente a la presunta violación de derechos constitucionales y normas del debido proceso en el curso de la decisión impugnada.

#### **Análisis constitucional**

Con las consideraciones anotadas, esta Corte Constitucional sistematizará el análisis del caso a partir de la formulación de los siguientes problemas jurídicos:

- 1) La sentencia emitida por la Primera Sala de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, el 8 de septiembre de 2011, ¿vulnera el derecho a recibir resoluciones debidamente motivadas por parte de los poderes públicos?
- 2) La sentencia emitida por la Primera Sala de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, el 8 de septiembre de 2011, ¿vulnera el derecho a la seguridad jurídica?

#### **Argumentación de los problemas jurídicos**

##### **1) La sentencia emitida por la Primera Sala de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, del 8 de septiembre de 2011, ¿vulnera el derecho a recibir resoluciones debidamente motivadas por parte de los poderes públicos?**

Establece el actor en su demanda que se ha vulnerado sus derechos constitucionales en la medida en que "la sentencia dictada por los señores jueces de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, Primera Sala de lo Laboral, de la Niñez y adolescencia (sic), carece en absoluto de motivación [...]". Frente a esta afirmación, resulta necesario reflexionar acerca de lo siguiente:

El principio de motivación constituye una garantía del derecho a la defensa y consecuentemente del debido proceso, que deriva en el derecho a recibir resoluciones debidamente motivadas de los poderes públicos, de conformidad con lo que establece el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución:

"Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: (...)

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

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

La garantía que determina que las resoluciones de los poderes públicos deben ser motivadas, tiene una doble dimensión: por un lado, equivale al derecho constitucional que tienen las personas a recibir de forma clara una explicación detallada de las decisiones que las autoridades públicas tomen frente a sus peticiones; y por otro lado, equivale al deber que tienen todos los servidores públicos de justificar suficientemente las razones por las cuales adoptaron determinada resolución, de forma tal que se evite el cometimiento de actos arbitrarios o discrecionales.

Debido a la importancia del principio de motivación dentro de todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, con lo que consecuentemente se hace posible el efectivo ejercicio del derecho a la defensa, esta Corte Constitucional se ha pronunciado resaltando el deber de motivar que tienen los órganos públicos y de forma especial las autoridades jurisdiccionales, quienes están obligados a incorporar en cada una de sus decisiones judiciales las principales razones por las cuales adoptaron determinada postura.

<sup>1</sup> Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición: sentencia N.º 067-10-SEP-CC, caso N.º 0945-09-EP, publicado en el Registro Oficial Suplemento N.º 364 de 17 de enero de 2011.

Así, conforme fue señalado por la Corte Constitucional, para el período de transición, en las sentencias N.º 200-12-SEP-CC y 069-10-SEP-CC<sup>2</sup>, la motivación como requisito para la observancia del debido proceso, la tutela judicial efectiva y el derecho a la defensa, responden 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”.

De la misma forma, en reciente pronunciamiento, esta Corte Constitucional, en su sentencia N.º 0016-13-SEP-CC<sup>3</sup>, ha sido enfática en afirmar que la motivación de las resoluciones judiciales garantiza además el apego de la actuación de las juezas y jueces a las disposiciones constitucionales y a las leyes pertinentes en un caso en concreto, lo que a su vez contribuye al efectivo respeto de la seguridad jurídica.

“[...] Se articula simbióticamente con el derecho a una tutela judicial efectiva, y obviamente aquello contribuirá a garantizar la seguridad jurídica dentro de un estado constitucional, con el objeto de que quienes acuden a los diversos órganos jurisdiccionales en el país no queden en la indefensión, y de generar la confianza debida en el sistema jurídico ecuatoriano; empero, aquello no significa exclusivamente acceder a los órganos jurisdiccionales, sino que una vez ejercitado aquel derecho, los jueces deben guiar sus actuaciones diligentemente en aras de alcanzar la tan anhelada justicia; y es precisamente a través de la motivación de las resoluciones judiciales cuando los jueces determinan que sus actuaciones se han producido con apego a la Constitución y a las leyes que rigen un caso en concreto (...).”

Por tales razones y con la finalidad de comprobar si efectivamente existió vulneración al derecho constitucional que establece la garantía de recibir resoluciones debidamente motivadas de los órganos públicos, esta Corte examina si la sentencia emitida por la Primera Sala de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, de 8 de septiembre de 2011, determinó de forma clara y coherente las razones por las cuales aceptó el recurso de apelación interpuesto y por tanto revocó la resolución de primera instancia que concedió la acción de protección al señor Edison Fabián Montufar Sacoto.

Así, con la finalidad de analizar si la mencionada resolución está o no debidamente motivada, esta Corte Constitucional procede a examinar cuáles fueron los fundamentos que se tuvieron en cuenta para adoptar la referida decisión, así como la existencia de una coherencia lógica de razonabilidad entre las consideraciones judiciales, la pretensión, los elementos fácticos y la vinculación de las disposiciones constitucionales y legales citadas.

De esta forma, debe precisarse para efectos del análisis propuesto, que la sentencia objeto de examen consta de seis considerandos antes del *decisum* o decisión del caso concreto, cuyos contenidos se encuentran organizados de la siguiente manera: en el primer considerando se establece la competencia de la Sala para conocer y resolver el recurso de apelación y el trámite que debía seguirse para la respectiva sustanciación; en el segundo considerando consta la identificación de las partes procesales; en el tercer considerando se transcribe de forma casi íntegra la demanda de acción de protección presentada por el señor Edison Fabián Montufar Sacoto, y en el cuarto, quinto y sexto considerando se encuentran la *ratio decidendi*, es decir, las razones que fundamentan la decisión de la causa.

Por tanto, corresponde referirnos exclusivamente a los considerandos cuarto, quinto y sexto de la sentencia que se analiza, con el objeto de establecer si las razones de la Sala que constituyen la base de su decisión se han determinado en forma pertinente, suficiente y coherente.

Resulta entonces que en el considerando “CUARTO” de la sentencia, la Sala aborda cuatro puntos, dentro de los cuales cita de forma textual aproximadamente a cinco autores que hacen referencia a las características del Estado constitucional y a los derechos fundamentales. De forma seguida, sin mediar ningún razonamiento vinculante de un tema a otro, los jueces mencionan a la Carta Constitucional de la Unión Europea y a la Ley Fundamental de Alemania, junto a la concepción constitucional ecuatoriana del *sumak kawsay*. Posteriormente, dentro del mismo considerando, se hace relación al debido proceso y se apuntan de forma general temas históricos, como su formación inicial en 1215 a consecuencia de los reclamos contra “Juan sin tierra”; la Constitución de Estados Unidos en 1787 y la Revolución Francesa de 1789, relacionándolos de forma casi directa con el constitucionalismo ecuatoriano. Lo dicho lo evidenciamos a continuación:

“(...) El debido proceso cuya formación inicial se da en 1215 a consecuencia de los reclamos de los barones ingleses, amotinados contra su soberano Juan, llamado “Sin Tierra” (...). Así mismo, el debido proceso encuentra eco con la Revolución Francesa de 1789; y, su construcción a través de los tiempos hasta que en el Derecho Constitucional Ecuatoriano se fueron adoptando ciertas garantías que luego se sistematizan y en la Constitución de 1998, pasa a ser un principio fundamental de modo que consta en el Art. 75 de la actual Constitución (...)”<sup>4</sup>.

Por otro lado, en el considerando “QUINTO” de la sentencia, sin ninguna frase o razonamiento introductorio, la Sala se limita a transcribir de forma textual el contenido del artículo 88 de la Constitución, que trata del objeto de la acción de protección.

En el considerando “SEXTO” manteniendo la misma línea de redacción y exposición de ideas, los jueces competentes, sin esgrimir mayores argumentos se fundamentan en varias normas constitucionales, entre ellas: El artículo 172 (sobre la administración de justicia con sujeción a la ley); artículo 417

<sup>2</sup> Corte Constitucional, para el período de transición: sentencias N.º 200-12-SEP-CC, caso N.º 1678-10-EP y sentencia N.º 069-10-SEP-CC, caso N.º 0005-10-EP.

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 016-13-SEP-CC, caso N.º 1000-12-EP.

<sup>4</sup> Extracto del Considerando Cuarto de la sentencia impugnada en este caso.

(sobre los tratados internacionales); artículo 227 (sobre los principios de la administración pública); artículo 229 (sobre las servidoras y servidores públicos); artículo 83 (sobre los deberes y las responsabilidades de las y los ecuatorianos); artículo 436 numeral 6 de la Constitución, que trata lo relacionado a las atribuciones de la Corte Constitucional para emitir jurisprudencia vinculante.

En la misma línea, como argumento principal de la sentencia, los jueces competentes llegan a la conclusión que la cuestión que se sometió a su conocimiento tiene relación con un acto administrativo, y que estos deben impugnarse en la vía judicial ordinaria, de conformidad al artículo 173 de la Constitución, que establece: “[...] todos los actos administrativos que emanan de los órganos públicos pueden ser objeto de recurso contencioso administrativo” (sic).

De igual forma, coligen que la acción de protección únicamente procede para la tutela inmediata de un derecho constitucional violado y que en el caso en análisis “la resolución N° AD0025, del 21 de diciembre del 2010 se la (sic) efectuado en virtud de los principios constitucionales que rigen la administración pública y las atribuciones que otorga la Ley y la normativa institucional respectiva, sin que se observe que en la aplicación de esa normativa se haya producido violación constitucional alguna más aún cuando el accionante ha hecho uso del derecho a la defensa, sin limitación alguna y siendo que según nuestro ordenamiento jurídico, los derechos que pudieran ser vulnerados por una decisión administrativa se encuentran regulados por normas de carácter legal que contienen vías, administrativa y judicial para el reconocimiento de esos derechos, por lo que en la especie la acción de protección no es el camino que corresponde en este caso según lo contemplado en el Art. 42 numerales 1 y 4 en concordancia con el Art. 40 numeral 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional”.

Del análisis de la sentencia impugnada esta Corte evidencia que el argumento principal para aceptar la apelación y, en consecuencia, revocar la sentencia de primera instancia, es que, a criterio de la Primera Sala de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha el acto administrativo que se impugna, es decir, la resolución N.º AD0025 del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, debió ser recurrida en la vía ordinaria. En otras palabras, la *ratio decidendi* de la sentencia impugnada es que la cuestión que se sometió a su conocimiento tiene relación con un acto administrativo, y que estos deben impugnarse en la vía judicial ordinaria, de conformidad al artículo 173 de la Constitución, que establece: “[...] todos los actos administrativos que emanan de los órganos públicos pueden ser objeto de recurso contencioso administrativo”.

No obstante, es criterio de esta Corte Constitucional 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. De esta manera, se ha pronunciado este Organismo, en la sentencia N.º 016-13-SEP-CC, determinando que no existe otra vía más idónea para la tutela de derechos constitucionales que las garantías jurisdiccionales, entre ellas, la acción de protección.

“(...) En efecto, la acción de protección es la garantía idónea y eficaz que procede cuando el juez efectivamente verifica una real vulneración a derechos constitucionales, con lo cual, no existe otra vía para la tutela de esos derechos que no sean las garantías jurisdiccionales. No todas las vulneraciones al ordenamiento jurídico necesariamente tienen cabida para el debate en la esfera constitucional ya que para conflictos en materia de legalidad existen las vías idóneas y eficaces dentro de la jurisdicción ordinaria. El juez constitucional cuando de la sustanciación de garantía jurisdiccional establezca que no existe vulneración de derechos constitucionales, sino únicamente posibles controversias de índole infraconstitucional puede señalar la existencia de otras vías. El razonamiento que desarrolla la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece que la acción de protección procede cuando no exista otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado (...)”<sup>5</sup>.

