



# REGISTRO OFICIAL

## ÓRGANO DEL GOBIERNO DEL ECUADOR

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

### SEGUNDO SUPLEMENTO

**Año III - Nº 559**

**Quito, miércoles 5 de agosto de 2015**

**Valor: US\$ 5.00 + IVA**

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

Quito: Avenida 12 de Octubre  
N23-99 y Wilson

Edificio 12 de Octubre  
Segundo Piso  
Telf. 290-1629

Oficinas centrales y ventas:  
Telf. 223-4540  
394-1800 Ext. 2301

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

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

Suscripción semestral:  
US\$ 200 + IVA para la ciudad de Quito  
US\$ 225 + IVA para el resto del país

Impreso en Editora Nacional  
148 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

#### DICTÁMENES:

001-15-DCP-CC Declárese la constitucionalidad del proyecto de convocatoria a consulta popular propuesto por el economista Rafael Correa Delgado, Presidente de la República a fin de que las ciudadanas y ciudadanos habitantes del sector denominado "La Manga del Cura" definan a cual jurisdicción territorial provincial desean que pertenezca .....	2
007-15-DTI-CC Declárese que el "Acuerdo entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República de Kazajstán acerca de la supresión de requisitos de visas para los portadores de pasaportes diplomáticos, oficiales y ordinarios", requiere aprobación legislativa previa por parte de la Asamblea Nacional .....	8
014-15-DEE-CC Declárese la constitucionalidad a la declaratoria de estado de excepción, contenido en el Decreto Ejecutivo No. 759 del 09 de mayo de 2011 .....	19
015-15-DEE-CC Declárese la constitucionalidad a la declaratoria de estado de excepción, contenido en el Decreto Ejecutivo No. 1352 del 05 de noviembre de 2012 .....	28
<b>SENTENCIAS:</b>	
008-14-SCN-CC Niéguese las consultas de norma planteadas por la señora Ana del Rocío Mayorga .....	36
018-15-SEP-CC Acéptese la acción extraordinaria de protección presentada por el economista Bolívar Raúl Bolaños Garaicoa .....	48
018-15-SIS-CC Niéguese la acción por incumplimiento planteada por el señor Miguel Romeo Cruz Andrade .....	59
021-15-SIN-CC Acéptese la acción pública de inconstitucionalidad planteada por la abogada María del Carmen Burgos Macías .....	69

	Págs.
022-15-SIN-CC Acéptese la acción pública de inconstitucionalidad planteada por la abogada María del Carmen Burgos Macías.....	78
027-15-SEP-CC Acéptese la acción extraordinaria de protección planteada por el señor Franklin Ariosto Reyes Bone .....	87
044-15-SIS-CC Acéptese la acción de incumplimiento de sentencia planteada por Nancy Antonieta Vélez Mera .....	97
164-15-SEP-CC Acéptese la acción extraordinaria de protección planteada por la señora Betzaida de Lourdes Donoso Ávila .....	101
201-15-SEP-CC Niéguese la acción extraordinaria de protección presentada por la señora Carmen Irene Pico Macías .....	113
202-15-SEP-CC Niéguese la acción extraordinaria de protección planteada por el señor Luis Armando Guevara Gallegos .....	118
203-15-SEP-CC Niéguese la acción extraordinaria de protección planteada por la abogada Dolores Teresa Cevallos Andrade .....	122
204-15-SEP-CC Niéguese la acción extraordinaria de protección planteada por la señora Darlin Lucía Vallecilla Suarez .....	127
206-15-SEP-CC Niéguese la acción extraordinaria de protección planteada por la señora Esthela Fabiola Pérez León .....	133
208-15-SEP-CC Niéguese la acción extraordinaria de protección planteada por el señor Franklin Marcelo Sánchez Pástor .....	142

sido propuesta por el economista Rafael Correa Delgado, presidente constitucional de la República, mediante la cual solicita que la Corte Constitucional emita su dictamen de constitucionalidad respecto de la convocatoria a consulta popular para definir la jurisdicción territorial provincial a la cual pertenecerá el sector denominado “La manga del cura” (Manabí o Guayas).

El secretario general de la Corte Constitucional certificó que en relación al caso N.º 0002-15-CP, no se he presentado otra demanda con identidad de objeto y acción, conforme se advierte de la razón actuarial del 19 de marzo de 2015, que obra a fojas 4 del proceso.

La Sala de Admisión, conformada por los jueces constitucionales Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Marcelo Jaramillo Villa, mediante auto expedido el 26 de marzo de 2015 a las 13h11, admitió a trámite la presente causa y dispuso que se proceda al sorteo correspondiente para su sustanciación.

Efectuado el sorteo pertinente en sesión ordinaria del Pleno del organismo del 22 de abril de 2015, correspondió al juez constitucional, Manuel Viteri Olvera, actuar en calidad de juez sustanciador, quien mediante auto del 29 de abril de 2015 a las 08h57, avocó conocimiento de la causa y dispuso notificar al peticionario, presidente de la República, al procurador general del Estado, y además que se publique un resumen de la solicitud de dictamen de constitucionalidad en el Registro Oficial y en el portal electrónico de la Corte Constitucional, a fin de que cualquier persona que tenga interés se pronuncie sobre la constitucionalidad o no de la solicitud de dictamen presentada por el presidente de la República. Asimismo, el juez constitucional sustanciador convocó a audiencia pública para el jueves 28 de mayo de 2015 a las 09h00, garantizando la participación e intervención de todas las personas que quieran hacer uso de la palabra y que se registren hasta 24 horas anteriores a la citada diligencia.

A la audiencia pública comparecieron los señores: Dr. Vicente Peralta León, en representación de la Presidencia de la República; Dr. Jimmy Carvajal, en representación de la Procuraduría General del Estado; y los señores: Ing. Mariano Segovia Zambrano y Ab. Carlos Vera Mora, prefecto y procurador síndico del Gobierno Provincial de Manabí, y Ab. Francisco Lorenzo Bravo Macías, por sus propios derechos, quienes se habían registrado previamente para intervenir en la audiencia pública, diligencia en la cual hicieron sus respectivas alegaciones y presentaron los documentos que obran en el presente proceso.

#### **Detalle de la solicitud de dictamen de constitucionalidad**

El economista Rafael Correa Delgado, presidente constitucional de la República, mediante oficio N.º T.3966-SGJ-15-205 del 18 de marzo de 2015, remitió a la Corte Constitucional la solicitud de dictamen de constitucionalidad, previo a la convocatoria a consulta popular, a fin de resolver por esa vía el diferendo limitrofe entre las provincias del Guayas y Manabí en la zona denominada “Manga del Cura”, y cuyo texto íntegro es el siguiente:

Quito, D. M., 24 de junio del 2015

#### **DICTAMEN N.º 001-15-DGP-CC**

#### **CASO N.º 0002-15-CP**

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

#### **I. ANTECEDENTES**

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

La presente solicitud de dictamen previo y vinculante de constitucionalidad de convocatoria a consulta popular ha

Señor Doctor  
 Patricio Pazmiño Freire  
 PRESIDENTE CORTE CONSTITUCIONAL  
 En su despacho.

De mi consideración:

La Disposición Transitoria Décimo Sexta (sic) de la Constitución de la República establece que en caso de conflicto de límites territoriales, de ser necesario, el señor Presidente Constitucional de la República convocará a consulta popular para resolver los conflictos de pertenencia.

Concordante con la disposición constitucional, el artículo 27 de la Ley para la Fijación de Límites Territoriales Internos, publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 934 de 16 de abril de 2013, establece que para resolver los conflictos limítrofes y de pertenencia, el Presidente de la República, previo informe del Comité Nacional de Límites Internos, podrá convocar a consulta popular; y el artículo 15 del Reglamento para su aplicación, determina que en todos los casos en que deba intervenir el Comité, podrá sugerir al Presidente que, de conformidad con la referida Disposición Transitoria Decimosexta de la Constitución de la República, convoque a una consulta popular para resolver el conflicto existente.

Mediante el adjunto oficio No. 2015-166-ST-CONALI de 28 de febrero de 2015, el Secretario Técnico del Comité Nacional de Límites Internos, notifica la resolución del Directorio, en la que recomienda al Presidente de la República que el Procedimiento Institucional de mejor pertinencia para resolver el diferendo limítrofe entre las provincias del Guayas y Manabí en la zona denominada Manga del Cura es la consulta popular.

El conflicto territorial entre las provincias del Guayas y Manabí, en la zona denominada Manga del Cura data desde hace más de 54 años, por lo que el diferendo existente debe ser solucionado mediante la expresión de la voluntad popular que decida sobre el destino de su propia comunidad.

Por las consideraciones expuestas, de conformidad con el último inciso del artículo 104 de la Constitución de la República y la letra e) del número 3 del artículo 75 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, le solicito a usted, y por su intermedio a la Corte Constitucional, que se sirvan emitir dictamen de constitucionalidad, previo a la convocatoria a consulta popular, que tendrá lugar en el sector denominado La Manga del Cura, en la cual se formularía la siguiente pregunta:

“A qué jurisdicción provincial quiere usted que pertenezca el sector denominado “la Manga del Cura”?

1.- Provincia de Manabí \_\_\_\_ 2.- Provincia del Guayas \_\_\_\_”

**Pretensión concreta**

El presidente de la República solicita que la Corte Constitucional emita su dictamen previo y vinculante de constitucionalidad, previo a la convocatoria a consulta popular, de los considerandos y del cuestionario o pregunta formulada, de conformidad con lo previsto en el artículo 104 último inciso de la Constitución de la República

y artículo 75 numeral 3 literal e de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

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

**Competencia**

El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente causa, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 429 y 438 numeral 2 de la Constitución de la República, artículos 102 a 105, y 127 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y artículo 74 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Asimismo, el artículo 147 numeral 14 de la Constitución de la República establece como una de las atribuciones del Presidente de la República, convocar a una consulta popular en los casos y con los requisitos previstos en la Constitución.

En consecuencia, es claro que la Corte Constitucional tiene competencia para revisar la constitucionalidad de las solicitudes de convocatoria de consulta popular proveniente de la iniciativa del Presidente de la República.

El presente caso ha sido sustanciado de conformidad con el ordenamiento jurídico constitucional y legal aplicable al caso, por lo que se declara su validez.

**Sobre el alcance del control constitucional**

El artículo 103 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional determina que la Corte Constitucional debe realizar un control formal en relación al cumplimiento de las reglas procesales para la realización de la convocatoria, así como el de la legitimidad del convocante y acerca de la garantía plena de los electores.

Además, es importante definir si el oficio presentado por el presidente de la República<sup>1</sup> es susceptible o no de control previo y vinculante, conforme lo establece el artículo 438 numeral 2 de la Constitución de la República.

En referencia con la competencia general de la Corte para conocer sobre la constitucionalidad de la realización de consultas populares, se considera que es necesario contextualizar el alcance de sus atribuciones. Al respecto, cabe mencionar que existen tres tipos de control constitucional reconocidos en el ordenamiento jurídico ecuatoriano: control posterior, control automático y control previo.

En relación al control posterior, es competencia de las cortes constitucionales realizar un examen de constitucionalidad abstracto de las normas legales que forman parte del ordenamiento jurídico de un Estado. Es un control regresivo (*ex post facto*) y se constituye en la regla general, ya que se ejerce una vez que la norma objeto de control ha entrado a formar parte del ordenamiento jurídico.

<sup>1</sup> Oficio N.º T.3966-SGJ-15-205 del 18 de marzo de 2015

La segunda forma de control constitucional es el control automático o de oficio, en virtud del cual las Cortes y Tribunales Constitucionales pueden, en casos excepcionales, revisar la constitucionalidad de ciertos actos jurídicos sin impugnación de parte; es decir, este tipo de control es el realizado a tratados internacionales y declaratoria de estados de excepción, conforme al contenido de los artículos 110 numeral 1 y del 119 al 125 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Finalmente, el ordenamiento constitucional ecuatoriano prevé un último tipo de control de constitucionalidad: el control previo, que a diferencia de los dos anteriores, es un examen realizado antes de la existencia jurídica de la norma. La jurisprudencia comparada ha señalado en diferentes ocasiones que el control previo es la excepción, ya que, en términos generales, lo que existe es el control del acto ya formado<sup>2</sup>. La Constitución de la República, en el artículo 104, menciona que se requerirá de un dictamen previo por parte de la Corte Constitucional sobre la constitucionalidad de las preguntas propuestas, así como un dictamen previo y vinculante de constitucionalidad de la convocatoria a consulta popular remitida por el presidente de la República.

En este caso, es evidente que el control respecto a la solicitud enviada por el Ejecutivo a la Corte Constitucional mediante oficio N.º T.3966-SGJ-15-205 del 18 de marzo de 2015, se enmarca dentro del concepto de control previo. Sin embargo, es necesario determinar si el oficio enviado por el presidente de la República constituye en sí mismo la convocatoria a consulta popular, o es un acto previo; si la Corte tiene competencia para pronunciarse sobre la constitucionalidad de dicho acto; y si se han cumplido las reglas procesales para la realización de la convocatoria.

En consecuencia, la Corte Constitucional realizará un control formal, previo y automático del procedimiento seguido por el Ejecutivo para conocer el contenido de la propuesta presidencial de consulta popular, la legitimidad del convocante y la garantía plena de los electores.

#### **Sobre el procedimiento seguido por el Ejecutivo**

Mediante oficio N.º T.3966-SGJ-15-205 del 18 de marzo de 2015, el Ejecutivo solicita que la Corte Constitucional emita su dictamen previo y vinculante de constitucionalidad, previo a la convocatoria a consulta popular, de los considerandos y del cuestionario o pregunta formulada.

Es importante señalar además que el oficio enviado por el ejecutivo no es el decreto de convocatoria a consulta popular, este más bien constituye un medio jurídico cuyo objetivo es hacer conocer a la Corte Constitucional la pregunta formulada que se aplicará en la consulta popular, a fin de que se proceda a analizar su constitucionalidad.

La Corte Constitucional, una vez que ha examinado el contenido del oficio N.º T.3966-SGJ-15-205 del 18 de marzo de 2015, evidencia que este cumple con las disposiciones de los artículos 104 y 438 de la Constitución de la República. Por lo tanto, no ha habido incumplimiento

de las reglas procesales para la presentación de la solicitud de convocatoria, por lo que se procede a realizar el control previo de constitucionalidad de la misma.

#### **Legitimación del presidente de la República**

La Constitución de la República, en su artículo 104, otorga al presidente de la República la facultad de disponer al Consejo Nacional Electoral “que convoque a consulta popular sobre los asuntos que estime convenientes”. Asimismo, el artículo 147 numeral 14 de la Constitución señala que una de las atribuciones del presidente de la República es convocar a consulta popular en los casos y requisitos previstos en la Norma Suprema.

Por otro lado, la Disposición Transitoria Décimo Sexta de la Constitución de la República (vigente desde el 28 de octubre de 2008), ordenó que “para resolver los conflictos de límites territoriales y de pertenencia, se remitirán los informes correspondientes a la Presidencia de la República, que en el plazo de dos años desde la entrada en vigencia de esta Constitución remitirá el proyecto de ley de fijación de límites territoriales al órgano legislativo y, de ser el caso, instará la convocatoria de consulta popular para resolver conflictos de pertenencia” (énfasis añadido).

En consecuencia, el presidente de la República se halla constitucional y legalmente legitimado para disponer la realización de consulta popular y solicitar el pronunciamiento de los ciudadanos sobre aspectos que –a su criterio– puedan ser convenientes para aquellos, siempre que las preguntas sometidas a consulta popular no vulneren derechos ni garantías constitucionales, aspecto sobre el cual ha de pronunciarse la Corte Constitucional.

#### **Acerca de la garantía plena de los electores**

En cuanto a la verificación de la garantía plena de los electores respecto a la claridad y lealtad de los actos preparatorios, esta Corte considera que de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 103 y 127 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, este Dictamen versará únicamente sobre la convocatoria a consulta popular, los considerandos y del cuestionario o pregunta formulada. Por lo tanto, el control de constitucionalidad, materia de este Dictamen, se referirá a los considerandos que se introducen en las preguntas sometidas a consulta popular y al respectivo cuestionario, de conformidad con los artículos 104 y 105 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

#### **Determinación de problemas jurídicos a ser resueltos por la Corte Constitucional**

Para resolver el fondo del asunto sometido a conocimiento de la Corte Constitucional en el presente caso, es necesario dilucidar los siguientes problemas jurídicos:

- a) ¿Cuál es la naturaleza jurídica y finalidad de la consulta popular?
- b) ¿Es la consulta popular la expresión de la voluntad soberana del pueblo expresada en las urnas?

<sup>2</sup> Corte Constitucional de Colombia, sentencia N° C-180/1994.

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

**a) ¿Cuál es la naturaleza jurídica y la finalidad de la consulta popular?**

Nuestro sistema democrático es esencialmente representativo a través la elección de los denominados “representantes populares”, quienes, en nombre de los ciudadanos, toman las decisiones políticas de importancia. Sin embargo, una democracia no puede restringirse a esta forma de participación, ya que al hacerlo, tiende a debilitarse. Este debilitamiento se produce por cuatro causas que se alimentan mutuamente. En primer lugar, por la distancia que se establece entre los representantes y los representados; en segundo lugar, por la escasa visibilidad que tienen los ciudadanos hacia las actividades que desarrollan sus representantes; en tercer lugar, por el carácter esporádico de las elecciones, que relega la participación de la ciudadanía a determinados momentos específicos, separados por periodos de inactividad. Finalmente, y en gran medida como producto de la confluencia de los tres factores anteriores, por el escaso control de los representados sobre los representantes<sup>3</sup>.

Por ello, aunque la democracia contemporánea es sustancialmente representativa, necesita contar con elementos adecuados para superar los problemas mencionados. La manera de hacerlo es mediante la incorporación de mecanismos y procedimientos que tiendan a evitar el debilitamiento y la consecuente pérdida de legitimidad de la democracia. Algunos de esos mecanismos y procedimientos son los que se conocen bajo la denominación de formas de democracia directa<sup>4</sup>.

La actual Carta Suprema de la República reconoce tres formas de democracia directa: a) iniciativa popular normativa; b) consulta popular; y, c) revocatoria del mandato, previstas y reguladas por los artículos 103, 104 y 105, respectivamente, del texto constitucional, casos en los cuales se hace necesario el pronunciamiento popular

**b) ¿Es la consulta popular la expresión de la voluntad soberana del pueblo expresada en las urnas?**

El artículo 61 numeral 4 de la Carta Suprema de la República consagra el derecho de los ciudadanos a ser consultados; este derecho garantiza que aquellos, mediante su voto, emitan un pronunciamiento definitivo y vinculante sobre las cuestiones consultadas, siendo obligación del poder público acatar ese pronunciamiento, que representa la expresión de la soberanía del pueblo.

Desde este punto de vista, la consulta popular es considerada como la materialización de los derechos de la ciudadanía, tanto a ser consultada sobre temas de interés

general, como a convocar a consultas y someter en ellas los temas que considera de importancia o prioritarios para la sociedad. Mediante los mecanismos de consulta popular, quien decide finalmente la cuestión planteada, como soberano, es el pueblo, lo que implica el ejercicio de democracia directa, desde que su voluntad no requiere ser expresada o interpretada, esto último de modo general, por sus representantes<sup>5</sup>.

El pronunciamiento directo de los ciudadanos, mediante su respuesta afirmativa o negativa, en un proceso de consulta popular, garantiza plenamente el derecho a opinar y expresar libremente sus pensamientos, conforme lo previsto en el artículo 66 numeral 6 de la Carta Suprema de la República, lo cual constituye la más plena expresión de la democracia directa. Sin embargo, esta Magistratura, como máximo órgano de control y administración de justicia constitucional, deberá emitir un pronunciamiento previo acerca de la pregunta sometida a consulta, a fin de evitar cualquier vulneración de derechos y con el fin de que el soberano esté debidamente informado y advertido sobre su contenido y las consecuencias jurídicas de su pronunciamiento.

**Examen de constitucionalidad de la pregunta formulada por el señor Presidente de la República para ser sometida a consulta popular**

El artículo 127 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece que la Corte Constitucional realizará un control automático de constitucionalidad de todas las convocatorias a consulta popular, y que dicho control se efectúa en los mismos términos y condiciones que el control previsto en la sección III del capítulo IV del título II del mismo cuerpo normativo.

Por tanto, corresponde a esta Magistratura examinar y determinar si en el presente caso se han cumplido los presupuestos y requisitos que exigen los artículos 103, 104 y 105 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, referentes a: 1) el alcance del control constitucional; 2) control constitucional de los considerandos que introducen las preguntas; y, 3) control constitucional del cuestionario.

Al respecto, es necesario hacer el siguiente análisis: El presidente de la República se halla facultado –conforme se ha señalado en líneas precedentes– para disponer de la convocatoria a consulta popular, según lo previsto en el artículo 104 de la Constitución de la República; sin embargo, esta facultad solo la puede ejercer “en los casos y con los requisitos previstos en la Constitución”, como imperativamente dispone el artículo 147 numeral 14 de la Carta Magna, situación que será examinada por la Corte Constitucional al efectuar el control de constitucionalidad previsto en el artículo 103 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

<sup>3</sup> Ver documento “Democracia Directa: Principios Básicos y su Aplicación en el Ecuador” – Corporación Participación Ciudadana Ecuador – Quito – 2008 – pág. 7.

<sup>4</sup> Ídem; pág. 9.

<sup>5</sup> OYARTE MARTÍNEZ, Rafael; “Curso de Derecho Constitucional” Tomo I – Fuentes del Derecho Constitucional, Poder Constituyente, Derechos Políticos – Fundación Andrade & Asociados – Fondo Editorial – Quito, 2007 – pág. 229.

En cuanto al control constitucional de los considerandos que se introducen en las preguntas sometidas a consulta popular, se verificará que en ellos no haya inducción de las respuestas de los electores; que exista concordancia entre el considerando que introduce la pregunta y el texto de la misma; que los considerandos contengan un lenguaje valorativamente neutro y sin carga emotiva, sencillo y comprensible para el elector; que exista relación directa de causalidad entre el texto materia de consulta y finalidad o propósito que se señala en los considerandos que introducen las preguntas; y que no se proporcione información superflua o ninguna otra cosa que no guarde relación con el texto de la pregunta a ser aprobada por el elector, conforme lo señalado en el artículo 104 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

De la revisión de la solicitud de dictamen presentada por el presidente de la República, esta Magistratura advierte que en los considerandos que anteceden a la formulación de la pregunta, se hace referencia a dos aspectos importantes: 1) que mediante oficio N.º 2015-166-ST-CONALI del 28 de febrero de 2015, el secretario técnico del Comité Nacional de Límites Internos notifica la resolución del Directorio de dicho organismo, mediante la cual recomienda al presidente de la República que «el procedimiento institucional de mejor pertinencia para resolver el diferendo limítrofe entre las provincias del Guayas y Manabí en la zona denominada “Manga del Cura” es la consulta popular»; y, 2) que el conflicto territorial entre las provincias del Guayas y Manabí, en la zona denominada Manga del Cura “data desde hace más de 54 años, por lo que el diferendo existente debe ser solucionado mediante la expresión de la voluntad popular que decida sobre el destino de su propia comunidad”.