El sistema constitucionalista de derechos y justicia sobre el cual descansa actualmente la realidad ecuatoriana, modela a las garantías jurisdiccionales con determinadas características dirigidas principalmente a la protección de los derechos constitucionales. Así, el artículo 88 de la Constitución establece que el objeto de la acción de protección es el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, en consecuencia de lo cual no puede ser considerada como el mecanismo adicional posterior de las acciones judiciales ordinarias, o peor aún, como un mecanismo absolutamente inválido frente a la activación de la vía judicial.

En tal razón, el carácter subsidiario de la acción de protección ecuatoriana determina que esta procede exclusivamente cuando de un profundo estudio de razonabilidad del caso concreto realizado por la jueza o juez, se desprende la existencia de vulneración a derechos constitucionales. Por el contrario, si en dicho análisis judicial no se determina la existencia de vulneraciones a derechos constitucionales, sino conflictos de índole infraconstitucional, a la jueza o juez le corresponde determinar cuales son las vías judiciales ordinarias las adecuadas para la solución del conflicto.

En este orden de ideas, no consta que la Sala haya realizado un ejercicio de razonamiento que tienda a la verificación de la existencia de vulneraciones a derechos constitucionales, sino que exclusivamente se limitó a aceptar la apelación bajo la consideración de que se trataba de un acto administrativo y que estos debían ser impugnados en la vía ordinaria.

En consecuencia, siendo que del examen de la resolución no se evidencia la real verificación de la existencia de vulneración a derechos constitucionales, así como tampoco se desprende una conexión clara y coherente entre los considerandos anotados, las normas constitucionales y la decisión del caso, resulta manifiesto que la sentencia emitida por la Primera Sala de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, el 8 de septiembre de 2011, no ha sido adecuadamente motivada.

<sup>5</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N° 016-13-SEP-CC, caso N.º 1000-12-EP.

En conclusión, esta Corte observa que la sentencia analizada vulnera el derecho constitucional del accionante a recibir resoluciones motivadas de los poderes públicos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución.

**2) La sentencia emitida por la Primera Sala de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, el 8 de septiembre de 2011, ¿vulnera el derecho a la seguridad jurídica?**

El accionante alega que la sentencia emitida por la Primera Sala de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, el 8 de septiembre de 2011, vulneró su derecho constitucional a la seguridad jurídica, por lo que resulta necesario realizar las siguientes precisiones.

El derecho constitucional a la seguridad jurídica se encuentra determinado en el artículo 82 de la Constitución, señalando que este se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.

Así, conforme fue señalado inicialmente, el derecho a la seguridad jurídica, no obstante ser independiente, mantiene cierta relación con el debido proceso y cada una de sus garantías, en la medida en que la seguridad jurídica se fundamenta en la existencia de normas jurídicas previas y en su cabal cumplimiento, dentro de las cuales se incluyen de forma especial aquellas que garantizan la ejecución adecuada de todo proceso en que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden.

En este orden de ideas, esta Corte Constitucional se ha pronunciado estableciendo en sus sentencias la descrita relación entre la seguridad jurídica y las garantías del debido proceso, de forma tal que la no aplicación de alguna de estas garantías deriva consecuentemente en la transgresión de la seguridad jurídica. Por lo que refiriéndose a esta relación, en las resoluciones N.º 025-10-SEP-CC y 011-09-SEP-CC, la Corte Constitucional, para el período de transición<sup>6</sup>, señaló:

“(…) constituye un atentado grave, no solo a los derechos de las personas en una causa, sino que representa una vulneración al Estado y a su seguridad jurídica, puesto que precisamente estas normas del debido proceso son las que establecen los lineamientos que aseguran que una causa se ventile en apego al respeto de derechos constitucionales y a máximas garantistas, como el acceso a los órganos jurisdiccionales y el respeto a los principios, valores y garantías constitucionales (…)”.

<sup>6</sup> Corte Constitucional, para el período de transición, sentencia N.º 025-10-SEP-CC, caso 0321-09-EP.  
Corte Constitucional, para el período de transición, sentencia N.º 011-09-SEP-CC, caso 0038-08-EP.

Conforme fue analizado en el problema jurídico anterior, siendo que la sentencia emitida por la Primera Sala de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, el 8 de septiembre de 2011, no fue adecuadamente motivada, es decir, no se aplicó lo dispuesto en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución, que establece que todas las resoluciones de los poderes públicos deben ser motivadas, deriva en el no cumplimiento de una norma jurídica pertinente previamente establecida.

En tal sentido, resulta claro que los jueces de la Primera Sala de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, al momento de expedir su sentencia del 8 de septiembre de 2011, dentro de la acción de protección N.º 731-2011, debieron cumplir con su obligación de motivar suficientemente su resolución, lo que significa que debieron cumplir con lo dispuesto en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución, y con lo que establece el artículo 4 numeral 9 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional,<sup>7</sup> como normas pertinentes previamente establecidas.

El no cumplimiento de estas normas jurídicas genera inevitablemente en las partes una suerte de incertidumbre respecto de su situación en el proceso, circunstancia que se busca precisamente evitar con el adecuado ejercicio de la seguridad jurídica, siendo que esta no es más que la garantía de que el ordenamiento jurídico será aplicado objetivamente.

De conformidad a lo anteriormente señalado, vale rescatar que son los jueces los principales garantes de la seguridad jurídica, mediante el pronunciamiento de sus decisiones; en tal sentido, esta Corte Constitucional ha afirmado la existencia de una estrecha relación entre seguridad jurídica y tutela judicial efectiva, tal como se ha planteado en la sentencia N.º 020-13-SEP-CC.

<sup>7</sup> Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas:

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

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

Art. 4.- Principios procesales.- La justicia constitucional se sustenta en los siguientes principios procesales:

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

“(…) Ambas garantías bajo estudio constituyen principios de carácter bidimensional, dependiendo de la fuente de derecho de la que se trate. Dado que la seguridad jurídica implica la preexistencia de cualquier norma, constituye en sí misma la reivindicación de las normas y los mecanismos judiciales establecidos como formas de garantía de la tutela judicial efectiva, tanto si nacen de una norma contenida en la Carta Suprema, como de la legislación secundaria. Así, el principio puede ser protegido a través de su aplicación, tanto en sede constitucional como ordinaria, dependiendo de la fuente del derecho que se vea vulnerada (...)”<sup>8</sup>.

En consecuencia, los jueces de la Primera Sala de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, en cumplimiento del artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución y artículo 4 numeral 9 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, estaban en la obligación de fundamentar adecuadamente la sentencia emitida el 8 de septiembre de 2011, dentro de la acción de protección N.º 731-2011.

Por consiguiente, la vulneración al derecho constitucional a recibir resoluciones debidamente motivadas, deriva en la vulneración a la seguridad jurídica, lo que implica que los jueces de la Primera Sala de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, al no motivar adecuadamente su sentencia debiendo hacerlo por expresa disposición constitucional, irrespetaron el propio ordenamiento jurídico ecuatoriano, dejando a las partes sin la correspondiente previsibilidad de su situación jurídica. En consecuencia, resulta claro que la sentencia analizada vulneró el derecho a la seguridad jurídica contenido en el artículo 82 de la Constitución.

### III. DECISIÓN

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

#### SENTENCIA

1. Declarar la vulneración de los derechos constitucionales a recibir resoluciones motivadas de los poderes públicos y a la seguridad jurídica.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.
3. Como medidas de reparación integral, se dispone lo siguiente:
  - a) Dejar sin efecto jurídico la sentencia emitida el 8 de septiembre de 2011, por la Primera Sala de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, dentro de la acción de protección N.º 731-2011, y todos los actos procesales y demás providencias dictadas como consecuencia de la misma.

b) Retrotraer el proceso hasta el momento en que se produjo la vulneración de los derechos constitucionales; esto es, al momento de dictar la sentencia de apelación.

c) Disponer que, previo sorteo, otra Sala de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha resuelva el recurso de apelación, en observancia de las garantías del debido proceso.

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con nueve votos de las juezas y jueces: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, en sesión ordinaria del 26 de noviembre del 2013. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL.- Es fiel copia del original.- Revisado por: ... f.) Ilegible.- Quito, a 26 de diciembre de 2013.- f.) Ilegible, Secretaría General.

#### CASO No. 1850-11-EP

**RAZÓN.-** Siento por tal, que el dictamen que antecede fue suscrito por el juez Patricio Pazmiño Freire, Presidente de la Corte Constitucional, el día lunes 09 de diciembre del dos mil trece.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL.- Es fiel copia del original.- Revisado por: ... f.) Ilegible.- Quito, a 26 de diciembre de 2013.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 26 de noviembre del 2013

#### SENTENCIA N.º 099-13-SEP-CC

#### CASO N.º 0581-12-EP

### CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

#### I. ANTECEDENTES

#### Resumen de admisibilidad

La presente acción extraordinaria de protección fue propuesta por María Matilde Terán Córdova, María Yolanda Terán Córdova, Luis Rafael Terán Córdova, Luis

<sup>8</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 020-13-SEP-CC, caso N.º 0563-12-EP.

Alberto Terán Córdova y Luis Enrique Terán Córdova, en contra de la sentencia dictada por el juez sexto de lo civil de Imbabura, dentro del juicio ordinario por reivindicación N.º 97-2008, del 18 de octubre de 2011 a las 08:20.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, el 9 de abril de 2012 certificó que en referencia a la acción N.º 0581-12-EP, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

Mediante auto de 30 de mayo de 2012 la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, admitió a trámite la presente acción extraordinaria de protección

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.

La Secretaría General de la Corte Constitucional de conformidad al sorteo efectuado por el Pleno del Organismo, en sesión extraordinaria del 03 de enero de 2013, mediante memorando N.º 020-CCE-SG-SUS-2013 del 10 de enero de 2013, remitió el expediente a la jueza sustanciadora María del Carmen Maldonado, a fin de que continúe con el trámite de la causa, quien mediante auto del 23 de julio de 2013, avocó conocimiento de la presente acción extraordinaria de protección.

#### Argumentos planteados en la demanda

Los accionantes señalan que son únicos y universales herederos de su padre, Luis Alberto Terán Rodríguez, quien falleció en la parroquia Miguel Egas Cabezas del cantón Otavalo, provincia de Imbabura, el 18 de mayo de 2011, y que actualmente se encuentran en posesión efectiva de los bienes del causante, conforme lo señala el acta notarial otorgada por el doctor Fausto Edmundo Navarrete Andrade, notario segundo del cantón Otavalo.

Afirman que en el juicio ordinario N.º 97-2008, en donde sus padres Luis Alberto Terán Rodríguez y María Córdova Lema fueron demandados, no se les notificó con la sentencia dictada el 18 de octubre de 2011, conforme ordena el artículo 83 del Código de Procedimiento Civil<sup>1</sup>, tomando en consideración que su padre falleció cinco meses antes de la emisión de la sentencia.

<sup>1</sup> Código de Procedimiento Civil, Art. 83: "Cuando falleciere alguno de los litigantes, se notificará a sus herederos para que comparezcan al juicio.

A quienes fueren conocidos se les notificará en persona o por una sola boleta, y a quienes fueren desconocidos o no se pudiere determinar su residencia, mediante una sola publicación en la forma y con los efectos señalados por el Art. 82.

La notificación se hará con la providencia en que se dispone contar con los herederos en el juicio. La publicación por la prensa contendrá únicamente un extracto de aquella."