De lo anotado se infiere que los considerandos que sirven de fundamento a la solicitud de dictamen formulada por el presidente de la República, guardan concordancia con el hecho objeto de consulta contenido en la pregunta cuya constitucionalidad se examina, esto es, el diferendo limítrofe entre las provincia del Guayas y Manabí, mismo que no ha sido solucionado por los representantes de ambos gobiernos provinciales, en los términos que prevé la Ley para la Fijación de Límites Territoriales Internos. Por otro lado, se advierte que los considerandos que anteceden a la pregunta a ser sometida a consulta popular evidencian absoluta neutralidad, carencia de carga emotiva, y de ninguna manera advierte la intención de inducir las respuestas de los electores (pobladores del sector denominado “La Manga del Cura”) para decidir a favor de una u otra jurisdicción provincial a la que desearían pertenecer (Guayas o Manabí).

En consecuencia, los considerandos expuestos por el presidente de la República, y que anteceden a la pregunta a ser sometida a consulta popular, no contradicen la Carta Suprema de la República, por lo que resisten el examen de constitucionalidad previsto en la Constitución y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Finalmente, corresponde también a esta Magistratura verificar la constitucionalidad del cuestionario sometido a consulta popular, misma que debe reunir los siguientes

parámetros: la formulación de una sola cuestión por cada pregunta; la posibilidad de aprobar o negar varios temas individualmente en la misma consulta; que las preguntas propuestas no estén encaminada a establecer excepciones puntuales que beneficien un proyecto político específico y que tengan efectos jurídicos y modificaciones al sistema jurídico, conforme lo dispuesto en el artículo 105 de la antes citada Ley.

Del examen de la pregunta formulada por el presidente de la República, se advierte que la misma es concreta y precisa, y cumple cada uno de los parámetros exigidos por la norma legal invocada; esto es, pregunta sobre un tema específico: “¿a qué jurisdicción provincial quiere usted que pertenezca el sector denominado La Manga del Cura: 1.- Provincia de Manabí \_\_\_; 2.- Provincial del Guayas \_\_\_?”.

La pregunta se halla formulada de forma tal que el elector estará en capacidad de decidir por una de las dos opciones propuestas (Manabí o Guayas).

Por otro lado, la Corte advierte que la pregunta propuesta por el presidente de la República no está encaminada a favorecer ningún proyecto político, sino a encontrar solución a un conflicto de límites entre dos provincias, mismo que no ha podido ser resuelto por las vías ordinarias previstas en la Ley para la Fijación de Límites Territoriales Internos, y en definitiva, generará efectos jurídicos en firme, como consecuencia del pronunciamiento popular, pues luego de efectuada dicha consulta, corresponderá al órgano legislativo establecer –mediante la correspondiente Ley– a qué jurisdicción territorial provincial pertenece el sector conocido como “La Manga del Cura”.

Por tanto, del análisis integral de la petición de dictamen previo y vinculante de constitucionalidad de convocatoria a consulta popular, formulada por el presidente de la República, esto es, los considerandos que anteceden a la pregunta, y de esta última, no se advierte que la solicitud contradiga ningún precepto constitucional, siendo procedente que se continúe el trámite pertinente y que el Consejo Nacional Electoral, en acatamiento de la disposición emitida por el presidente de la República, convoque a consulta popular a los ciudadanos que habitan en el sector conocido como La Manga del Cura, a fin de que definan, por esa vía, a qué jurisdicción territorial provincial desean pertenecer.

### III. CONSIDERACIONES RESPECTO A LAS OBSERVACIONES HECHAS POR EL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO PROVINCIAL DE MANABÍ

En la audiencia pública celebrada el 28 de mayo de 2015 a las 09h00, el abogado Carlos Vera Mora, procurador síndico del Gobierno Provincial de Manabí, manifestó que dicha corporación provincial se halla de acuerdo con la celebración de una consulta popular, pero hacen dos observaciones a la pregunta contenida en la solicitud de dictamen de constitucionalidad formulada por el presidente de la República, referentes a los siguientes puntos: 1) Que –a su criterio– la pregunta debería estar formulada de la siguiente manera: “a qué jurisdicción provincial pertenece el sector denominado La Manga del Cura: 1.- Provincia de Manabí \_\_\_; 2.- Provincia del Guayas \_\_\_?”; y, 2) Que

en virtud de existir en ese sector el 17% de analfabetismo entre su población, en la papeleta que se elabore para la realización de la consulta popular, se haga constar las banderas de las provincias de Manabí y del Guayas.

En relación a la primera observación, esta Magistratura ha señalado que tanto los considerandos en que se fundamenta la solicitud de dictamen de constitucionalidad de la convocatoria a consulta popular, como la pregunta que se propone, están expuestos con absoluta claridad, precisión y con lenguaje sencillo, fácilmente entendible para los electores del sector denominado La Manga del Cura. De aceptarse la observación hecha por el Gobierno Provincial de Manabí, se estaría introduciendo en la pregunta una fuerte carga emotiva que podría afectar la neutralidad que exige la Ley; además, de reformularse la pregunta propuesta por el presidente de la República, en los términos que solicita el Gobierno Provincial de Manabí (“a qué jurisdicción provincial pertenece La manga del Cura”) transmite la idea de que ya existe una decisión al respecto, lo cual tornaría improcedente e innecesaria la consulta popular promovida por el presidente de la República.

Por esta razón, esta Magistratura estima improcedente la observación hecha por los representantes del Gobierno Provincial de Manabí.

En relación a la segunda observación, respecto de que se haga constar en la papeleta las banderas de las provincias de Manabí y del Guayas, esta Corte considera que la petición es pertinente, pues si, por ejemplo, para elegir las altas dignidades de representación popular (presidente de la República, asambleístas, prefectos, alcaldes, concejales), se hace constar –en las papeletas de votación– las fotografías de los candidatos, a fin de que los electores (entre ellos los analfabetos) puedan identificarlos con facilidad, en nada afecta, en el presente caso, que en la papeleta de votación de la consulta popular se haga constar también las banderas de las provincias que se disputan la pertenencia del sector denominado La Manga del Cura.

La observación hecha por el Gobierno Provincial de Manabí es completamente pertinente; además, no transgrede ningún precepto legal ni incurre en afectación de derechos. En tal virtud, esta Magistratura la acoge, al considerar que de esta manera se garantiza a los electores la posibilidad de identificar plenamente la opción por la cual decidirán a qué jurisdicción territorial provincial desean que pertenezca el sector denominado La Manga del Cura y resolver, de manera definitiva, la controversia limítrofe entre las provincias de Manabí y Guayas.

#### IV. DECISIÓN

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

#### DICTAMEN

1. Declarar la constitucionalidad del proyecto de convocatoria a consulta popular propuesto por el economista Rafael Correa Delgado, presidente de

la República, contenido en el oficio N.º T.3966-SGJ-15-205 del 18 de marzo de 2015, por el cual se dispone la convocatoria a consulta popular, a fin de que las ciudadanas y ciudadanos habitantes del sector denominado “La Manga del Cura” definan a cual jurisdicción territorial provincial desean que pertenezca.

2. Remítase al presidente de la República el presente dictamen, a fin de que proceda a la expedición del correspondiente Decreto Ejecutivo, por el cual se disponga al Consejo Nacional Electoral la convocatoria a consulta popular en el sector denominado “La Manga del Cura”.
3. Disponer que una vez emitido el respectivo Decreto Ejecutivo, el Consejo Nacional Electoral organice el proceso electoral de consulta popular, con sujeción a las normas constitucionales y legales que sean pertinentes, y al presente dictamen de constitucionalidad.
4. Disponer que el Consejo Nacional Electoral, como órgano rector en materia electoral, al elaborar las respectivas papeletas de votación en la consulta popular a desarrollarse en el sector denominado “La Manga del Cura”, incluya las banderas a colores de las provincias de Manabí y del Guayas, a fin de garantizar a los electores la posibilidad de identificar plenamente las opciones que a bien tuvieren en escoger en la consulta popular.
5. El presente dictamen de constitucionalidad tiene efectos de cosa juzgada formal; en tal virtud, es competencia de la Corte Constitucional realizar el control automático del contenido del Decreto Ejecutivo por el cual se disponga la convocatoria a consulta popular, de conformidad con lo previsto en el artículo 127 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.
6. El presente dictamen no implica un pronunciamiento material respecto de actos normativos que se expidieran con posterioridad como consecuencia del mandato popular expresado mediante consulta popular.
7. 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 seis votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loo, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de los jueces Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez y Ruth Seni Pinoargote, en sesión del 24 de julio del 2015. Lo certifico.

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

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.**- Es fiel copia del original.- Revisado por ...f.) Ilegible.- Quito, a 21 de julio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

**CASO Nro. 0002-15-CP**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que el dictamen que antecede fue suscrito por el Juez Patricio Pazmiño Freire, Presidente de la Corte Constitucional, el día viernes 10 de julio de dos mil quince.- Lo certifico.

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

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Es fiel copia del original.- Revisado por ...f.) Ilegible.- Quito, a 21 de julio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

**FE DE ERRATAS EN EL DICTAMEN N.º 001-15-DCP-CC (CAUSA N.º 0002-15-CP)**

Debido a un *lapsus calami* en la razón de votación del dictamen N.º 001-15-DCP-CC (causa N.º 0002-15-CP), se hizo constar "24 de julio del 2015", cuando lo correcto es "24 de junio del 2015", por haberse aprobado en la sesión del Pleno del Organismo de esta fecha; en tal virtud, se corrige lo mencionado como se indica.

**Notifíquese.**

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

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Es fiel copia del original.- Revisado por ...f.) Ilegible.- Quito, a 21 de julio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 24 de junio de 2015

**DICTAMEN N.º 007-15-DTI-CC****CASO N.º 0030-13-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.6900-SGJ-13-1005 del 12 de noviembre de 2013, puso en conocimiento de 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, previo a la ratificación de los tratados internacionales por parte del Presidente de la República, estos deben ser puestos en conocimiento de la Corte Constitucional, a fin de que resuelva si requiere o no aprobación legislativa". El 21 de noviembre de 2013, el subsecretario general jurídico de la Presidencia de la República, Vicente Peralta León, remitió las copias autenticadas del acuerdo objeto de análisis.

El Pleno de la Corte Constitucional procedió a sortear la causa N.º **0030-13-TI**, relativa al "Acuerdo entre el

Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República de Kazajstán acerca de la supresión de requisitos de visas para los portadores de pasaportes diplomáticos, oficiales y ordinarios", correspondiendo su conocimiento y trámite en calidad de jueza sustanciadora a la jueza constitucional Wendy Molina Andrade.

En sesión extraordinaria celebrada el 19 de diciembre de 2013, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó el informe previo mediante el cual se estableció que el "Acuerdo entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República de Kazajstán acerca de la supresión de requisitos de visas para los portadores de pasaportes diplomáticos, oficiales y ordinarios" requiere aprobación legislativa y en consecuencia procede el control automático de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional.

Mediante oficio N.º 001-CCE-SG-SUS-2014 del 10 de enero de 2014, se dispuso la publicación en el Registro Oficial del texto del "Acuerdo entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República de Kazajstán acerca de la supresión de requisitos de visas para los portadores de pasaportes diplomáticos, oficiales y ordinarios", a fin de que cualquier ciudadana o ciudadano pueda intervenir defendiendo o impugnando la constitucionalidad total o parcial del respectivo tratado internacional, el mismo que fue publicado el 21 de enero de 2014 en el segundo suplemento del Registro Oficial N.º 166.