Por esta razón, los accionantes alegan que se les ha causado indefensión, ya que ellos no tuvieron conocimiento del proceso hasta el 19 de marzo de 2012, fecha en la cual los cónyuges José Antonio Vega Lima y María Carmen Ipiates Coneja, actores del proceso, en compañía de algunas personas, entre ellos la señora depositaria judicial y agentes de la policía nacional, procedieron a destruir una parte de los sembríos de la propiedad y las cercas del inmueble, con la finalidad de desalojarlos del lugar.

Con estos antecedentes, señalan que la falta de notificación de la sentencia provocó indefensión, vulnerando sus derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, a la seguridad jurídica y al debido proceso.

#### Derechos presuntamente transgredidos

Los legitimados activos consideran que la decisión judicial impugnada vulnera sus derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, consagrada en el artículo 75 de la Constitución de la República, al debido proceso en sus garantías previstas en el artículo 76, numerales 1 y 7, literales **a**, **b**, **c**, **h** y **m**, ibídem, y al derecho a la seguridad jurídica reconocido en el artículo 82 de la Constitución.

#### Pretensión concreta

Con los antecedentes expuestos, los accionantes solicitan que se declare la vulneración de derechos constitucionales y, en consecuencia, se ordene "...la reparación integral a los afectados puesto que el proceso es nulo desde el momento en que no se [les notificó] de la existencia del juicio."

#### Contestación a la demanda

Mediante escrito del 14 de agosto de 2013, comparece el doctor Julio Bolívar Vallejo Burbano, en calidad de juez de la Unidad Judicial de lo Civil y Mercantil del cantón Otavalo de la provincia de Imbabura (ex Juzgado Sexto de lo Civil de Imbabura), y manifiesta lo siguiente:

"Con resolución No. 026-2013, de fecha 21 de mayo de 2013, y Acción de Personal No. 7914-DNP, fui designado Juez Sexto de lo Civil de Imbabura, hoy Unidad Judicial, en reemplazo del doctor Galo Espinoza, por tanto, desde esta fecha comienza mi responsabilidad en esta Judicatura. (...) La demanda ha sido presentada el lunes 25 de febrero del 2008, calificada el 3 de marzo del 2008, a las 08H30, y su sentencia fue emitida el día 18 de octubre de 2011, es decir su calificación, estudio, tramitación y sentencia de este juicio ordinario de Reivindicación No. 0097-2008, fueron realizados exclusivamente y responsabilidad del señor Dr. Galo Espinosa Erazo (...) Por lo mismo, no me corresponde realizar argumentación de descargo de este juicio, por haberse emitido la sentencia, sin que Yo haya participado, como Usted, lo solicita."

## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### Competencia de la Corte Constitucional

El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones extraordinarias

de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 63 y 191, numeral 2, literal d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

#### **Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección**

La acción extraordinaria de protección se encuentra establecida en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República. Como se ha reiterado en varios fallos, el objeto de la acción extraordinaria de protección radica en la defensa de los derechos constitucionales y las normas del debido proceso ante su vulneración, a través de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, que se hallen firmes o ejecutoriados, por lo que, asumiendo el espíritu tutelar de la vigente Carta Fundamental, mediante esta acción excepcional se permite que dichas decisiones puedan ser objeto de análisis por parte del más alto órgano de justicia constitucional en el país, como es la Corte Constitucional.

En este orden, todos los 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 consideran vulnerados derechos reconocidos en la Constitución, mecanismo previsto para que la competencia asumida por los jueces esté subordinada a los mandatos del ordenamiento supremo.

#### **Determinación y resolución del problema jurídico**

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

#### **La falta de notificación de la sentencia dictada por el juez sexto de lo civil de Imbabura, el 18 de octubre de 2011, dentro del juicio ordinario de reivindicación N.º 97-2008, ¿vulneró el derecho a la defensa de los accionantes?**

El debido proceso, consagrado en el artículo 76 de la Constitución de la República, constituye un derecho de protección y un principio constitucional elemental, siendo el conjunto de derechos y garantías propias del accionado o parte demandada, así como las condiciones de carácter sustantivo y procesal, que deben cumplirse en procura de que quienes son sometidos a procesos en los cuales se determinen derechos y obligaciones, gocen de las garantías para ejercer su derecho de defensa y obtener de los órganos judiciales y administrativos un proceso exento de arbitrariedades. Dentro de las garantías que reconoce el debido proceso, se encuentra el derecho a la defensa. Esta Corte Constitucional<sup>2</sup>, respecto al mencionado derecho, ha señalado que:

“Se trata de uno de los elementos sustanciales del debido proceso, en tanto se convierte en el principio jurídico procesal o sustantivo, por el cual toda persona tiene derecho a ciertas garantías mínimas para asegurar un resultado justo y equitativo dentro del proceso, de tener la oportunidad para ser oído y hacer valer sus pretensiones frente al juez. El derecho a la defensa, en el ámbito constitucional y en los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos, exige que nadie sea privado de los medios necesarios para proclamar y hacer respetar sus derechos dentro de un proceso legal, equilibrando, en lo posible, las facultades que tienen tanto el sujeto procesal accionante como el accionado, para contradecir la prueba de cargo, aportar medios de prueba que consoliden su condición e impugnar las decisiones legales que le sean contrarias, a efectos de salvaguardar la vigencia efectiva del Estado constitucional de derechos y justicia. En concreto, el derecho a la defensa adquiere el carácter de norma con jerarquía constitucional, legítimo para todo tipo de proceso, emanado de los valores de seguridad jurídica y de igualdad de oportunidades para acceder a una recta administración de justicia, y permite que el accionado o parte demandada tenga la oportunidad de ser escuchado, hacer valer sus razones, ofrecer y controlar la prueba e intervenir en la causa en pie de igualdad con la parte actora”.

En este escenario, el derecho a la defensa constituye la garantía para que el accionado o parte demandada pueda acceder al sistema judicial, administrativo o de cualquier índole en el que se determinen derechos y obligaciones, con el propósito de ser escuchado, hacer valer sus razones, preparar y presentar su prueba, intervenir en igualdad de condiciones con la contra parte, así como recurrir del fallo, si lo considera necesario.

El presente caso deviene del juicio de reivindicación planteado por los cónyuges José Antonio Vega Lima y María Carmen Ipiales Coneja, en contra de los cónyuges Luis Alberto Terán Rodríguez y María Córdova Lema, el que se sustanció en el Juzgado Sexto de lo Civil de Imbabura, en juicio ordinario signado con el N.º 97-2008. El 18 de octubre de 2011, el juez sexto de lo civil de Imbabura, con sede en el cantón Otavalo, dictó sentencia aceptando la demanda y dispuso que se restituya el inmueble materia de la acción a los actores José Antonio Vega Lima y María Carmen Ipiales Coneja, dentro de un plazo de sesenta días contados desde que se ejecute la sentencia.

Conforme la razón suscrita por el secretario del Juzgado Sexto de lo Civil de Imbabura del 18 de octubre de 2011, que obra a fojas 93 del proceso, la sentencia fue notificada mediante boletas a Luis Alberto Terán Rodríguez y María Córdova Lema en la casilla judicial N.º 18 de su defensor, doctor Jorge Torres, y a los señores José Antonio Vega Lima y María Carmen Ipiales Coneja, en la casilla judicial N.º 46, de su defensor, doctor Mario León Echeverría.

Posteriormente, el 26 de enero de 2012, los actores del proceso solicitaron al juez sexto de lo civil de Imbabura que, por cuanto la sentencia se encuentra ejecutoriada, ordene la entrega del bien inmueble materia de la litis,

<sup>2</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 039-13-SEP-CC, caso N.º 2114-11-EP, de 24 de julio del 2013.

petición que fue atendida el 16 de febrero de 2012, en donde el juez ordenó que se entregue el bien inmueble a los demandantes.

Ahora bien, los accionantes señalan que no tuvieron conocimiento del proceso reivindicatorio seguido en contra de sus padres, sino hasta el día 19 de marzo de 2012, fecha en que los actores del proceso reivindicatorio, en compañía de su abogado defensor, con el respaldo de la depositaria judicial y agentes de la Policía Nacional, procedieron a destruir parte de los sembríos de maíz y las cercas del inmueble, con la finalidad de posesionarse del mismo.

En el libelo de la demanda los accionantes señalan que su padre falleció el 18 de mayo de 2011, es decir, cinco meses antes de la emisión de la sentencia, conforme lo demuestran con la partida de defunción adjunta al proceso que obra a fojas 110. Por tanto, señalan que se han vulnerado sus derechos constitucionales y de manera particular el derecho a la defensa, por cuanto no se les notificó de la existencia del proceso, conforme lo ordena el artículo 83 del Código de Procedimiento Civil<sup>3</sup>, y de esta manera se los dejó en indefensión. Así, los legitimados activos manifiestan que la falta de citación con el juicio de reivindicación seguido en contra de su fallecido padre, ocasionó que no puedan ejercer su derecho a la defensa e impugnar la sentencia dictada dentro del proceso, lo que produjo que esta se ejecutorie y posteriormente se ejecute, ocasionando la vulneración de sus derechos constitucionales.

De la revisión del expediente se verifica que a partir del fallecimiento del demandado (18 de mayo de 2011), las únicas diligencias practicadas en el proceso fueron el 3 de junio de 2011, en la que el juez sexto de lo civil dictó autos para sentencia, y el 18 de octubre de 2011, fecha en la que se dictó la sentencia; sin embargo, se evidencia que no existe notificación alguna a los herederos de Luis Alberto Terán Rodríguez, conforme manda el Código de Procedimiento Civil.

Esta falta de notificación ocasionó que los accionantes no puedan ejercer su legítimo derecho a la defensa, lo que les causó indefensión, por cuanto desconocían del proceso seguido en contra de su padre, el mismo que fue de su conocimiento cuando la sentencia ya se encontraba ejecutoriada y en proceso de ejecución, esto es, el día 19 de marzo de 2012.

Acerca de la importancia de la notificación, dentro del derecho constitucional a la defensa, esta Corte Constitucional se ha pronunciado al respecto en la sentencia N.º 012-13-SEP-CC, señalando lo siguiente:

<sup>3</sup> Código de Procedimiento Civil, Art. 83: "Cuando falleciere alguno de los litigantes, se notificará a sus herederos para que comparezcan al juicio.

A quienes fueren conocidos se les notificará en persona o por una sola boleta, y a quienes fueren desconocidos o no se pudiere determinar su residencia, mediante una sola publicación en la forma y con los efectos señalados por el Art. 82.

La notificación se hará con la providencia en que se dispone contar con los herederos en el juicio. La publicación por la prensa contendrá únicamente un extracto de aquella."

"En suma el pleno ejercicio del derecho a la defensa es vital durante la tramitación del procedimiento, porque de ello dependerá en última instancia el resultado del mismo. Así, constitucionalmente hablando, es obligación inherente a la función del juez, el asegurarse que se cumpla con notificar al acusado y al abogado defensor, con la suficiente antelación, y no excluirlo indebidamente del proceso, puesto que de otro modo no se garantiza el derecho de las personas a exponer sus posiciones a ser oídas por los tribunales, o a presentar sus argumentos o pruebas de defensa"<sup>4</sup>.

En este sentido, la falta de notificación, al ser la única medida prevista en la ley para dar a conocer de un proceso judicial a los herederos, con la finalidad de que estos comparezcan a juicio, tiene el mismo efecto que la falta de citación, ya que en ambos casos el fin que persigue el legislador es que las partes puedan ejercer su legítimo derecho a la defensa, mismo que les fue negado a los herederos del señor Luis Alberto Terán Rodríguez, quienes desconocían del proceso.