**II. TEXTO DEL INSTRUMENTO INTERNACIONAL**

ACUERDO ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPUBLICA DE ECUADOR Y EL GOBIERNO DE LA REPUBLICA DEL KAZAJSTAN ACERCA DE LA SUPRESION DE REQUISITOS DE VISAS PARA LOS PORTADORES DE PASAPORTES DIPLOMATICOS, DE SERVICIO Y ORDINARIOS

El Gobierno de la República de Kazajstán y el Gobierno de la República del Ecuador, en adelante referidas como "las Partes";

Deseando desarrollar y profundizar las actuales relaciones de amistad, así como fortalecer las relaciones económicas, comerciales, culturales, científicas y más entre ambos Estados;

Con el objetivo de establecer un marco legal para los viajes de los ciudadanos de ambos Estados;

Han acordado lo siguiente:

**Artículo 1**

Los ciudadanos del Estado de una de las Partes, portadores de pasaportes válidos (diplomáticos, de servicio, ordinarios) que les concede el derecho de cruzar la frontera (de aquí en adelante referidos como "pasaportes"), podrán entrar, salir, transitar y permanecer en el territorio del Estado de la otra Parte, sin visa por treinta (30) días, durante cada periodo de ciento ochenta días (180) contados desde fecha de la primera entrada.

Los ciudadanos del Estado de una de las Partes que deseen permanecer o residir en el territorio del estado de la otra por más de treinta días (30) días, o que deseen realizar actividades laborales o comerciales en su territorio, deberán obtener la visa correspondiente en la Misión Diplomática u Oficina Consular del Estado receptor, de acuerdo con su legislación.

Artículo 2

Las Partes, en el menor tiempo posible, deberán informarse mutuamente a través de los canales diplomáticos, de cualquier cambio en las regulaciones para los ciudadanos extranjeros para entrar, permanecer y salir de los territorios de sus Estados.

Artículo 3

Los ciudadanos del Estado de una de las Partes, portadores de pasaportes válidos diplomáticos y de servicios que se encuentran en servicio en el territorio del Estado de la otra Parte como miembro de la Misión Diplomática u Oficina Consular, así como también sus familias, siendo portadores de pasaportes diplomático y de servicio, podrán entrar, permanecer y salir del territorio del Estado de la otra Parte sin visa por el período de su acreditación.

Artículo 4

Sin perjuicio de los privilegios e inmunidades contenidas en la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas del 18 de abril de 1961 y la Convención de Viena sobre relaciones consulares del 24 de abril de 1963, los ciudadanos del Estado de una de las Partes, que están exentos de los requerimientos de visado según este Acuerdo, durante su estadía en el territorio del Estado de la otra Parte, están obligados a atenerse a la legislación del Estado de la otra Parte, incluyendo las reglas de registro, estadía y circulación, establecidas para los ciudadanos extranjeros y personas sin ciudadanía.

Artículo 5

Por medidas de seguridad nacional y orden público, cada Parte se reserva el derecho de rechazar la entrada, acortar o terminar la estadía de nacionales del Estado la otra Parte si su estadía es considerada no grata para el Estado receptor.

Artículo 6

Los ciudadanos del Estado de una de las Partes, portadores de pasaportes expirados, o que han sido extraviados, robados o deteriorados durante su estadía en el territorio del otro Estado, puede abandonar el territorio de este Estado, sobre la base de un nuevo pasaporte válido o documentos de identificación temporales y que otorguen el derecho para regresar al Estado de su ciudadanía, expedidos por la Misión Diplomática u Oficina Consular del Estado de su ciudadanía. De la misma forma dichos ciudadanos recibirán un permiso de las autoridades competentes del Estado receptor.

Los ciudadanos del Estado de una de las Partes, que no puedan abandonar el territorio del Estado de la otra Parte durante el periodo indicado en el Artículo 1 de este Acuerdo debido a circunstancias no previstas (desastres, enfermedad, etc.), que son certificadas con documentos u otra forma autentica de

confirmación, deberán recibir un permiso para quedarse en el territorio del Estado de esta Parte de acuerdo a su legislación, durante el período requerido para salir del territorio.

Artículo 7

Por razones de seguridad nacional, orden público o protección de la salud de la población, cada Parte se reserva el derecho a suspender ya sea completamente o parcialmente la validez de este Acuerdo. Tal decisión deberá ser notificada por escrito a través de los canales diplomáticos a la otra Parte a más tarde con setenta y dos (72) horas de antes de entrada en vigor.

La Parte que tomó la decisión de suspender la validez de este Acuerdo debido a las razones mencionadas en el primer párrafo de este artículo deberá notificar a la otra Parte a través de canales diplomáticos lo antes posible, acerca de la suspensión de la existencia de tales motivos.

Artículo 8

Las autoridades competentes de los Estados de las Partes deberán intercambiarán, a través de canales diplomáticos, especies de pasaportes y documentos temporales, mencionados en el Artículo 6 de este Acuerdo, que confieran el derecho de cruzar la frontera, en el lapso de treinta (30) días desde la fecha de la firma del presente Acuerdo.

Las autoridades competentes de los Estado Partes deberán notificarse mutuamente acerca de cualquiera de los cambios con respecto a los pasaportes y documentos temporales, que confieran el derecho de cruzar la frontera, no más tarde de treinta (30) días antes de la introducción de los cambios mencionados, y simultáneamente se entregarán uno a otro a través de canales diplomáticos las especies de los documentos de viajes cambiados.

Artículo 9

Este Acuerdo no afectará los derechos y obligaciones de las Partes, derivados de otras de otros Tratados Internacionales, de los cuales los Estados son miembros.

Artículo 10

Las diferencias surgidas por la interpretación o aplicación de este Acuerdo serán resueltas por medio de consultas y negociaciones entre las Partes.

Artículo 11

Con el sentimiento mutuo de las Partes se pueden introducir cambios y suplementos en el presente Acuerdo. Siendo los cambios una parte integral de este Acuerdo. Siendo los cambios una parte integral de este Acuerdo, deberán ser ejecutados en forma de protocolos separados, que entrarán en vigor de acuerdo al procedimiento establecido en el Artículo 12 del presente Acuerdo.

Artículo 12

El presente Acuerdo se celebra por un período indeterminado y entrará en vigor a partir de la fecha de recepción, a través

de los canales diplomáticos, de la última notificación escrita de las Partes acerca del cumplimiento de los procedimientos internos necesarios para su entrada en vigor

El presente Acuerdo dejará de tener vigencia después de noventa (90) días desde el día de la recepción, a través de los canales diplomáticos, de una notificación escrita de la otra Parte acerca de las intenciones de dar por terminado su efecto.

Realizado en la ciudad de Nueva York, el 24 de septiembre de 2013, en dos ejemplares cada uno en los idiomas kazajo, español, ruso e inglés siendo todos los textos igualmente auténticos.

En caso de existir diferencias surgidas por la interpretación de este Acuerdo, las Partes se regirán al texto en idioma inglés.

Por el Gobierno de la República del Ecuador

Ricardo Patiño Aroca  
Ministro de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana  
de la República del Ecuador

Por el Gobierno de la República de Kazajstán

Erlan A. Idrissov  
Ministro de Relaciones Exteriores de la  
República de Kazajstán

### **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.6900-SNJ-13-1005 del 12 de noviembre de 2013, señala la necesidad de que la Corte Constitucional se manifieste sobre este instrumento internacional en el sentido de si requiere o no de la aprobación legislativa.

#### **Informe 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 19 de diciembre 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 cuarto, ya que al establecerse un marco legal para los viajes de ciudadanos de ambos Estados, se regula el derecho a la movilidad humana.

En ese sentido, la Corte Constitucional realizará el control automático de constitucionalidad del “Acuerdo entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República de Kazajstán acerca de la supresión de requisitos de visas para los portadores de pasaportes diplomáticos, oficiales y ordinarios”, 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 segundo suplemento del Registro Oficial N.º 166 del 21 de enero de 2014.

### **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 entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República de Kazajstán acerca de la supresión de requisitos de visas para los portadores de pasaportes diplomáticos, oficiales y ordinarios” en el Registro Oficial, no se produjo la intervención ciudadana.

### **Solicitud de informes por parte del Pleno del Organismo**

El Pleno del Organismo en sesión del 19 de febrero de 2015, solicitó que se oficie al Ministerio de Relaciones Exteriores y a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) para que informen sobre cuáles son los elementos de la política pública que se han desarrollado respecto del concepto de ciudadanía universal y libre movilidad humana prescritos en los artículos 40 primer inciso y 66 numeral 14 de la Constitución de la República; y cuál es el ámbito de aplicación de la figura de “persona no grata” por el Estado ecuatoriano. Así también en dicha sesión, se solicitó al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) para que informe a esta Corte cuál es el contenido del concepto de ciudadanía universal y libre movilidad de las personas implementado por dicha organización.

Ante dicho requerimiento y en atención al artículo 19 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, las entidades consultadas remitieron los informes respectivos.

Comparecieron ante esta Corte a través de sus informes: el doctor Andrés Horacio Terán Parral, director de ceremonial y protocolo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, mediante oficio N.º MREMH-DCP-2015-0429-O; la economista Verónica Elizabeth Artola Jarrín, secretaria nacional de planificación y desarrollo, subrogante, mediante oficio N.º SENPLADES-SNPD-2015-0154-OF y el señor John Fredrikson en su calidad de representante de ACNUR-Ecuador, mediante oficio 15/EQU/HCR/163. Informes que serán analizados más adelante en el desarrollo del control de constitucionalidad del acuerdo internacional objeto del presente Dictamen.

### **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.

**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. En específico, 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 el sentido material implica la superioridad del contenido de las normas constitucionales por sobre las normas convencionales, en lo relacionado con su contenido. 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 por efecto de su vigencia y eventual aplicación.

El control de constitucionalidad no solo es necesario por los principios que rigen nuestro modelo constitucional, sino, además, porque a nivel internacional existen normas que deben ser observadas por el Estado ecuatoriano. Así que para dar cumplimiento al principio de derecho internacional *pacta sunt servanda*, previsto en 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. Se debe 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.

**Identificación de las disposiciones constitucionales pertinentes**

La Corte efectuará el control de constitucionalidad del “Acuerdo entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República de Kazajstán acerca de la supresión de requisitos de visas para los portadores de pasaportes diplomáticos, oficiales y ordinarios”, en relación a las siguientes disposiciones constitucionales, mismas que guardan relación directa con el instrumento *sub examine*:

Art. 9.- Las personas extranjeras que se encuentren en el territorio ecuatoriano tendrán los mismos derechos y deberes que las ecuatorianas, de acuerdo con la Constitución.

Art. 11.- El ejercicio de los derechos se registrará por los siguientes principios:

3.- (...) Para el ejercicio de los derechos y las garantías constitucionales no se exigirán condiciones o requisitos que no estén establecidos en la Constitución o la ley (...).

Art. 40.- Se reconoce a las personas el derecho a migrar. No se identificará ni se considerará a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria.

El Estado, a través de las entidades correspondientes, desarrollará entre otras las siguientes acciones para el ejercicio de los derechos de las personas ecuatorianas en el exterior, cualquiera sea su condición migratoria:

1. Ofrecerá asistencia a ellas y a sus familias, ya sea que éstas residan en el exterior o en el país.

2. Ofrecerá atención, servicios de asesoría y protección integral para que puedan ejercer libremente sus derechos.

Art. 66.- Se reconoce y garantizará a las personas:

14. El derecho a transitar libremente por el territorio nacional y a escoger su residencia, así como a entrar y salir libremente del país, cuyo ejercicio se regulará de acuerdo con la ley. La prohibición de salir del país sólo podrá ser ordenada por juez competente.

Las personas extranjeras no podrán ser devueltas o expulsadas a un país donde su vida, libertad, seguridad o integridad o la de sus familiares peligran por causa de su etnia, religión, nacionalidad, ideología, pertenencia a determinado grupo social, o por sus opiniones políticas.

Se prohíbe la expulsión de colectivos de extranjeros. Los procesos migratorios deberán ser singularizados.

Art. 82.- El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.

Art. 83.- Son deberes y responsabilidades de las ecuatorianas y los ecuatorianos, sin perjuicio de otros previstos en la Constitución y la ley:

1. Acatar y cumplir la Constitución, la ley y las decisiones legítimas de autoridad competente.

Art. 147.- Son atribuciones y deberes de la Presidenta o Presidente de la República, además de los que determine la ley:

10. Definir la política exterior, suscribir y ratificar los tratados internacionales, nombrar y remover a embajadores y jefes de misión.

17. Velar por el mantenimiento de la soberanía, de la independencia del Estado, del orden interno y de la seguridad pública, y ejercer la dirección política de la defensa nacional.

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

2. Las relaciones internacionales.
3. El registro de personas, nacionalización de extranjeros y control migratorio.

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. 392.- El Estado velará por los derechos de las personas en movilidad humana y ejercerá la rectoría de la política migratoria a través del órgano competente en coordinación con los distintos niveles de gobierno. El Estado diseñará, adoptará, ejecutará y evaluará políticas, planes, programas y proyectos, y coordinará la acción de sus organismos con la de otros Estados y organizaciones de la sociedad civil que trabajen en movilidad humana a nivel nacional e internacional.

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.
6. Propugna el principio de ciudadanía universal, la libre movilidad de todos los habitantes del planeta y el progresivo fin de la condición de extranjero como elemento transformador de las relaciones desiguales entre los países, especialmente Norte-Sur.
7. Exige el respeto de los derechos humanos, en particular de los derechos de las personas migrantes, y propicia su pleno ejercicio mediante el cumplimiento de las obligaciones asumidas con la suscripción de instrumentos internacionales de derechos humanos.
9. Reconoce al derecho internacional como norma de conducta, y demanda la democratización de los organismos internacionales y la equitativa participación de los Estados al interior de estos.

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:

4. Se refieran a los derechos y garantías establecidas en la Constitución.

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 (...).

### 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. Sobre este particular, 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 Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional 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

Como ha sido anotado en pasajes precedentes del presente dictamen, la dimensión formal del control constitucional se caracteriza por determinar el cumplimiento de las reglas procedimentales para la negociación y suscripción del instrumento.

El literal **a** del numeral 2 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.6900-SGJ-13-1005 del 12 de noviembre de 2013, mediante el cual el doctor Alexis Mera Giler en su calidad de secretario general jurídico

de la Presidencia de la República, en representación del presidente de la República del Ecuador, realizó la comunicación respectiva a la Corte Constitucional y mediante el oficio N.º 6900-SGJ-13-1048, el doctor Vicente Peralta León, subsecretario general jurídico de la Presidencia de la República, remitió las copias auténticas del instrumento objeto de análisis. De esta manera se ejerce la atribución para definir la política exterior, suscribir y ratificar los tratados internacionales, que el numeral 10 artículo 147 de la Constitución otorga al presidente de la República.

En cuanto a las formalidades para la suscripción de un tratado, la norma constitucional establece que su cumplimiento corresponde al presidente de la República y si bien el instrumento que se analiza fue suscrito por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, como se ha dicho en jurisprudencia, la Corte Constitucional, para el período de transición, dicha autoridad actúa con plenos poderes en representación del Estado para la celebración de un tratado, de conformidad con el artículo 7 numeral 2 literal a de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados<sup>1</sup>. Por lo tanto, el Ministro de Relaciones Exteriores tenía competencia para suscribir el acuerdo objeto de análisis<sup>2</sup>.

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 entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República de Kazajstán acerca de la supresión de requisitos de visas para los portadores de pasaportes diplomáticos, oficiales y ordinarios” tiene como objetivo primordial establecer un marco legal para los viajes de los ciudadanos de ambos países, su objeto se encuentra inmerso dentro de los supuestos previstos por el numeral 4 del artículo 419 de la Constitución de la República. Por tales motivos, el Pleno de la Corte Constitucional decidió, en sesión extraordinaria del 19 de diciembre de 2013, aprobar el informe suscrito por la jueza ponente de esta causa, 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 dictamen 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 entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República de Kazajstán acerca de la supresión de requisitos de visas para los portadores de pasaportes diplomáticos, oficiales y ordinarios”, realiza las siguientes puntualizaciones respecto de la compatibilidad de las disposiciones contenidas en el mismo con las normas constitucionales.

En relación al objeto y fin del Acuerdo, –el establecimiento de un marco legal para los viajes de ciudadanos de Ecuador y Kazajstán tanto para desarrollar y profundizar las actuales relaciones de amistad como para fortalecer las relaciones económicas, comerciales, culturales, científicas entre ambos Estados–, se observa que este es concordante con el numeral 5 del artículo 276 de la Constitución de la República. Dicho artículo establece como objetivo del régimen de desarrollo, el impulsar una inserción estratégica del Estado en el contexto internacional que contribuya a la paz y a un sistema democrático y equitativo mundial. Se verifica también la coherencia entre el objeto y fin del presente instrumento internacional y lo dispuesto por el numeral 10 del artículo 147 numerales 2 y 3 del artículo 261 y el artículo 392 de la Constitución, en vista de que se encuentra dentro del ámbito de atribuciones y competencias del Estado central y en específico del presidente de la República, la definición de la política exterior, las relaciones internacionales y control migratorio.

En específico, el artículo 1 del presente instrumento internacional, que concede el derecho a los portadores de pasaportes válidos (diplomáticos, de servicio y ordinarios), de entrar, salir, transitar y permanecer en el territorio de la otra Parte, sin visa por treinta (30) días, durante cada periodo de ciento ochenta (180) días, contados desde la fecha de la primera entrada, es concordante con lo dispuesto por el numeral 6 del artículo 416 de la Constitución. El mismo propugna el principio de ciudadanía universal, la libre movilidad de todos los habitantes del planeta con el objetivo de que progresivamente se logre finalizar con la condición de extranjero, concibiendo esto como un elemento transformador de las relaciones desiguales entre los países. La flexibilización de las políticas migratorias a través de este tipo de disposiciones, aplicables, no únicamente a funcionarios diplomáticos y de servicio, promueve el objetivo planteado por dicha disposición constitucional y hace posible el desarrollo progresivo de los derechos de movilidad humana y libertad de tránsito.

En cuanto al establecimiento del requisito de visado para quienes deseen permanecer o residir en el territorio del Estado de la otra Parte por más de treinta (30) días, o que deseen realizar actividades laborales o comerciales en su territorio, se considera que no es contrario a la Constitución, en vista de que en el texto del Acuerdo se menciona que la obtención del documento deberá hacerse de acuerdo con la legislación del Estado, lo cual cumple con principio de aplicación e interpretación de los derechos constitucionales, según el cual no se exigirán condiciones o requisitos que no estén establecidos en la Constitución o la ley, previsto en el segundo inciso del numeral 3 del artículo 11 de la

<sup>1</sup> Art. 7 numeral 2 literal a) “En virtud de sus funciones, y sin tener que presentar plenos poderes, se considerará que representan a su Estado: a) los Jefes de Estado, Jefes de Gobierno y Ministros de relaciones exteriores, para la ejecución de todos los actos relativos a la celebración de un tratado”

<sup>2</sup> Corte Constitucional del Ecuador, para el periodo de transición, sentencia N.º 013-11-DTI-CC, causa N.º 0053-10-TI, pág. 10

Constitución. En el ámbito nacional, dichos requisitos y condiciones, se encuentran establecidos en las leyes de Migración y Extranjería vigentes. Por otro lado, dicha disposición, a su vez, es respetuosa del carácter soberano del Estado ecuatoriano y su capacidad de autodeterminar su normativa interna.

De acuerdo con el artículo 2 del Acuerdo, cualquier cambio en las regulaciones para los ciudadanos extranjeros para entrar, permanecer y salir de los territorios de sus Estados deberá comunicarse entre las partes en el menor tiempo posible, lo cual, es coherente con el derecho de seguridad jurídica, recogido en el artículo 82 de la Constitución de la República.

En relación a la exención del requisito de visado para los portadores de pasaportes válidos diplomáticos y de servicio que se encuentran en el territorio del Estado de la otra Parte como miembros de la Misión Diplomática y Oficina Consular, así como para sus familias, durante el periodo de su acreditación, se considera que es una disposición acorde a los artículos 1, 416 numeral 1, 147 numeral 10 y 261 numeral 2 de la Constitución, toda vez que el carácter libre y soberano del Estado, le permite definir la política exterior y las relaciones diplomáticas y consulares que mantiene con otros Estados; dichas relaciones se desarrollan a través del personal que ejecuta los intereses y fines de la política exterior, por lo que los privilegios de los que gozan, tales como el ingreso a un Estado sin visado por el periodo de su acreditación, se conceden no en beneficio de las personas, sino con el fin de garantizar el desempeño eficaz de sus funciones<sup>3</sup>.

Del mismo modo, en lo que se refiere a la obligación de los funcionarios diplomáticos y consulares de atenerse a la legislación del Estado receptor durante la estadía, prevista por el artículo 4 del Acuerdo, encontramos que dicha obligación es compatible con la Constitución, inclusive, como la obligación para quienes posean pasaportes ordinarios, tomando en consideración que el orden constitucional prevé que las personas extranjeras que se encuentren en el territorio ecuatoriano tendrán los mismos derechos y deberes de las ecuatorianas y ecuatorianos, siendo deberes y responsabilidades de las ecuatorianas y los ecuatorianos, acatar y cumplir la Constitución, la ley y las decisiones legítimas de autoridad competente, según lo prescrito en los artículos 9 y 83 numeral 1 de la Constitución. En el marco de las Convenciones de Viena sobre relaciones Diplomáticas y Consulares, ratificadas por el Ecuador, dicha obligación se encuentra contenida en los artículos 55 y numeral 1 del artículo 41, respectivamente.

<sup>3</sup> El fundamento de los privilegios e inmunidades diplomáticas se encuentra desarrollado en el preámbulo de las Convenciones de Viena sobre relaciones Diplomáticas y Consulares, ratificadas por el Ecuador mediante Decreto Supremo N.º 1647 de 18 de noviembre de 1964 y Decreto Supremo N.º 2830 de 5 de abril de 1965, respectivamente, en cuya parte pertinente menciona "(...) Reconociendo que tales inmunidades y privilegios se conceden, no en beneficio de las personas, sino con el fin de garantizar el desempeño eficaz de las funciones de las misiones diplomáticas en calidad de representantes de los Estados (...).

En lo que respecta a la medida de seguridad y orden público, prevista en el artículo 5 del Acuerdo, por la cual los Estados Partes se reservan la facultad de rechazar, acortar o terminar la estadía de nacionales del Estado de la otra Parte, si su estadía es considerada no grata para el Estado receptor, es preciso realizar ciertas precisiones previo a la determinación de la constitucionalidad de dicha disposición:

Para el análisis de dicha disposición, partimos de dos hechos: en primer lugar, decimos que la definición de la política exterior, las relaciones internacionales y control migratorio son competencia del Estado central y del Presidente de la República, ello permite, que a través de instrumentos internacionales como el Acuerdo que se analiza, se regulen las relaciones diplomáticas con otros Estados y en segundo lugar, que es deber y atribución del presidente de la República velar por el mantenimiento de la soberanía, independencia del Estado, orden interno y la seguridad pública, tal como lo dispone el numeral 17 del artículo 147 de la Constitución de la República. En tal sentido, en principio, el Estado central representado por el presidente de la República, se encuentra plenamente facultado para incluir en los instrumentos internacionales que suscribe, disposiciones tendientes a mantener la soberanía, independencia, orden interno y la seguridad pública.