Con estas consideraciones, se concluye que al no existir la notificación a los herederos del señor Luis Alberto Terán Rodríguez, dentro del juicio ordinario de reivindicación N.º 97-2008, sustanciado en el Juzgado Sexto de lo Civil de Imbabura, se vulneró el derecho a la defensa de los accionantes, previsto 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 vulnerado el derecho constitucional a la defensa.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.
3. Como medidas de reparación integral se dispone lo siguiente:
  - 3.1. Dejar sin efecto la providencia del 3 de junio de 2011 y la sentencia del 18 de octubre de 2011, expedidas por el juez sexto de lo civil de Imbabura.
  - 3.2. Retrotraer el proceso hasta el momento en que se produjo la vulneración del derecho de los accionantes, esto es, cuando los herederos del demandado debieron ser notificados en el juicio ordinario de reivindicación N.º 97-2008.
  - 3.3. Disponer que previo sorteo otro juez de lo civil de Imbabura conozca la causa, observando las garantías del debido proceso.

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 012-13-SEP-CC, caso N.º 0253-11-EP, de 09 de mayo de 2013.

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con ocho votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, María del Carmen Maldonado Sánchez, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia del juez Marcelo Jaramillo Villa, en sesión ordinaria del 26 de noviembre del 2013. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL.- Es fiel copia del original.- Revisado por: ... f.) Ilegible.- Quito, a 26 de diciembre de 2013.- f.) Ilegible, Secretaría General.

#### **CASO No. 0581-12-EP**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el juez Patricio Pazmiño Freire, presidente de la Corte Constitucional, el día miércoles 18 de diciembre del dos mil trece.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL.- Es fiel copia del original.- Revisado por: ... f.) Ilegible.- Quito, a 26 de diciembre de 2013.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 26 de noviembre de 2013

#### **SENTENCIA N.º 100-13-SEP-CC**

#### **CASO N.º 0642-12-EP**

### **CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

#### **I. ANTECEDENTES**

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

El señor Luis Alberto Arteaga Carrasco, en su calidad de gerente general de Televisión Manabita S. A. (TVM), amparado en lo dispuesto en el artículo 94 de la Constitución de la República del Ecuador, presenta acción extraordinaria de protección en contra del auto dictado por el juez décimo segundo de garantías penales de Pichincha, el 25 de febrero de 2012, dentro del Proceso Penal N.º 447-2012. El recurrente afirma que la referida decisión judicial ha

vulnerado sus derechos constitucionales al debido proceso, tutela judicial efectiva, derecho de las víctimas de infracciones penales, seguridad jurídica, derecho a la igualdad y principios para el ejercicio de los derechos consagrados en los artículos 76, 75, 78, 82, 66 numeral 4 y artículo 11 de la Constitución de la República, respectivamente.

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, publicado en el suplemento del Registro Oficial N.º 587 del 30 de noviembre de 2011, la Secretaría General certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, el 22 de mayo de 2012 a las 15h49, avocó conocimiento de la presente causa y admitió a trámite la acción (fs. 07), indicando que se proceda al sorteo para la sustanciación de la misma.

El 03 de septiembre de 2012, en virtud del sorteo realizado en sesión extraordinaria por parte del Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, el 30 de agosto de 2012, la Secretaría General, según obra a fs. 18, remitió el expediente del presente caso signado con el N.º 0642-12-EP, al despacho del exjuez constitucional, Patricio Herrera.

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

Mediante memorando N.º 028-CCE-SG-SUS-2013, de conformidad al sorteo realizado el 03 de enero de 2013, el secretario general, Jaime Pozo Chamorro, remitió la presente causa al despacho del juez constitucional, Patricio Pazmiño Freire, quien avocó conocimiento de la causa el 15 de enero de 2013.

#### **Sentencia o auto que se impugna**

Auto dictado por el juez décimo segundo de garantías penales de Pichincha, el 25 de febrero de 2012, dentro del proceso N.º 447-2012-KM:

“[...] JUZGADO DÉCIMO SEGUNDO DE GARANTÍAS PENALES DE PICHINCHA. Quito, sábado 25 de febrero del 2012, las 09h43. Agréguese al expediente el escrito presentado. Admitiendo la opinión del Dr. Patricio Navarrete S., Fiscal de Pichincha, y conforme lo preceptuado taxativamente en el Art. 38 del Código de Procedimiento Penal anterior, dispongo el archivo de la denuncia presentada y de todas las actuaciones anexas a la misma, en consecuencia para efectos del inciso último del Art. 39 ibídem, remítase el expediente penal al señor representante de la Fiscalía antes mencionado. NOTIFÍQUESE”.

#### **Antecedentes del caso concreto**

El señor Luis Alberto Arteaga Carrasco, en calidad de gerente general de Televisión Manabita S. A. (TVM),

presenta denuncia penal por el cometimiento del supuesto delito de falsificación de instrumento público, correspondiendo su conocimiento al Fiscal N.º 2 de la Unidad de Fe Pública de Pichincha, quien inicia el proceso de indagación previa. El 18 de enero de 2012, el referido fiscal se dirige al fiscal provincial de Pichincha, para excusarse del conocimiento de la causa, aduciendo la presentación de escritos injuriosos por parte del accionante.

Así, el conocimiento de la causa recae en el agente fiscal N.º 4 de la Fiscalía Especializada en la Fe Pública, quien el 10 de febrero de 2012, expide resolución de desestimación fundamentándola en los artículos 38 y 39 del Código de Procedimiento Penal.

Previo sorteo, correspondió el conocimiento de la solicitud al juez décimo segundo de garantías penales de Pichincha, quien mediante providencia del 12 de febrero de 2012, corre traslado al demandado a fin de que se pronuncie en 48 horas. Finalmente, mediante auto dictado el 25 de febrero de 2012 a las 09h43, el referido juez resuelve archivar el proceso.

#### Detalle de la demanda

El señor Luis Alberto Arteaga Carrasco, gerente general de Televisión Manabita S. A. (TVM), con fundamento en lo dispuesto en los artículos 94 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 10, 58, 59, 60, 61 y 62 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto definitivo dictado por el juez décimo segundo de garantías penales de Pichincha, el 25 de febrero de 2012 a las 09h43, dentro del proceso penal N.º 447-2012, seguido por la Fiscalía N.º 2 de Pichincha, por la denuncia presentada por el accionante en contra de los señores Ricardo Javier Herrera Miranda e Iván Efrén Valdez Andrade.

A criterio del accionante, mediante el auto definitivo señalado, el juez décimo segundo de garantías penales resuelve disponer el archivo de la denuncia presentada, sin haber realizado un análisis de las principales piezas procesales. Manifiesta que su denuncia fue presentada ante la Fiscalía por falsificación y alteración de firmas y rúbricas del escrito que contiene un supuesto desistimiento suscrito por el accionante, referente al trámite de impugnaciones de las Resoluciones N.º 4394 y 4976, expedidas por el CONARTEL, por la adjudicación de 22 canales de banda UHF.

Argumenta que su denuncia originó el inicio de la Indagación Previa N.º 447-2012, dentro de la cual el fiscal practicó diferentes diligencias como el reconocimiento del lugar de los hechos, el informe pericial documentológico, entre otros, de los cuales a su criterio, al evidenciar que existían suficientes elementos de convicción para atribuir la participación en este delito a los representantes legales de la compañía Sistemas Globales de Comunicación HC Global S. A., mediante escrito del 26 de septiembre de 2011, solicitó al fiscal el inicio de la instrucción fiscal, quien mediante escrito del 10 de octubre de 2011, solicitó a su vez al juez señalar día y hora a fin de que se lleve a cabo la audiencia de formulación de cargos.

Señala el accionante que esta audiencia no se pudo llevar a cabo por la inasistencia del fiscal, el mismo que mediante escrito dirigido al juez manifestó que le es indispensable recopilar mayores elementos de convicción para tener la certeza de la existencia del delito y la responsabilidad de la persona en el cometimiento del mismo, por lo cual solicitó se espere su nuevo requerimiento para la realización de la audiencia.

De lo expuesto, manifiesta que de la lectura del artículo 217 del Código de Procedimiento Penal, se desprende que el fiscal tiene la facultad de solicitar día y hora para la realización de la audiencia de formulación de cargos, cuando este cuente con los suficientes elementos de convicción que le hagan presumir la participación en el delito denunciado, si no contaba con estos elementos nunca debió pedir día y hora para que se lleve a efecto la audiencia de formulación de cargos, actuación que a su criterio es irregular del fiscal.

Finalmente, sostiene que el mencionado fiscal, Cesar Almeida Subía, se inhiere de conocer la causa, asumiendo la competencia de la misma el doctor Patricio Navarrete, el cual contrariando derechos constitucionales, solicita el archivo de la causa, enviando el expediente nuevamente a la Sala de Sorteos de la Función Judicial. Argumenta que la causa recae en el Juzgado Décimo Segundo de Garantías Penales, quien en un hecho de evidente violación de derechos le corre traslado en providencia del 14 de febrero de 2012, con el Juicio de Desestimación, esta providencia contenía errores, como lo eran los nombres y apellidos de los demandados, lo cual a su criterio tenía como finalidad inducirle en error, por lo que no contestó dicho traslado. Sostiene que el 25 de febrero de 2012, se le notificó con el archivo de su denuncia, sin considerar que el juez mencionado no tenía competencia.

#### Fundamentos de derecho del accionante

Sobre la base de los hechos citados, el accionante considera que se han violado los siguientes derechos constitucionales: debido proceso, tutela judicial efectiva, derecho de las víctimas de infracciones penales, seguridad jurídica, derecho a la igualdad y principios para el ejercicio de los derechos consagrados en los artículos 75, 76, 78, 82, 66 numeral 4 y 11 de la Constitución de la República, respectivamente.

#### Pretensión

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

“...**Por los argumentos jurídicos expuestos solicito que la Corte Constitucional mediante sentencia resuelva:** 1. Se admita la presente acción extraordinaria de protección. 2. Se declare la violación a los derechos constitucionales a la defensa, a la réplica, a la contradicción, al debido proceso, a la seguridad jurídica y a la tutela judicial efectiva, consagrados en la Constitución de la República del Ecuador. 3. Se deje sin efecto EL AUTO DEFINITIVO CON FUERZA DE SENTENCIA de fecha 25 de febrero del 2012.- a las 09h43, dictada por el Juez Décimo Segundo de Garantías Penales de Pichincha Dr. Pablo Almeida Narváez...”.

**Contestación a la demanda**

El señor Ricardo Herrera Miranda, representante de la empresa HC GLOBAL S. A., en calidad de tercero con interés, sobre lo principal sostiene:

En base a la opinión del fiscal de Pichincha y de acuerdo con el artículo 38 del Código de Procedimiento Penal anterior, el juez dispuso el archivo de la denuncia presentada, remitiendo el expediente a la Fiscalía, y la providencia de archivo no fue objeto de impugnación por parte del acusador particular, por lo que se encuentra firme y ejecutoriada, ya que el fiscal dentro de la indagación previa no encontró suficientes elementos para establecer la configuración del delito acusado.

Manifiesta que en la acusación particular hecha por el legitimado activo, se lo involucra junto con el señor Iván Efrén Valdez Andrade, quien ejerció la Gerencia de HC GLOBAL por muy corto tiempo, y con mucha diferencia de tiempo de la acusación del supuesto delito. Sin embargo, en la versión que rindió, comprobó que al momento del cometimiento del delito de falsificación no se encontraba en el país.

Además manifiesta que dentro de la indagación previa mediante las declaraciones de los funcionarios del ex CORNATEL, no se encuentran irregularidades en la adjudicación de los canales de televisión, cumpliendo así con todos los requisitos requeridos y necesarios, rechazando la impugnación del accionante, quien presenta directamente un escrito de desistimiento.