Ahora bien, del artículo 5 del Acuerdo se desprenden dos elementos a ser tomados en cuenta: 1) El presente instrumento se encuentra dirigido a distintos sujetos, por un lado, a los portadores de pasaportes válidos diplomáticos y de servicio y por otro, a los ciudadanos portadores de pasaportes válidos ordinarios; y 2) La medida de seguridad y orden público por la cual los Estados pueden rechazar, acortar o terminar la estadía de nacionales del Estado de la otra Parte, se encuentra condicionada a que su estadía sea considerada no grata para el Estado receptor, circunstancia que hace necesario que esta Corte analice cómo se aplica en el derecho internacional esta figura.

En cuanto a los sujetos hacia los cuales se encuentra dirigido el presente instrumento internacional, encontramos el personal diplomático y de servicio, y por otro los sujetos con pasaporte ordinario. En relación a los primeros sujetos, como ya se mencionó en párrafos anteriores, los privilegios de los que gozan al ingresar en un Estado perteneciente a la comunidad internacional, tienen como fundamento el ejercicio eficaz de sus funciones como representantes del Estado que los designa y constituyen mecanismos jurídicos que existen para asegurar la igualdad entre naciones soberanas.

En el derecho internacional diplomático, no encontramos una institución jurídica a través de la cual se declare la estadía de una persona como no grata, como se realiza en el presente instrumento internacional, no obstante existe la figura de la *persona non grata*, la cual logra, como lo ha señalado la Corte Internacional de Justicia, un fino equilibrio entre las inmunidades y prerrogativas del personal diplomático y el respeto de la soberanía del Estado receptor, pues, la eventual declaratoria de *persona non grata* inhibe el abuso de las prerrogativas por parte de los diplomáticos, impidiendo, por ejemplo, que estos atenten

contra la seguridad nacional y orden público del Estado que los recibe.

El artículo 9 de la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas, al regular la declaratoria de persona no grata, dispone lo siguiente:

1. El Estado receptor podrá, en cualquier momento y sin tener que exponer los motivos de su decisión, comunicar al Estado acreditante que el jefe u otro miembro del personal diplomático de la misión es persona no grata, o que cualquier otro miembro del personal de la misión no es aceptable. El Estado acreditante retirará entonces a esa persona o pondrá término a sus funciones en la misión, según proceda. Toda persona podrá ser declarada no grata o no aceptable antes de su llegada al territorio del Estado receptor.

2. Si el Estado acreditante se niega a ejecutar o no ejecuta en un plazo razonable las obligaciones que le incumben a tenor de lo dispuesto en el párrafo 1, el Estado receptor podrá negarse a reconocer como miembro de la misión a la persona de que se trate.

Por su parte, el artículo 23 de la Convención de Viena sobre relaciones Consulares, dispone:

#### PERSONA DECLARADA “NON GRATA”

1. El Estado receptor podrá comunicar en todo momento al Estado que envía que un funcionario consular es persona no grata, o que cualquier otro miembro del personal ya no es aceptable. En ese caso, el Estado que envía retirará a esa persona, o pondrá término a sus funciones en la oficina consular, según proceda.

2. Si el Estado que envía se negase a ejecutar o no ejecutase en un plazo razonable las obligaciones que le incumben a tenor de lo dispuesto en el párrafo 1 de este artículo, el Estado receptor podrá retirar el exequátur a dicha persona, o dejar de considerarla como miembro del personal consular.

3. Una persona designada miembro de la oficina consular podrá ser declarada no aceptable antes de su llegada al territorio del Estado receptor, o antes de que inicie sus funciones en aquélla si está ya en dicho Estado. En cualquiera de esos casos el Estado que envía deberá retirar el nombramiento.

4. En los casos a los que se refieren los párrafos 1 y 3 de este artículo, el Estado receptor no estará obligado a exponer al Estado que envía los motivos de su decisión.

La Corte Internacional de Justicia ha establecido que la declaratoria de persona no grata, es de una “eficacia total” para lograr equilibrio entre los privilegios que otorga el Estado receptor del personal diplomático y su soberanía, “ya que si el Estado acreditante no retira en el acto al miembro de la misión que se haya indicado, la perspectiva de la pérdida casi inmediata de sus privilegios e inmunidades –porque el Estado receptor deja de reconocerle como miembro de la misión– **tendrá en la práctica como resultado obligarle, por su propio interés, a salir sin dilaciones**”<sup>4</sup>, (lo subrayado nos pertenece). Efecto jurídico

que persigue el artículo 5 del Acuerdo internacional que se analiza, respecto del personal diplomático y de servicio, pues se encuentra destinado a rechazar su entrada y acortar o terminar su estadía, en el caso de que aquellos atenten contra la seguridad u orden público del Estado receptor, el cual es, precisamente, el efecto que se logra con la declaración de la persona no grata.

Vemos que, por excelencia, la declaración de persona no grata, es la vía de derecho internacional idónea para que un funcionario consular o diplomático sea retirado de sus funciones en el Estado receptor y por lo tanto, termine su estadía en dicho Estado. Por tal razón, esta Corte considera que, ya sea que la declaratoria de no grata se aplique sobre la persona en sí o sobre su estadía, estas son figuras que deben ser analizadas de modo análogo al amparo de las disposiciones jurídicas internacionales que regulan la materia ratificadas por el Estado ecuatoriano<sup>5</sup>, al igual que en leyes internas tales como la Ley sobre Inmunidades, Privilegios y Franquicias diplomáticas vigente<sup>6</sup> y el Reglamento de Cónsules Ad Honorem y Honorarios<sup>7</sup>, pues, tienen como resultado los mismos efectos jurídicos.

La posibilidad y circunstancias en las que los funcionarios diplomáticos y de servicio, ingresan o salen de los Estados a los que son asignados para cumplir con sus funciones, se encuentran reguladas principalmente por los Convenios Internacionales de Viena<sup>8</sup> y constituyen expresiones de las relaciones de amistad entre las naciones las cuales dependen principalmente del consentimiento del Estado emisor y del Estado receptor, es así, que la entrada o salida del Estado receptor de un funcionario diplomático, son privilegios que se otorgan a dichos funcionarios, no atribuidos a ellos de manera universal en cuanto personas, por lo que carecen además de carácter indisponible e inalienable<sup>9</sup>; por tal razón, la Corte considera que la facultad que se reserva el Estado en el artículo 5 del Acuerdo, para rechazar, acortar o terminar la estadía del funcionario diplomático y de servicio, en el caso de calificarla como no grata, es parte de su capacidad

<sup>5</sup> Convenciones de Viena sobre relaciones Diplomáticas y Consulares, ratificadas por el Ecuador mediante Decreto Supremo N.º 1647 de 18 de noviembre de 1964 y Decreto Supremo N.º 2830 de 5 de abril de 1965, Arts. 9 y 23, respectivamente.

<sup>6</sup> República del Ecuador, Ley sobre Inmunidades, Privilegios y Franquicias diplomáticas vigente, Art. 31

<sup>7</sup> República del Ecuador, Reglamento de Cónsules Ad Honorem y Honorarios, Arts. 32 y 40

<sup>8</sup> Convenciones de Viena sobre relaciones Diplomáticas y Consulares, ratificadas por el Ecuador mediante Decreto Supremo N.º 1647 de 18 de noviembre de 1964 y Decreto Supremo N.º 2830 de 5 de abril de 1965, Arts. 9 y 23, respectivamente.

<sup>9</sup> La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha desarrollado la estructura y contenido de los derechos constitucionales, así en la causa N.º 0470-12-EP menciona: “los derechos constitucionales constituyen normas de carácter tético (estructura de principio, con una vocación de abstracción y generalidad que no puede traducirse en una hipótesis reducida), reconocidas en el texto constitucional, que gozan de características de universalidad e indisponibilidad, mientras que su contenido se desprende directamente de las exigencias de protección de los sujetos en razón de las condiciones para su existencia en condiciones de dignidad.

<sup>4</sup> Corte Internacional de Justicia, Sentencia de 24 de mayo de 1980 en el asunto relativo al personal consular de Estados Unidos en Teherán (Estados c Irán), Párrafo 86.

soberana de configurar sus relaciones diplomáticas y no constituyen, en ninguna medida, restricciones a derechos constitucionales.

Para brindar claridad respecto de la utilización de la figura de persona no grata en el Ecuador, y su aplicación a personal diplomático y no diplomático, haremos referencia al informe presentado por el representante del Ministerio de Relaciones exteriores, en el cual, de manera concluyente, se menciona que la persona no grata es un término utilizado en la diplomacia, con un significado legal específico, menciona que la calificación de persona no grata por parte de un gobierno suele señalar un estado de tensión diplomática entre los Gobiernos y o Estados en cuestión, o cuando algún integrante de la delegación diplomática extranjera es acusado de espionaje u otras actividades que menoscaben la soberanía o los intereses del país anfitrión (por ejemplo la inherencia en asuntos internos), por esta razón se menciona que eventualmente cualquier integrante de un servicio diplomático que cometa faltas, contravenciones o delitos en el país anfitrión puede ser declarado persona no grata.

En cuanto a la aplicación de esta figura a personal no diplomático, se menciona que por extensión se aplica este término al sujeto o conjunto de sujetos que hayan cometido delitos, en especial, si los delitos son de lesa humanidad, sea cual fuere la parte del mundo en la que se hubiesen cometido, pero se deja sentado que en un uso no diplomático, calificar a alguien como <<persona non grata>> no tiene ninguna consecuencia jurídica, incluso cuando quien se pronuncia en tal sentido es una Administración Pública, por lo que tan sólo significa que la persona no grata no resulta de agrado de los miembros del órgano que optaron por tal calificativo.

Con las aclaraciones antes expuestas observamos que declarar como no grata la estadía de un ciudadano con pasaporte ordinario no es una figura aplicada en el ámbito del derecho internacional, salvo en ciertas excepciones, bajo la categoría de persona no grata, que se han expuesto en el párrafo precedente, y que nunca esta declaración tiene, para los sujetos no diplomáticos, efectos jurídicos. Tales razones llevan a la presente Corte a interpretar que la reserva realizada por los Estados intervinientes en el artículo 5 del Acuerdo, por la cual pueden rechazar la entrada, acortar o terminar la estadía de nacionales del otro Estado, si su estadía es considerada no grata, debe ser aplicable únicamente al personal diplomático y de servicio.

Sin duda, la seguridad nacional y el orden público son justificativos que en el ejercicio de la soberanía del Estado podrían aplicarse para motivar el rechazo de entrada o terminación de la estadía de una persona con pasaporte ordinario en el Estado. Empero, para los sujetos con pasaporte ordinario el entrar y salir libremente del país, constituyen derechos constitucionales que se encuentran regidos por el principio de ciudadanía universal, mismo que rechaza conductas estatales tendientes a restringir injustificadamente y sin procedimiento alguno el ejercicio de los derechos de las personas migrantes, que es precisamente, lo que se consigue al aplicárseles dicha figura.