En base a lo expuesto, solicita se inadmita la acción extraordinaria de protección propuesta y se ordene su archivo.

Abogado Marcos Arteaga Valenzuela, en su calidad de director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, en contestación a la demanda manifiesta:

“(…) en relación con la acción extraordinaria de protección No. 642-12 EP, presentada por Luis Alberto Arteaga Carrasco, en calidad de gerente general de Televisión Manabita S.A. TVM, en contra de la sentencia dictada por el Juez Décimo Segundo de Garantías Penales de Pichincha, dentro del juicio penal No. 447-12, seguido por la Fiscalía General del Estado, por denuncia presentada por el hoy accionante en contra de Ricardo Javier Herrera Miranda e Iván Efrén Valdéz Andrade, ante usted comparezco y manifiesto: Que, señalo la casilla constitucional No. 18 para recibir notificaciones (…)”.

Doctora Cecilia Armas Erazo de Tobar, en su calidad de directora de asesoría jurídica (e), subrogante del fiscal general del Estado, señala que:

La acción extraordinaria de protección presentada por el señor Luis Alberto Arteaga Carrasco, es infundada, ya que la resolución dictada por el juez décimo segundo de garantías penales de Pichincha, no violenta ningún derecho constitucional, respecto a la desestimación de la denuncia. Además afirma que el juez hizo una correcta aplicación de

las normas legales del Código de Procedimiento Penal, por lo tanto la presente acción resulta improcedente.

Doctor Pablo Almeida, en su calidad de juez décimo segundo de garantías penales de Pichincha, en el escrito de contestación a la demanda, sobre lo principal argumenta:

La providencia del 14 de febrero de 2012, dispuso que el señor Luis Alberto Arteaga Carrasco, dentro de 48 horas, conteste su acuerdo o desacuerdo con la solicitud de desestimación propuesta por el fiscal en este caso, doctor Patricio Navarrete. Sin embargo, manifiesta que el accionante no presentó ningún escrito, por lo que cumpliendo con las reglas del debido proceso, sin conculcar derecho alguno de las partes y en estricto apego a la Ley y al procedimiento, dictó la providencia el 25 de febrero de 2012 –impugnada a través de esta acción extraordinaria de protección–, en la cual dispuso el archivo de la denuncia presentada y de todas las actuaciones anexas a la misma.

Esta providencia causo ejecutoria, no obstante el accionante recién el día 8 de marzo de 2012 comparece y contesta la providencia dictada 23 días antes. Considera que con los antecedentes expuestos, demuestra que ha cumplido a cabalidad el debido proceso, dentro del marco constitucional y legal, y que el auto definitivo que según el actor Luis Alberto Arteaga Carrasco es el motivo de la presente Acción Extraordinaria de Protección goza de toda validez jurídica.

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

La Corte Constitucional, es competente para conocer y resolver sobre las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 63 y 191 numeral 2 literal **d** de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y de acuerdo con artículo 3 numeral 8, literal **b** y el tercer inciso del artículo 35 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional. En el presente caso de la acción presentada en contra del auto dictado por el Juez Décimo Segundo de Garantías Penales de Pichincha, el día 25 de febrero de 2012, dentro del Proceso Penal No. 447-2012-KM.

**Legitimación activa**

El accionante se encuentra legitimado para interponer la presente 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 creación de la acción extraordinaria de protección en la Constitución del año 2008, responde a la necesidad de ejercer una mayor protección en los derechos constitucionales dentro de la sustanciación de los procesos judiciales, puesto que anteriormente los mismos no contaban con garantías que efectivicen su exigibilidad y cumplimiento. En este sentido, la acción extraordinaria de protección faculta a la Corte Constitucional para realizar el análisis y control de las sentencias o autos definitivos que por acción u omisión hayan vulnerado derechos constitucionales.

Esta garantía, no debe ser vista ni entendida como una instancia adicional, a la cual se pueda acceder cuando una sentencia ha sido desfavorable a los intereses de los particulares, sino por el contrario la acción extraordinaria de protección únicamente procede en los casos en que una determinada decisión judicial haya incurrido en la violación de derechos.

De esta forma, la acción extraordinaria de protección es aquella garantía que cabe exclusivamente en contra de sentencias o autos definitivos en los que por acción u omisión se haya violado el debido proceso u otros derechos constitucionales reconocidos en la Constitución, una vez que se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, a menos que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia de la persona titular del derecho constitucional vulnerado, conforme lo previsto en el artículo 94 de la Constitución de la República.

**Determinación de los problemas jurídicos constitucionales a ser examinados**

En esta oportunidad, la Corte Constitucional examinará que el auto del 25 de febrero de 2012, dictado por el juez décimo segundo de garantías penales de Pichincha, dentro del proceso penal N.º 447-2012, tenga sustento constitucional; para ello, es indispensable determinar cuáles son las cuestiones constitucionales que se plantean en la demanda y las contestaciones a la misma.

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

1. La decisión judicial impugnada ¿vulneró el derecho constitucional a la seguridad jurídica?
2. La providencia del 14 de febrero de 2012, ¿vulneró los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva y debido proceso?

**Resolución de los problemas jurídicos****1. La decisión judicial impugnada ¿vulneró el derecho constitucional a la seguridad jurídica?**

El accionante presenta acción extraordinaria de protección en contra del auto del 25 de febrero de 2012, dictado dentro

del proceso penal N.º 447-2012, a través del cual el juez décimo segundo de garantías penales de Pichincha dispone el archivo de la causa, acogiendo la solicitud de desestimación solicitada por el fiscal. A criterio del accionante, esta decisión vulnera sus derechos constitucionales, específicamente el derecho a la seguridad jurídica, por cuanto considera que el juez archivó su denuncia sin tener los suficientes elementos de convicción para ello.

El derecho constitucional a la seguridad jurídica se encuentra consagrado en el artículo 82 de la Constitución de la República en el que se determina: “El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respecto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”.

Este derecho es de suma importancia para el ordenamiento jurídico, por cuanto otorga certeza a las personas, en lo referente al respeto a la Constitución como norma jerárquicamente superior y en la aplicación de normas por parte de las autoridades que ejerzan competencia para ello.

En este sentido, este derecho no debe ser entendido de forma aislada a los demás derechos, ya que su esencia es la de brindar convicción a la ciudadanía de que sus derechos constitucionales serán respetados por todos los poderes públicos, a través de la existencia y aplicación de normativas jurídicas que hayan sido dictadas con anterioridad a la materialización de un caso concreto.

La Corte Constitucional en reiteradas ocasiones se ha referido a la seguridad jurídica, así manifestó: “El derecho a la seguridad jurídica encuentra su fundamento en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes, por expresa disposición constitucional. Todos estos presupuestos deben ser observados por las autoridades competentes, quienes en la presente causa, investidas de potestad jurisdiccional, deben dar fiel cumplimiento a lo que dispone la Constitución de la República, respetando y haciendo respetar los derechos que se consagran en el texto constitucional”<sup>1</sup>.

El caso *sub judice*, proviene de la indagación previa, por el delito de falsificación de instrumento público, iniciada por la denuncia presentada por el accionante, cuya sustanciación correspondió al fiscal N.º 2 de la Unidad de Fe Pública de Pichincha. Durante el desarrollo del proceso, el fiscal solicitó al Juez de Garantías Penales de Pichincha señalar día y hora para la realización de la audiencia de formulación de cargos. Previo sorteo, correspondió el conocimiento de la solicitud, al juez décimo quinto de garantías penales de Pichincha, quien señala día y hora para la realización de la audiencia.

<sup>1</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 067-13-SEP-CC, dictada dentro del caso N.º 2172-11-EP.

En la fecha señalada el fiscal no compareció y posteriormente presentó un escrito en el que solicita se señale un nuevo día y hora. El 18 de enero de 2012, el referido fiscal se dirige al fiscal provincial de Pichincha, para excusarse del conocimiento de la causa, aduciendo que el accionante ha venido presentado escritos injuriosos. Esta excusa fue acogida por el fiscal de Pichincha y dispone que continúe con el conocimiento de la causa el agente fiscal N.º 4 de la Fiscalía Especializada en la Fe Pública, quien el 10 de febrero de 2012, expide resolución de desestimación fundamentándola en los artículos 38 y 39 del Código de Procedimiento Penal, por cuanto a su criterio, del análisis de los hechos, no se ha llegado a recaudar evidencias que permitan presumir que los sospechosos eran autores del delito de falsificación de documento público y que por el hecho de haber transcurrido más de un año desde que la indagación previa fue abierta, se constituye en un obstáculo para la prosecución de la causa.

Al respecto, se debe precisar que el proceso penal se encuentra regulado en nuestro ordenamiento jurídico por el Código Penal, como norma sustantiva, y por el Código de Procedimiento Penal, como norma adjetiva; dentro de los cuales se establecen respectivamente las infracciones penales, así como los procedimientos debidos para sustanciar las mismas.

Así, el Código de Procedimiento Penal recoge a la indagación previa como la etapa preprocesal de carácter investigativa dentro de la cual el fiscal recopila todas las evidencias y demás vestigios que le permitan analizar el supuesto cometimiento de una infracción penal. De esta forma, se establecen normas atinentes a determinar los procedimientos, plazos, condiciones y demás disposiciones inherentes a la materia penal, en aras de la realización del debido proceso.

Conforme lo dicho, el artículo 38 del Código de Procedimiento Penal determina: “El fiscal podrá solicitar al juez de garantías penales la desestimación, el archivo provisional y el archivo definitivo de las investigaciones”.

En este sentido, una vez que el fiscal presentó su resolución de desestimación, se envió el proceso a la Sala de Sorteos de la Función Judicial de Pichincha, a fin de que el proceso sea sorteado a uno de los jueces de garantías penales, correspondiendo su conocimiento al juez décimo segundo de garantías penales de Pichincha, quién mediante providencia dictada el 14 de febrero de 2012, resolvió: “Previamente a disponer lo que en derecho corresponde y atendiendo el requerimiento planteado por el Dr. Patricio Navarrete, Fiscal de Pichincha, de conformidad con lo dispuesto en el Art. 39 del Código de Procedimiento Penal Vigente, óigase al denunciante por el plazo de cuarenta y ocho horas (...)”.

En vista de que el accionante no emitió ningún pronunciamiento respecto de la resolución enviada por el fiscal, el juez décimo segundo de garantías penales, el 25 de febrero de 2012 a las 09h43, emitió un auto en el cual señala: “Admitiendo la opinión del Dr. Patricio Navarrete S., Fiscal de Pichincha, y conforme lo preceptuado taxativamente en el Art. 38 del Código de Procedimiento Penal anterior, dispongo el archivo de la denuncia

presentada y de todas las actuaciones anexas a la misma, en consecuencia para efectos del inciso último del Art. 39 *ibidem*, remítase el expediente penal al señor representante de la Fiscalía antes mencionado”. Decisión contra la cual se presenta esta acción extraordinaria de protección.

Para establecer si la referida decisión judicial, vulnera el derecho constitucional a la seguridad jurídica es importante remitirnos a lo dispuesto en el artículo 39 de la norma *ibidem*, en el que se establece:

“El fiscal solicitará al juez de garantías penales, mediante requerimiento debidamente fundamentado, el archivo de la denuncia, cuando sea manifiesto que el acto no constituye delito o cuando exista algún obstáculo legal insubsanable para el desarrollo del proceso. El juez, previo a resolver, debe oír al denunciante. La resolución del juez de garantías penales no será susceptible de impugnación. Si el juez decide no aceptar el pronunciamiento del fiscal, enviará el caso al fiscal superior, quien a su vez delegará a otro fiscal para que continúe con la investigación pre procesal o en su caso, prosiga con la tramitación de la causa”.

La norma transcrita otorga independencia al juez de garantías penales para aceptar o no el requerimiento de archivo de la indagación previa, estableciendo que la resolución del juez deberá ser emitida después de oír al denunciante, para lo cual se otorgará un plazo establecido, a fin de que el mismo pueda ejercer su derecho a la defensa, presentando sus argumentos respecto al requerimiento del fiscal.

Del análisis de los hechos expuestos, se evidencia que el juez décimo segundo de garantías penales de Pichincha, previo sorteo mediante el cual radicaba su competencia, al recibir la solicitud de desestimación por parte del fiscal, corrió traslado a las partes a fin de que se pronuncien, lo cual fue debidamente notificado, conforme se desprende a fs. 287 del proceso. Sin embargo, en vista de la falta de pronunciamiento por parte del denunciante, veintitrés días después de emitido el decreto, en uso de la independencia judicial que ostenta y en aplicación de la norma referida, el juez acogió la solicitud del fiscal y dispuso el archivo de la causa, dictando el auto impugnado a través de esta acción.

Por las consideraciones expuestas, esta actuación judicial efectuada dentro del marco de las competencias constitucionales y legales, se ciñó a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico vigente, por lo cual se evidencia que no existe vulneración del derecho constitucional a la seguridad jurídica.

## **2. La providencia del 14 de febrero de 2012, ¿vulneró los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva y debido proceso?**

El accionante en el libelo de su demanda, señala que se vulneraron sus derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva y debido proceso en la garantía del derecho a la defensa, por cuanto la providencia del 14 de febrero de 2012, mediante la cual se disponía correr traslado al denunciante a fin de que se pronuncie, contenía errores de forma que le impidieron ejercer su derecho a la defensa.

En este sentido, esta Corte considera preciso señalar que dicha decisión judicial no es objeto de la presente acción extraordinaria de protección, ya que la decisión judicial impugnada es el auto del 25 de febrero de 2012 analizado en el anterior problema jurídico, y es sobre lo cual se pronunció la Sala de Admisión de la Corte Constitucional en el auto del 22 de mayo de 2012 a las 15h49, que en lo principal resolvió: “(...) en ejercicio de su competencia **AVOCA** conocimiento de la causa **No. 0642-12-EP**, acción extraordinaria de protección presentada por Luis Alberto Arteaga Carrasco, en su calidad de Gerente General de Televisión Manabita S.A. TVM, quien fundamentado en el artículo 94 de la Constitución de la República, 10, 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la propone contra la sentencia de 25 de febrero de 2012 (...) **QUINTO.-** (...) Por lo expuesto y sin que esto implique un pronunciamiento de fondo respecto de las pretensiones se **ADMITE** a trámite la acción extraordinaria de protección (...)”.

Sin embargo, el accionante en el libelo de su demanda se refiere también a esta providencia, alegando que a través de la misma se vulneró su derecho constitucional a la tutela judicial efectiva y defensa.

La tutela judicial efectiva es un derecho que se encuentra consagrado en el artículo 75 de la Constitución de la República que 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”.

Este derecho constitucional tutela que todas las personas puedan acceder a los órganos de justicia, a fin de ejercer sus derechos y obtener de ellos un pronunciamiento motivado. Este acceso a la justicia, no puede estar limitado por ningún tipo de restricción que ocasione la indefensión de la persona que se crea afectada.

En este sentido, la Constitución de la República ha determinado como principios de este derecho a los de inmediación y celeridad, a fin de que los pronunciamientos judiciales sean expedidos oportuna y eficazmente, en observancia de las garantías del debido proceso.

La Corte Constitucional en referencia a este derecho constitucional ha manifestado que: “Este principio se establece como un derecho de protección para permitir a toda persona el cumplimiento de los principios de inmediación y celeridad; se puede decir entonces, que el derecho a la tutela judicial efectiva, es 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”<sup>2</sup>.

De esta misma forma, el artículo 76 numeral 7 de la Constitución de la República recoge el derecho constitucional a la defensa, el cual incluye un conjunto de garantías básicas, como: a) Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del proceso; b) Contar con el tiempo y los medios adecuados para la preparación de su defensa; c) Ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones; d) Los procedimientos serán públicos; e) Nadie podrá ser interrogado sin la presencia de un abogado particular o defensor público; f) Ser asistido gratuitamente por una traductora o traductor o intérprete; g) En procedimientos judiciales ser asistido por una abogada o abogado de su elección o por defensora o defensor público; h) Presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistido, así como también replicar los argumentos de las otras partes; i) Nadie podrá ser juzgado más de una vez por la misma causa y materia; j) Quienes actúen como testigos o peritos estarán obligados a comparecer ante la jueza, juez o autoridad, a responder el interrogatorio respectivo; k) Ser juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente; l) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas y m) Recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre su derecho.

Así, se constituye en una obligación de los operadores de justicia, garantizar que todas las partes procesales, puedan acceder a la justicia dentro de un proceso, para así ejercer su derecho a la defensa, a través de la presentación de escritos, que deberán ser atendidos oportunamente por los jueces, la práctica de pruebas, la comunicación debida de todas las actuaciones judiciales y en fin, empleando todos los medios necesarios, que les permitan ser parte activa de una causa.

Del análisis del proceso, se constata que la providencia del 14 de febrero de 2012, dictada por el juez décimo segundo de garantías penales de Pichincha, competente en razón del sorteo efectuado el 10 de febrero de 2012, disponía que previo a pronunciarse sobre el requerimiento de desestimación del fiscal se oiga al denunciante.

Sin embargo, del análisis de la referida providencia, no se constata que la misma haya contenido errores de forma como supuestamente alega el accionante en su demanda, ni mucho menos que sea un auto definitivo que ponga fin al proceso.

Por tal razón, el argumento del accionante, de que por cuanto la providencia que le fue notificada, contenía errores de forma, le llevó a no dar contestación a la misma, provocando la vulneración de sus derechos constitucionales, carece de sustento constitucional, ya que la Corte Constitucional a través de una acción extraordinaria de protección no puede suplir la falta de impulso de una parte procesal en la sustanciación de una causa, mucho menos si se observa que el fundamento de la demanda además de dirigirse a la decisión judicial impugnada, se sustenta en providencias que no se constituyen en decisiones definitivas dentro de un proceso.

Bajo este criterio, no se evidencia vulneración del derecho constitucional a la tutela judicial efectiva ni al debido proceso en la garantía del derecho a la defensa, ya que el

<sup>2</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 012-13-SEP-CC, dictada dentro del caso N.º 0253-11-EP.

accionante contó con todos los medios legales y procesales necesarios para acceder a la justicia, sin que en ningún momento del proceso se lo haya dejado en indefensión.

En referencia a los demás derechos constitucionales que el accionante manifiesta le fueron vulnerados, la Corte Constitucional precisa que en la demanda no se determina de que forma estos fueron transgredidos, ya que simplemente se realiza una mera enunciación a los mismos, sin precisar las condiciones, los medios o las razones por las cuales se consideran vulnerados. Por tal razón, la Corte Constitucional no se pronuncia al respecto.

### III. DECISIÓN

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

#### SENTENCIA

1. Declarar que no ha existido vulneración de derechos constitucionales.
2. Negar la acción extraordinaria de protección planteada.
3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con ocho votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, María del Carmen Maldonado Sánchez, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia del juez Marcelo Jaramillo Villa, en sesión ordinaria del 26 de noviembre del 2013. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL.- Es fiel copia del original.- Revisado por: ... f.) Ilegible.- Quito, a 26 de diciembre de 2013.- f.) Ilegible, Secretaría General.

#### CASO No. 0642-12-EP

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el juez Patricio Pazmiño Freire, presidente de la Corte Constitucional, el día miércoles 18 de diciembre del dos mil trece.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL.- Es fiel copia del original.- Revisado por: ... f.) Ilegible.- Quito, a 26 de diciembre de 2013.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 04 de diciembre del 2013

#### SENTENCIA N.º 103-13-SEP-CC

#### CASO N.º 0767-10-EP

#### CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

#### I. ANTECEDENTES

##### Resumen de admisibilidad

La presente acción extraordinaria de protección fue presentada el 18 de marzo de 2010 a las 17:55, por Jorge Enrique Pinto Cuarán, en calidad de director ejecutivo del INDA, en contra de la sentencia emitida el 22 de febrero de 2010, por la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas, dentro de la acción de protección N.º 197-2009; 760-2009 (G.28.180).

El secretario general de la Corte Constitucional, para el período de transición, certificó con fecha 14 de junio de 2010 a las 17h55, que en referencia a la acción N.º 767-10-EP no se había presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, admitió a trámite la presente acción extraordinaria de protección el 07 de diciembre de 2010 a las 16h21. Efectuado el sorteo para designar juez constitucional ponente, le correspondió conocer el presente proceso al exjuez constitucional, Edgar Zárate Zárate.

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.

La Secretaría General de la Corte Constitucional de conformidad al sorteo efectuado por el Pleno del Organismo, en sesión extraordinaria del 03 de enero de 2013, mediante memorando N.º 020-CCE-SG-SUS-2013 del 10 de enero de 2013, remitió el expediente a la jueza constitucional, María del Carmen Maldonado, a fin de que continúe con el trámite de la causa.

La jueza sustanciadora mediante providencia del 20 de agosto de 2013 a las 09h00, avocó conocimiento de la presente acción extraordinaria de protección y notificó a las partes procesales.

##### Argumentos planteados en la demanda

Jorge Enrique Pinto Cuarán, director del INDA, en la demanda presentada el 18 de marzo de 2010, a las 17:55, en lo principal manifiesta que mediante acción de personal N.º 070699 del 01 de agosto de 2008, de conformidad con lo dispuesto en el literal **b** del artículo 18 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, LOSCCA, se lo nombró de forma provisional al ingeniero Luis Fabrizio Reyes Moreno, en el puesto de profesional de la Delegación Provincial del INDA en Manabí, con lugar de trabajo en Esmeraldas. Mediante acción de personal N.º 080534 del 29 de junio de 2009, se dio por terminado el nombramiento provisional extendido al

ingeniero Reyes Moreno en la acción de personal N.º 070699, por existir sentencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Portoviejo, de fecha 24 de enero de 2008, en la cual se dispone el reintegro a sus funciones de profesional del INDA en la delegación de Manabí, al señor Jhonny Macartur Barcia Macay, servidor que era el titular de la partida y que se encontraba suspendido de sus funciones, por destitución de su puesto, hasta producirse el fallo emitido por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Portoviejo.

Afirma que el señor Fabrizzio Reyes Moreno consideró que este último acto administrativo contenido en la acción de personal N.º 080534 del 29 de junio de 2009, viola sus derechos constitucionales establecidos en la Constitución de la República y en la Declaración Universal de Derechos Humanos, por lo que presentó una acción de protección solicitando que, en sentencia, se mande a reparar de forma integral el derecho violado, es decir, se lo reintegre a su puesto de trabajo y se le paguen todas la remuneraciones que dejó de percibir desde la fecha de su cesación; acción de protección que fue resuelta a favor del accionante por el juez primero de trabajo de Esmeraldas, en sentencia del 23 de octubre de 2009 y confirmada por la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas mediante sentencia del 22 de febrero de 2010 a las 14:15.