Si bien, ha quedado claro que los efectos jurídicos de la norma contenida en el artículo 5 del Acuerdo gozan de constitucionalidad, únicamente, para su aplicación al

personal diplomático; esta Corte considera necesario, en aras de profundizar en el contenido de los conceptos de libre movilidad humana y ciudadanía universal, proclamados por la Constitución de la República, dejar en claro ciertos estándares nacionales e internacionales que deben ser observados por el Estado ecuatoriano a la hora de suscribir compromisos internacionales que involucren los derechos de los migrantes, para lo cual reviste especial importancia leer el artículo 5 del Acuerdo, en concordancia con lo que prescribe el artículo 9 del mismo instrumento, que establece lo siguiente: “Este Acuerdo no afectará los derechos y obligaciones de las Partes, derivados de otras de otros (sic.) Tratados Internacionales, de los cuales los Estados son miembros.”

En el ámbito constitucional se han incluido los conceptos de libre movilidad humana y ciudadanía universal, como respuesta a un fenómeno donde la movilidad ha dejado de ser algo ocasional para convertirse en un rasgo constante en todos los conglomerados, donde los flujos migratorios han experimentado una aceleración sin precedentes en la historia, por lo que se ha hecho necesario “reconocer a los migrantes como sujetos de derechos que comienzan a emprender la gran marcha mundial del pleno ejercicio de su ciudadanía”<sup>10</sup>.

En la Constitución encontramos los principios de las relaciones internacionales como el de ciudadanía universal, la libre movilidad de todos los habitantes del planeta, el progresivo fin de la condición de extranjero como elemento transformador de las relaciones desiguales entre los países y el respeto de los derechos humanos, en particular, de los derechos de las personas migrantes, y el deber de propiciar su pleno ejercicio mediante el cumplimiento de las obligaciones asumidas en la suscripción de los instrumentos internacionales<sup>11</sup>.

Considerando que el informe del Ministerio de Relaciones Exteriores ante la Corte Constitucional menciona que uno de los elementos de política pública, que se ha generado para aplicar el principio de libre movilidad humana, ha sido la eliminación de las visas de turismo para ciudadanos de diferentes nacionalidades y también una política internacional en el ámbito bilateral destinada a la exención o supresión de visas para los titulares de pasaportes diplomáticos y especiales; la Corte entiende que los instrumentos internacionales tendientes a materializar dichas políticas deben precautelar los derechos de las personas migrantes impidiendo limitaciones injustificadas y atendiendo estrictamente a los principios impuestos por la Constitución de la República y estándares internacionales.

En el Acuerdo que se analiza se ha invocado el orden público y la seguridad nacional para la declaración de la estadía de una persona como no grata y consecuentemente rechazar su entrada y acortar o terminar su estadía. Si bien, en el presente caso, dichos efectos deben ser aplicables únicamente para sujetos diplomáticos, por las

<sup>10</sup> Muñoz, J. (2009). Derechos Humanos, Migraciones y Ciudadanía Universal. *Diálogos Migrantes* (2), 8 - 20.

<sup>11</sup> Constitución de la República del Ecuador, Arts. 11 y 416.

consideraciones realizadas precedentemente, se desea dejar en evidencia que la Constitución y los instrumentos internacionales suscritos por el Ecuador imponen ciertos parámetros que deben ser observados a la hora de alterar la situación migratoria de un sujeto con pasaporte ordinario.

Aquellas disposiciones que genéricamente regulan el rechazo de la entrada de una persona al país o la terminación inmediata de su estadía, no pueden olvidar la existencia de los derechos de los migrantes y también la existencia de sujetos que poseen una protección reforzada, como es el caso de los refugiados.

En el caso de los refugiados, encontramos una importante obligación constitucional al respecto, misma que impone el respeto del principio de *no devolución*, el cual constriñe a los Estados a no trasladar, extraditar, deportar ni expulsar a ningún individuo a otro país si esto causara su exposición a graves violaciones de sus derechos humanos. En ese sentido, el Estado ecuatoriano, previo a la disposición de trasladar, extraditar, deportar ni expulsar a una persona refugiada o solicitante de refugio, deberá evaluar los efectos que dicha decisión produce en los derechos humanos de la persona.

En el ámbito interamericano, la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura dispone en su artículo 13 que no se concederá la extradición ni se procederá a la devolución de la persona requerida cuando haya presunción fundada de que corre peligro su vida, de que será sometido a tratos crueles, inhumanos o degradantes o de que será juzgado por tribunales de excepción o *ad hoc* en el Estado requirente, dicha prohibición, conjuntamente con el artículo 22 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el cual dispone que en ningún caso el extranjero puede ser expulsado o devuelto a otro país, sea o no de origen, donde su derecho a la vida o a la libertad personal está en riesgo de violación a causa de raza, nacionalidad, religión, condición social o de sus opiniones políticas, en una interpretación progresiva de los derechos realizada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la opinión consultiva OC/21/14, ha hecho que se prohíba la devolución no solo de los ciudadanos refugiados o asilados, sino también a aquellos que no son solicitantes de refugio y asilo, siempre en el caso de que su vida se encuentre amenazada en el país al que será retornado.

Es decir, el estándar internacional interamericano, es, aún más estricto, respecto del principio de no devolución, siendo este extensivo no solo a individuos en calidad de refugio, sino a todo ciudadano cuya vida se encuentre amenazada en el país al que será retornado.

En cuanto al tipo de procedimiento que se debe observar para la devolución de una persona, el desarrollo jurisprudencial en el ámbito interamericano nos enseña que estos procesos deben ser individuales, de modo que permita evaluar las circunstancias personales del individuo; no discriminarlo en razón de nacionalidad, color, raza, sexo, lengua, religión, opinión política, origen social y estatus y, ha de observar determinadas garantías mínimas, como son, ser informado expresa y formalmente de los cargos en su contra, si los hubiere, y de los motivos de expulsión o deportación. Puntualmente, en lo que respecta a la notificación se

ha impuesto que esta debe incluir información sobre sus derechos tales como: **a)** La posibilidad de exponer las razones que lo asistan en contra de su expulsión y oponerse a los cargos en su contra y **b)** La posibilidad de solicitar y recibir asesoría legal, incluso a través de un servicio público gratuito de ser aplicable y de ser el caso, traducción o interpretación, así como asistencia consultor si correspondiere. En el caso de decisión desfavorable, las personas tienen derecho a someter su caso a revisión ante la autoridad competente, presentarse o hacerse representar ante ella para tal fin y la eventual expulsión solo podrá efectuarse tras una decisión fundamentada en la ley y debidamente notificada<sup>12</sup>.

En el sistema de protección universal de los derechos, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 prevé un excepción al principio de no devolución en los casos en que existan razones fundadas para considerar al refugiado como un peligro para la seguridad del país donde se encuentra, y cuando el refugiado habiendo sido objeto de una condena definitiva por un delito peculiarmente grave y constituya una amenaza para la comunidad de tal país; pero incluso, en aquellos supuestos, el desarrollo jurisprudencial e interpretativo de dicho sistema de protección de derechos ha establecido ciertos presupuestos específicos para que dichas excepciones procedan. Es así que se ha establecido que para que se aplique la excepción de seguridad nacional, se debe tomar una decisión individualizada, el peligro que genere el individuo debe ser muy grave y siempre debe constituir una decisión basada en razones fundadas, con existencia de pruebas confiables<sup>13</sup>.

De acuerdo con lo mencionado en el informe presentado ante esta Corte por el ACNUR, para que proceda la excepción al principio de no devolución, este debe ser necesaria y proporcional y respetar las siguientes garantías procesales:

Debe existir un nexo causal entre la expulsión del refugiado y la eliminación del peligro que representa su presencia para la seguridad o para la comunidad del país de acogida.

La devolución debería ser el último recurso posible al que se debe recurrir, para eliminar la amenaza a la seguridad o a la comunidad del país, acogida. Si existen medidas menos graves (incluyendo por ejemplo, la expulsión a un tercer país donde no existe peligro de persecución) que permitan anular la amenaza que representa el refugiado, entonces la devolución no puede ser justificada bajo el artículo 33 (2) de la Convención y,

En línea con el principio de proporcionalidad, el peligro para el país anfitrión debe tener más peso que el riesgo de daño que pueda sufrir la persona como resultado de su devolución.

Igualmente cabe ser enfático en que las excepciones al principio de no devolución previsto por la Convención de 1951, no prevalecen por sobre la obligación impuesta por el derecho internacional de derechos humanos, en la

<sup>12</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Pacheco Tineo, párr. 133.

<sup>13</sup> E. Lauterpacht y D. Bethlehem, párr. 167, 190 -192.

Convención Universal e Interamericana sobre la Tortura, las cuales sin excepción prohíben las devoluciones ante peligros contra la vida, amenazas de tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes.

Los estándares nacionales e internacionales expuestos deben ser observados por el Estado ecuatoriano en la suscripción de instrumentos internacionales bilaterales, como el que se estudia en el presente Dictamen, en tal sentido, el artículo 9 del presente Acuerdo cobra especial importancia pues establece que este no afectará los derechos y obligaciones de las Partes, derivados de otros tratados internacionales, de los cuales los Estados son miembros, como son en el caso del Ecuador, las Convenciones respecto de la Tortura, Refugiados y también la Convención Americana de Derechos Humanos, entre otras; circunstancia que refuerza la interpretación realizada por esta Corte respecto a la imposibilidad de aplicación de los efectos jurídicos del artículo 5 del Acuerdo, a los individuos portadores de pasaportes ordinarios.

Para continuar con el análisis del Acuerdo *sub examine*, revisaremos lo dispuesto por el artículo 6, el mismo que establece el mecanismo por el cual los ciudadanos del Estado de una de las Partes podrán retornar a su Estado, cuando sean portadores de pasaportes expirados o que han sido extraviados, robados o deteriorados durante su estadía en el territorio del otro Estado, mecanismo que obedece al derecho a migrar reconocido por el artículo 40 de acuerdo con el cual se prohíbe considerar a una persona como ilegal por su condición migratoria y al derecho a entrar y salir libremente del país. Del mismo modo el texto del artículo 6 cumple con la responsabilidad estatal impuesta por el mismo artículo 40 de la Constitución, al garantizar a través del servicio que proporcionan las oficinas consulares y diplomáticas la asistencia a las personas ecuatorianas que se encuentren en el exterior, cualquiera que sea su condición migratoria.

En cuanto al periodo de vigencia, posibilidad de suspensión, modificación, notificaciones a ser intercambiadas y la forma de resolución de las diferencias surgidas por la interpretación o aplicación del Acuerdo, reguladas en sus artículos 7, 8, 10, 11, 12, la Corte considera que son compatibles con el principio de libre consentimiento que rige el derecho internacional y específicamente con los numerales 1 y 2 del artículo 416 de la Constitución que proclaman la independencia e igualdad jurídica de los Estados y la solución pacífica de las controversias y conflictos internacionales.

Considerando que en los párrafos precedentes la Corte ha identificado en el artículo 5 una disposición que, de ser aplicada a sujetos con pasaporte ordinario, resultaría inconstitucional, se hará referencia a lo dispuesto por los artículos 10 y 11 del Acuerdo, mismos que establecen los mecanismos para solucionar las diferencias surgidas por la interpretación o aplicación del Acuerdo y la introducción de cambios al mismo; dichos preceptos establecen que:

#### Artículo 10

Las diferencias surgidas por la interpretación o aplicación de este Acuerdo serán resueltas por medio de consultas y negociaciones entre las Partes.

#### Artículo 11

Con el sentimiento mutuo de las Partes se pueden introducir cambios y suplementos en el presente Acuerdo. Siendo los cambios una parte integral de este Acuerdo. Siendo los cambios una parte integral de este Acuerdo, deberán ser ejecutados en forma de protocolos separados, que entrarán en vigor de acuerdo al procedimiento establecido en el Artículo 12 del presente Acuerdo.