Alega que con la sentencia de la acción de protección emitida por la Corte Provincial de Justicia de Esmeralda, de fecha 22 de febrero de 2010, suscrita por los jueces Joel Arias Vélez y Víctor Guilcapi, y el conjuce Mario Guevara Farías, se violó el debido proceso y la tutela judicial efectiva, por cuanto en sus considerandos se manifiesta ligera y falsamente que el director ejecutivo del INDA violenta la Constitución al cesar en funciones al señor Reyes Moreno. Agrega que al emitir la acción de personal N.º 070699 del 01 de agosto de 2008, dicho puesto se encontraba condicionado a lo prescrito en el literal b.2 del artículo 18 de la LOSCCA y que por no corresponder a las circunstancias previstas en los sub literales b.3 y b.4, la acción de personal corresponde al nombramiento provisional; por tanto, la resolución del juez de trabajo y de la Corte Provincial de Esmeraldas violan el debido proceso al no motivar las dos resoluciones con las debidas fundamentaciones fácticas, jurídicas y legales, requisitos establecidos en el literal 1 numeral 7 del artículo 76 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 82 ibídem, cuando existiendo normas jurídicas claras y públicas, las autoridades competentes no respetan la Constitución, al confundir un nombramiento provisional por partida litigiosa, con un nombramiento a prueba.

Finalmente, señala que la Corte Provincial de Esmeraldas, en la resolución del 22 de febrero de 2010, vulneró disposiciones constitucionales al permitir el ingreso a un puesto público sin concurso de merecimientos y oposición.

#### **Derechos constitucionales presuntamente transgredidos en las decisiones judiciales impugnadas**

A criterio del legitimado activo, la sentencia objeto de la presente acción extraordinaria de protección vulnera los derechos consagrados en los artículos 61 numeral 7; 76 numeral 7 literal i; 82, 169, 228 y 229 de la Constitución de la República.

#### **Pretensión concreta**

El legitimado activo solicita que se declare la vulneración de sus derechos constitucionales y se deje sin efecto la sentencia del 23 de octubre de 2009 a las 09:00, emitida por el juez primero de trabajo de Esmeraldas y del 22 de febrero de 2010 a las 14:15, emitida por la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas, dentro de la acción de protección N.º 197-2009; 760-2009 (G.28.180).

#### **Contestación a la demanda**

#### **Planteamiento de los legitimados pasivos**

Los jueces de la sala única de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas fueron notificados legalmente el 21 de agosto de 2013, con el auto de avoco de la causa; sin embargo, no han comparecido en la presente causa.

#### **Comparecencia de terceros interesados**

#### **De la Procuraduría General del Estado**

El procurador general del Estado fue notificado legalmente el 20 de agosto de 2013, con el auto de avoco de la causa; no obstante, no ha comparecido en la presente causa.

Al señor Luis Fabrizzio Reyes Moreno se le notificó a través del secretario de la sala única de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas, tal como consta en el oficio N.º 0071-2013-CCE-AEGM, suscrito por el actuario del despacho de sustanciación, y recibido el 21 de agosto de 2013 en la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas (fs. 27). Sin embargo, no ha comparecido en la presente causa.

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

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

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

#### **Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección**

La acción extraordinaria de protección se encuentra establecida en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República. El objeto de esta acción radica en la defensa de los derechos constitucionales y las normas del debido proceso que han sido vulnerados en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, por lo que, asumiendo el espíritu tutelar de la vigente Carta

Fundamental, mediante esta acción excepcional se permite que las referidas decisiones judiciales puedan ser objeto de análisis por parte de la Corte Constitucional, el más alto órgano de justicia constitucional en el país.

En tal virtud, la acción extraordinaria de protección es una garantía constitucional que propende defender los derechos dentro de un Estado constitucional de derechos y justicia, que tiene como su deber primordial garantizar, sin ningún tipo de discriminación, el goce efectivo de los derechos establecidos en la Constitución y en instrumentos internacionales de derechos humanos. Por tanto, el deber más alto del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos constitucionales que son de aplicación directa e inmediata, sin que deba exigirse para su ejercicio condiciones o requisitos que no estén establecidos en la Constitución, o alegar falta de norma para justificar su violación, pues los derechos serán plenamente justiciables por mandato del artículo 11 numeral 3 del texto constitucional.

En este orden, todos los 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.

#### **Antecedentes del caso**

Antes de proceder con el análisis de la presente acción extraordinaria de protección, es necesario detallar los antecedentes que dieron origen a este caso, ya que tanto el director ejecutivo del INDA como el señor Jhonny Macartur Barcia Macay presentaron de manera independiente acciones extraordinarias de protección, impugnando una misma sentencia.

#### **Caso N.º 1 (0768-10-EP)**

El señor Jhonny Macartur Barcia Macay se desempeñaba como funcionario del Instituto Nacional de Desarrollo Agrario INDA, con nombramiento regular hasta el 29 de agosto del 2006, cuando a través de un sumario administrativo fue destituido; en tal virtud, el mencionado funcionario presentó una demanda ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Portoviejo.

Mientras se tramita este juicio, el INDA, amparado en la disposición contenida en el artículo 18 literal b numeral 2 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa que regía al momento en que se desarrollaba este caso, procedió a contratar, mediante nombramiento provisional, al señor Luis Fabrizio Reyes Moreno, por el tiempo que duraba el litigio, es decir, el contratado debía sujetarse a las condiciones establecidas en el artículo antes mencionado, que señala que son nombramientos provisionales: “Aquellos expedidos para ocupar el puesto de un servidor que ha sido suspendido en sus funciones, o destituido de su puesto, hasta que se produzca el fallo del Tribunal de lo Contencioso Administrativo u otra instancia jurídica facultada para aquello”.

El 24 de enero de 2008, el señor Jhonny Barcia Macay obtiene un fallo favorable del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Portoviejo, mismo que fue confirmado por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia el 31 de agosto de 2009; fallo que ordenó el reintegro del funcionario a su puesto de trabajo. En tal virtud, se dio por terminado el nombramiento provisional extendido a favor Fabrizio Reyes, porque fue clara la condición de que reintegrado el servidor a su puesto de trabajo, la persona que estaba ocupando su nombramiento, de manera provisional, debería cesar en sus funciones de manera automática.

Por su parte, el señor Fabrizio Reyes Moreno presentó una acción de protección, solicitando ser reintegrado a sus funciones; el juez primero de trabajo de Esmeraldas aceptó la acción de protección mediante sentencia emitida el 23 de octubre de 2009 a las 09:00, misma que fue confirmada por la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas el 22 de febrero de 2010 a las 14:15.

Ante esta situación, el señor Jhonny Barcia Macay, funcionario restituido y tercero interesado, presentó el 25 de marzo de 2010 una acción extraordinaria de protección, impugnando las sentencias del 23 de octubre de 2009 y del 22 de febrero de 2010, emitidas dentro de la acción de protección N.º 197-2009; 760-2009 (G.28.180), argumentando que estas decisiones judiciales vulneran sus derechos, ya que se conceden a favor de Reyes Moreno un derecho que no le pertenece. La Corte Constitucional signó el caso con el N.º 0768-10-EP. La Secretaría General certificó, con fecha 14 de junio de 2010 a las 17:55, que el caso N.º 0768-10-EP tiene relación con el caso N.º 0767-10-EP (que ahora es materia de esta acción).

La causa N.º 0768-10-EP, –cuyo legitimado activo fue el señor Jhonny Barcia Macay– fue resuelta por la Corte Constitucional, para el período de transición, el 19 de abril de 2012, mediante sentencia N.º 158-12-SEP-CC<sup>1</sup>, la misma que dejó sin efecto la sentencia impugnada (del 22 de febrero de 2010) y la sentencia de primera instancia (del 23 de octubre de 2009). De manera textual señaló lo siguiente:

“Dejar sin efecto las sentencias emitidas por la Corte Provincial de Esmeraldas, en apelación de la acción de protección N.º 197-2009; y, por el Juzgado Primero de Trabajo de Esmeraldas.”

#### **Caso N.º 2 (0767-10-EP)**

La presente acción extraordinaria de protección, signada con el N.º 0767-10-EP, materia de este análisis, fue presentada por el director ejecutivo del INDA, quien impugna la misma sentencia del 22 de febrero de 2010 (que ya fue dejada sin efecto por la Corte Constitucional, para el período de transición, mediante sentencia N.º 158-12-SEP-CC). En el acápite II fueron detallados los argumentos de esta demanda.

<sup>1</sup> Sentencia No. 158-12-SEP-CC de 19 de abril de 2012 (Caso No. 0768-10-EP).

En resumen, tanto el señor Jhonny Barcia Macay (caso N.º 0768-10-EP), así como el director ejecutivo del INDA (caso N.º 0767-10-EP), a través de demandas independientes, impugnaron mediante acción extraordinaria de protección la sentencia del 22 de febrero de 2010 emitida por la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas, dentro de la acción de protección N.º 197-2009; 760-2009 (G.28.180); no obstante, la Sala de Admisión, a pesar de ser acciones que tienen relación, según la certificación de la Secretaría General, no dispuso la acumulación de las causas, y por ello se tramitaron por separado.

#### Determinación del problema jurídico a ser resuelto

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

**¿Existe materia que resolver, si en la presente acción se ha impugnado una sentencia que la Corte Constitucional, para el periodo de transición, ya la dejó sin efecto?**

En el caso *sub examine*, el accionante pretende que se declare que la sentencia impugnada viola el debido proceso, la tutela judicial efectiva y la seguridad jurídica, al reintegrar como servidor público del INDA a un funcionario que tenía nombramiento provisional, y cuya permanencia en el cargo estaba condicionada a una decisión judicial de reintegrar o no al titular de esa partida.

Mediante sentencia N.º 158-12-SEP-CC del 19 de abril de 2012, la Corte Constitucional, para el periodo de transición, resolvió dejar sin efecto la sentencia que ahora nuevamente se impugna en esta acción, por vulnerar los derechos establecidos en los artículos 75, 76 numerales 1 y 7 literales **a**, **b**, **c** y **h**; 325, 82, 61 numeral 7, 229 segundo inciso y 169 de la Constitución de la República.

La *ratio decidendi* de la sentencia N.º 158-12-SEP-CC determinó lo siguiente:

“...Por lo tanto, de la acción de personal N.º 070699 de fecha 01-08-2008, se deduce que fue nombrado hasta que se produzca el fallo del Tribunal de lo Contencioso Administrativo u otra instancia jurídica facultada para aquello. De allí que el nombramiento provisional extendido a favor del Ingeniero Reyes Moreno ha debido entenderse hasta que se resuelva en última y definitiva instancia el juicio propuesto por el accionante. Por tanto, una vez que en sentencia se dispuso el reintegro del accionante señor Jhonny Macartur Barcia Macay, el INDA procedió a dar por terminado el nombramiento provisional que fue extendido a favor del Ingeniero Luis Fabricio Reyes Moreno; en consecuencia, resulta constitucional, legal y jurídico que se concluya la relación laboral de este último, sin que deba entenderse este hecho como violación a derechos consagrados en la Carta Magna; además, no se advierte violación de derecho constitucional alguno...Por lo tanto, los derechos pueden verse

limitados por leyes en la medida que sean compatibles con el núcleo esencial del derecho que se está regulando, a fin de garantizar un bienestar general en la sociedad... Asumiendo el carácter excepcional de esta acción se permite que las sentencias, autos y resoluciones firmes o ejecutoriadas puedan ser objeto de revisión por parte del más alto órgano de control de constitucionalidad en el país, como es la Corte Constitucional, teniendo como efecto inmediato, si se encontrare la vulneración de estos derechos, la reparación del derecho violado, y por ende dejar sin efecto la resolución firme o ejecutoriada que ha sido impugnada. En este sentido, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en su artículo 59 establece que:

“Legitimación activa.- La acción extraordinaria de protección puede ser interpuesta por cualquier persona o grupo de personas que han o **hayan debido ser parte en un proceso por sí mismas** o por medio de procurador judicial”. (Lo resaltado pertenece a la Corte).

El señor Jhonny Macartur Barcia Macay no fue notificado de la acción de protección, seguida en el Juzgado Primero de Trabajo de Esmeraldas y en apelación ante la Corte Provincial de Esmeraldas, por lo que no tuvo el derecho de defenderse o pronunciarse, vulnerándose así el debido proceso establecido en el artículo 76 de la Constitución”.

Conforme a lo expuesto, la sentencia impugnada quedó sin efecto por decisión de la Corte Constitucional, para el periodo de transición; es decir, surte efectos de cosa juzgada y no puede ser objeto de otra acción extraordinaria de protección, ya que genera la certeza de la tutela de derechos sobre el asunto debatido, no admitiendo una nueva discusión sobre la declaratoria.

En este orden de ideas, es menester puntualizar que, conforme el artículo 440 de la Constitución de la República “Las sentencias y los autos de la Corte Constitucional tendrán el carácter de definitivos e inapelables”. En esta misma línea, el artículo 162 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece que: “Las sentencias y dictámenes constitucionales son de inmediato cumplimiento...” De tal manera, se configura la cosa juzgada constitucional, en virtud de la cual las decisiones que emite el máximo organismo de administración de justicia en esta materia, no pueden ser revisadas ni modificadas, siendo necesario su acatamiento inmediato. La cosa juzgada tiene como elementos esenciales la inmutabilidad de la decisión, así como su carácter definitivo. En este sentido, la sentencia o dictamen que, en materia constitucional se adopte, en consideración a las normas citadas, no pueden ser revisadas, sea en el mismo u otro proceso.

Cabe indicar, además, que lo expuesto en líneas previas garantiza el derecho al debido proceso de las partes procesales y de los terceros interesados en determinado caso, en la garantía a no ser juzgado más de una vez por la misma causa y materia, consagrado en el artículo 76 numeral 7 literal **i** de la Constitución de la República, así

como a la seguridad jurídica, pues la cosa juzgada genera certeza en cuanto a la inmutabilidad de las decisiones jurisdiccionales, configurándose, de este modo, como una garantía del pleno y efectivo cumplimiento de las medidas dispuestas en las sentencias o dictámenes.

Por lo expuesto, la Corte Constitucional no puede analizar y decidir sobre la impugnación a la sentencia emitida el 22 de febrero de 2010 a las 14:15, por la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas, en razón de que la referida sentencia ya fue analizada por la Corte Constitucional, para el período de transición, dejándola sin efecto.

Es necesario agregar que la decisión mencionada de la Corte Constitucional, para el período de transición, confirma la pretensión del ahora accionante, al determinar que en la decisión del Juzgado Primero de Trabajo de Esmeraldas y de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas, sí existió vulneración de derechos y, por ello, quedaron sin efecto.

Finalmente, se agrega que sobre la sentencia impugnada ya existe cosa juzgada y el respeto a una decisión anterior de la Corte Constitucional es un elemento primordial para que las decisiones constitucionales gocen de eficacia; es decir, esta Corte deberá sujetarse a lo ya decidido en la sentencia N.º 158-12-SEP-CC, y con ello garantizar la seguridad jurídica previsto en el artículo 82 de la Constitución de la República.

### III. DECISIÓN

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

#### SENTENCIA

1. Negar la acción extraordinaria de protección planteada por el accionante, pues en el presente caso no hay materia que resolver. Se estará a lo dispuesto en la sentencia N.º 158-12-SEP-CC del 19 de abril de 2012, emitida por la Corte Constitucional para el período de transición.
2. Disponer el archivo de la causa.
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 ocho votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Wendy Molina Andrade, sin contar con la presencia del juez Patricio Pazmiño Freire, en sesión ordinaria del 04 de diciembre de 2013. Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL.- Es fiel copia del original.- Revisado por: ... f.) Ilegible.- Quito, a 26 de diciembre de 2013.- f.) Ilegible, Secretaría General.

#### CASO No. 0767-10-EP

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por la jueza Wendy Molina Andrade, presidenta (e) de la Corte Constitucional, el día jueves 19 de diciembre de dos mil trece.- Lo certifico.

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

CORTE CONSTITUCIONAL.- Es fiel copia del original.- Revisado por: ... f.) Ilegible.- Quito, a 26 de diciembre de 2013.- f.) Ilegible, Secretaría General.

---

#### EL DIRECTORIO DE LA EMPRESA PÚBLICA HIDROPLAYAS EP.

#### Considerando:

Que, el numeral 3 del Art. 225 de la Constitución de la República del Ecuador indica cuales son los organismos, dependencias, entidades del sector público;

Que, la constitución de la República del Ecuador en su Art. 318, dice que el agua es patrimonio nacional estratégico de uso público, dominio inalienable e imprescriptible del Estado, y constituye un elemento vital para la naturaleza y para la existencia de los seres humanos. Prohíbe toda forma de privatización del agua. Así mismo determina que la gestión del agua será exclusivamente pública o comunitaria; y que, los servicios públicos de abastecimiento de agua potable serán prestados únicamente por persona jurídicas estatales o comunitarias;

Que, el Artículo 315 de la Constitución de la República dispone que el Estado constituirá empresas públicas para la gestión de sectores estratégicos, la prestación de servicios públicos, el aprovechamiento sustentable de recursos naturales o de bienes públicos y el desarrollo de otras actividades económicas;

Que, así mismo tal como lo regula el Art. 226 de la Constitución de la República del Ecuador: "Las instituciones del Estado, 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;

Que, mediante ordenanza publicada en el Registro Oficial No. 302 del lunes 18 de octubre del 2010 por medio de la cual la I. Municipalidad de Playas asume la competencia exclusiva para prestar el servicio de agua potable, alcantarillado y drenaje pluvial en el cantón Playas y zonas de influencia; y crea HIDROPLAYAS EP., bajo la disposición de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, como persona jurídica de derecho público, con patrimonio propio, dotada de autonomía presupuestaria, financiera, económica, administrativa y de gestión;

Que, es deber del Directorio de la Empresa HIDROPLAYAS EP. establecer los montos con los cuales asegure y garantice en forma eficiente la provisión, uso y prestación de los servicios de agua potable, alcantarillado sanitario y drenaje pluvial en la jurisdicción cantonal de Playas y zonas de influencia, los mismos que no han sido actualizados desde hace siete años;

Que, en doctrina jurídica, el bien común implica el beneficio que debe ser compartido por todos los miembros de la comunidad; y, al que tanto en general cuanto a la especie, todos debemos contribuir con nuestros medios y nuestra conducta;

En uso de sus facultades legales,

Expide:

**LA REFORMA AL PLIEGO TARIFARIO QUE CONSTA EN LA ORDENANZA REGLAMENTARIA PARA LA PROVISIÓN, USO Y PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE ALCANTARILLADO SANITARIO, DRENAJE PLUVIAL EN LA JURISDICCIÓN CANTONAL DE PLAYAS, Y ZONAS DE INFLUENCIA PRESTADOS POR HIDROPLAYAS EP.**

**Art. 1.-** la presente reforma tiene como objetivo actualizar los valores por costo de operaciones y cargos fijos en los sectores donde exista la obra de infraestructura.

**Art. 2.-** la estructura tarifaria a aplicarse por la HIDROPLAYAS EP que a continuación describe está fundamentada en la Ordenanza Reglamentaria para la Provisión, Uso y Prestación de los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado Sanitario, Drenaje Pluvial en la Jurisdicción Cantonal de Playas y Zonas de Influencia.

**Art. 3.-** A continuación, se detalla los rubros a cobrar en las diferentes categorías:

**ESTRUCTURA TARIFARIA.-** HIDROPLAYAS EP. A continuación describe la estructura tarifaria definida por este reglamento. Las tarifas que no estén definidas serán cobradas a su costo real.

RANGO CONSUMO MES M3	TARIFA RESIDENCIAL		Mantenimiento
	m3 AAPP	m3 AASS	USD/Usuario
0-10	0,55	0,28	3,00
11-20	0,60	0,30	3,00
21-50	0,65	0,33	3,00
51-70	0,70	0,35	3,00
71-90	0,75	0,38	3,00
91-100	0,80	0,40	3,00
101 o más	0,85	0,43	3,00

RANGO CONSUMO MES M3	TARIFA COMERCIAL		Mantenimiento
	m3 AAPP	m3 AASS	USD/Usuario
0-10	1,05	0,53	4,00
11-20	1,15	0,58	4,00
21-50	1,25	0,63	4,00
51-70	1,35	0,68	4,00
71-90	1,45	0,73	4,00
91-100	1,55	0,78	4,00
101 o más	1,65	0,83	4,00

RANGO CONSUMO MES M3	TARIFA INDUSTRIAL		Mantenimiento
	m3 AAPP	m3 AASS	USD/Usuario
0-10	1,30	0,65	25,00
11-20	1,35	0,68	25,00
21-50	1,40	0,70	25,00
51-70	1,45	0,73	25,00
71-90	1,50	0,75	25,00
91-100	1,55	0,78	25,00
101 o más	1,60	0,80	25,00

RANGO CONSUMO MES M3	TARIFA INDUSTRIAL		Mantenimiento
	m3 AAPP	m3 AASS	USD/Usuario
0-10	0,60	0,30	3,00
11-20	0,70	0,35	3,00
21-50	0,80	0,40	3,00
51-70	0,90	0,45	3,00
71-90	1,00	0,50	3,00
91-100	1,10	0,55	3,00
101 o más	1,20	0,60	3,00

SUB-CATEGORIA	TARIFA BOCATOMAS		Mantenimiento
	m3 AAPP	m3 AASS	USD/Usuario
RESIDENCIAL	0,80	0,00	0,00
COMERCIAL	1,20	0,00	0,00
INDUSTRIAL	1,50	0,00	0,00

El beneficio de la tercera edad es aplicable a los primeros 20 m3. Ley del Anciano.

**Vigencia.-** La presente reforma al pliego tarifario entrara en vigencia desde la fecha de su promulgación en el Registro Oficial y disponiéndose además su publicación en la página web de la entidad, conforme lo determina el Art 11 del Código Tributario.

Dado y firmado en la sala de Sesiones del Directorio de HIDROPLAYAS EP., el 13 de Diciembre del 2013.

f.) Abg. Esp. Francisco Xavier Rojas Esteves, Gerente General (E) - Secretario del Directorio de HIDROPLAYAS EP.

**CERTIFICO:** Que el presente “LA REFORMA AL PLIEGO TARIFARIO QUE CONSTA EN LA ORDENANZA REGLAMENTARIA PARA LA PROVISIÓN, USO Y PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE, ALCANTARILLADO SANITARIO, DRENAJE PLUVIAL EN LA JURISDICCIÓN CANTONAL DE PLAYAS Y ZONAS DE INFLUENCIA PRESTADOS POR HIDROPLAYAS EP.”, fue aprobado en primero y segundo debate por el Directorio de HIDROPLAYAS EP., en las sesiones ordinaria y extraordinaria, respectivamente,

celebradas el 22 de Noviembre del 2013 y el 13 de Diciembre del 2013.

f.) Abg. Esp. Francisco Xavier Rojas Esteves, Gerente General (E) - Secretario del Directorio de HIDROPLAYAS EP.

General Villamil, Playas, 14 de Diciembre del 2013.

EL REGISTRO OFICIAL no se responsabiliza por los errores ortográficos, gramaticales, de fondo y/o de forma que contengan los documentos publicados, dichos documentos remitidos por las diferentes instituciones para su promulgación, son transcritos fielmente a sus originales, los mismos que se encuentran archivados y son nuestro respaldo.