Por su parte, la Convención de Viena sobre el derecho de los Tratados, en su artículo 39, admite la posibilidad de enmendar o modificar de los tratados, exigiendo como requisito el acuerdo entre las partes.

Por todo lo expuesto y considerando que el artículo 5 del Acuerdo se estima que es coherente con las disposiciones constitucionales en tanto se entienda que los efectos jurídicos que este contiene no se aplican a los sujetos con pasaporte ordinario, la Corte dispone proceder conforme con los artículos 10 y 11 del Acuerdo, y 39 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, a fin de buscar el consentimiento de la República de Kazajstán y unificar criterios sobre la interpretación del mismo, a raíz de lo cual el instrumento gozará, en todas sus partes, de constitucionalidad formal y material.

### 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:

#### DICTAMEN

1. El “Acuerdo entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República de Kazajstán acerca de la supresión de requisitos de visas para los portadores de pasaportes diplomáticos, oficiales y ordinarios”, suscrito en Nueva York, el 24 de septiembre de 2013, requiere aprobación legislativa previa por parte de la Asamblea Nacional, por encontrarse dentro del caso que establece el artículo 419 numeral 4 de la Constitución de la República.
2. Declarar que el “Acuerdo entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República de Kazajstán acerca de la supresión de requisitos de visas para los portadores de pasaportes diplomáticos, oficiales y ordinarios” mantiene conformidad formal con la Constitución de la República.
3. Declarar que el “Acuerdo entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República de Kazajstán acerca de la supresión de requisitos de visas para los portadores de pasaportes diplomáticos, oficiales y ordinarios” mantiene conformidad en sentido material con la Constitución, siendo este compatible con sus principios y derechos. En lo que se refiere al artículo 5 del Acuerdo, se considera que este es coherente con las disposiciones constitucionales en tanto se entienda que los efectos jurídicos que este contiene no se aplican a los sujetos con pasaporte ordinario.

4. A fin de circunscribir los efectos jurídicos del artículo 5 del Acuerdo a los sujetos con pasaporte diplomático y de servicio, se dispone notificar al presidente constitucional de la República con el presente dictamen, para que a través de las autoridades competentes proceda conforme a lo dispuesto por los artículos 10 y 11 del Acuerdo analizado y el artículo 39 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

5. 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 cinco votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, Wendy Molina Andrade, Alfredo Ruiz Guzmán, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de los jueces Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Tatiana Ordeñana Sierra y Ruth Seni Pinoargote, en sesión de 24 de junio de 2015. Lo certifico.

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

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Es fiel copia del original.- Revisado por ...f.) Ilegible.- Quito, a 21 de julio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

**CASO Nro. 0030-13-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 viernes 10 de julio de dos mil quince.- Lo certifico.

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

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Es fiel copia del original.- Revisado por ...f.) Ilegible.- Quito, a 21 de julio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 01 de julio del 2015

**DICTAMEN N.° 014-15-DEE-CC**

**CASO N.° 0006-11-EE**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

El 11 de mayo de 2011, el economista Rafael Correa Delgado, presidente constitucional de la República del Ecuador, al amparo de lo dispuesto en el artículo 166 de la Constitución de la República, remitió el Decreto Ejecutivo

N.° 759 del 09 de mayo de 2011 al presidente de la Corte Constitucional, mediante Oficio N.° T.5554-SNJ-11-701 del 10 de mayo de 2011, que declaró el estado de excepción en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional, Órgano que representa la Función Legislativa de la República del Ecuador, en la ciudad de Quito.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, de conformidad con lo establecido en el artículo 17 segundo inciso del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, vigente en aquel momento, el 24 de mayo de 2011 certificó que la presente acción tiene relación con los casos N.° 0016-10-EE y 0002-11-EE.

En sesión extraordinaria del Pleno de la Corte Constitucional del 24 de mayo de 2011, se efectuó el sorteo correspondiente para la designación del juez sustanciador, correspondiéndole la sustanciación de la causa al doctor Freddy Donoso Páramo, en su calidad de juez constitucional suplente.

El 11 de julio de 2011, el economista Rafael Correa Delgado, presidente constitucional de la República del Ecuador, notificó, mediante oficio N.° T.5554-SNJ-11-949 al presidente de la Corte Constitucional, el Decreto Ejecutivo N.° 815 del 08 de julio de 2011, que contenía la renovación de la declaratoria de estado de excepción en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional que representa la Función Legislativa de la República del Ecuador en la ciudad de Quito.

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

El Pleno de la Corte Constitucional, en sesión extraordinaria del 11 de diciembre de 2012, realizó el resorteo de las causas, y en tal virtud le correspondió sustanciar la presente a la jueza constitucional, Tatiana Ordeñana Sierra. Para los fines pertinentes, la Secretaría General de la Corte Constitucional, mediante memorando N.° 019-CCE-SG-SUS-2012 del 17 de diciembre de 2012, remitió el expediente constitucional N.° 0006-11-EE al despacho de la jueza sustanciadora.

Con providencia dictada el 14 de mayo de 2015, la jueza constitucional, Tatiana Ordeñana Sierra, avocó conocimiento de la causa y dispuso que se efectúe la notificación correspondiente.

**DECRETO OBJETO DE PRONUNCIAMIENTO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**

Se examina por parte de la Corte Constitucional del Ecuador, la constitucionalidad del Decreto Ejecutivo N.° 759 del 09 de mayo de 2011, que contiene la declaratoria de estado de excepción en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional que representa la Función Legislativa de la República del Ecuador, ya que debido a la conmoción

interna provocada por miembros de la Policía Nacional, se ordenó la movilización nacional y militar de las Fuerzas Armadas para garantizar la seguridad, cuyo texto se transcribe íntegramente a continuación:

“N° 759

**RAFAEL CORREA DELGADO  
PRESIDENTE CONSTITUCIONAL  
DE LA REPÚBLICA**

CONSIDERANDO:

Que los dos primeros incisos del artículo 1 de la Constitución de la República establece:

*“Que el Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada.*

*La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa prevista en la Constitución.”*

Que el numeral 8 del artículo 3 de la Constitución de la República instituye que uno de los deberes primordiales del Estado es el de garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción.

Que el apartado a) del numeral 3 del artículo 66 de la Constitución de la República establece que el Estado reconoce y garantiza a las personas el derecho a la integridad personal que incluye entre otras la integridad física, psíquica y moral.

Que el artículo 393 de la Constitución de la República estatuye que el *Estado garantizará la seguridad humana a través de políticas y acciones integradas, para asegurar la convivencia pacífica de las personas, promover una cultura de paz y prevenir las formas de violencia y discriminación y la comisión de infracciones y delitos. La planificación y aplicación de estas políticas se encargará a órganos especializados en los diferentes niveles de gobierno.*

Que el 30 de septiembre de 2010 algunos integrantes de la Policía Nacional protagonizaron hechos que comprometen el cabal cumplimiento del artículo 163 de la Constitución que en sus dos primeros incisos ordena que:

*“La Policía Nacional es una institución estatal de carácter civil, armada, técnica, jerarquizada, disciplinada, profesional y altamente especializada, cuya misión es atender la seguridad ciudadana y el orden público, y proteger el libre ejercicio de los derechos y la seguridad de las personas dentro del territorio nacional.*

*Los miembros de la Policía Nacional tendrán una formación basada en derechos humanos, investigación especializada, prevención, control y prevención del delito y utilización de*

*medios de disuasión y conciliación como alternativas al uso de la fuerza.”*

Que la Asamblea Nacional fue una de las instituciones afectadas por la insubordinación policial cuyos efectos todavía no han podido ser superadas a pesar de los intensivos esfuerzos de recomposición institucional del sistema de seguridad de esa función del Estado desde la fecha del insuceso.

Que la Asamblea Nacional, que representa la Función Legislativa de la República del Ecuador, es una institución esencial para el sistema democrático por lo que es necesario garantizar el resguardo de estas instalaciones ya que en caso de correr riesgos se podría generar una grave conmoción interna;

Que el señor Presidente de la Asamblea Nacional mediante oficio PAN-FC-011-547 de 5 de mayo de 2011 solicitó la declaratoria del Estado de excepción por un lapso de sesenta días;

En ejercicio de las facultades que le confieren los artículos 164 y siguientes de la Constitución de la República; y, 29, 36 y siguientes de la Ley de Seguridad Pública y del Estado;

**DECRETA:**

**Artículo 1.-** Declarar el Estado de Excepción en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional que representa la Función Legislativa de la República del Ecuador, en esta ciudad de Quito, en razón de que algunos integrantes de la Policía Nacional distorsionaron severamente o abandonaron su misión de policías nacionales y por ende sus deberes consagrados en la Constitución y la Ley, mediante una insubordinación policial. A pesar del proceso intensivo de recomposición institucional del sistema de seguridad de esa función del Estado, las secuelas de tal suceso no se han podido superar lo que podría generar gran conmoción interna si es que la Asamblea Nacional no pudiese ejercer a plenitud las atribuciones y facultades que les confiere la Constitución y la ley.

**Artículo 2.-** La movilización nacional y militar de las Fuerzas Armadas para garantizar la soberanía nacional, el orden interno y la seguridad ciudadana y humana en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional en esta ciudad de Quito.

Se dispone al señor Ministro de Defensa Nacional para que mediante el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas ejecuten un plan de contingencia con la finalidad de que sus efectivos intervengan en la situación producida para garantizar a la Asamblea Nacional las condiciones de seguridad necesarias para que esta función del Estado pueda ejercer a plenitud sus atribuciones y facultades constitucionales y legales, así como garantizar la seguridad interna, ciudadana y humana, derechos tutelados por la Constitución de la República y deber fundamental del Estado, de los asambleístas, personal de la Asamblea Nacional y ciudadanos y habitantes del Ecuador que acudan y accedan a esa Función del Estado en todas sus instalaciones en esta ciudad de Quito.

**Artículo 3.-** El período de duración de este Estado de excepción es el de sesenta días a partir de la suscripción del presente decreto ejecutivo. El ámbito territorial de aplicación es en la ciudad de Quito en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional.

**Artículo 4.-** El Ministerio de Finanzas situará los recursos suficientes para atender la emergencia.

**Artículo 5.-** Notifíquese esta declaratoria a la Asamblea Nacional y a la Corte Constitucional.

**Artículo 6.-** De la ejecución del presente decreto ejecutivo que entrará en vigencia desde la fecha de su expedición, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial, encárguense los Ministros de Defensa, del Interior y de Finanzas.

Dado en el Palacio Nacional, en San Francisco de Quito, Distrito Metropolitano, el día de hoy nueve de mayo de dos mil once

Rafael Correa Delgado  
PRESIDENTE CONSTITUCIONAL  
DE LA REPÚBLICA”

## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### Competencia de la Corte

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver el presente caso, de conformidad con lo previsto en el artículo 432 numeral 8 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con los artículos 119 a 125 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y de acuerdo con el artículo 73 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de la Corte Constitucional.

Conforme a la normativa constitucional previamente enunciada, corresponde a la Corte Constitucional emitir su pronunciamiento respecto de la constitucionalidad de los artículos que conforman el Decreto Ejecutivo N.º 759 del 09 de mayo de 2011, a efectos de garantizar la plena vigencia de los derechos constitucionales y salvaguardar la división de las funciones del Estado.

### Naturaleza jurídica de los estados de excepción

El estado de excepción es un mecanismo o arreglo normativo constitucional con el que cuentan los Estados democráticos para garantizar los derechos de los ciudadanos, dentro del territorio nacional en caso de eventos imprevisibles, derechos que no pueden ser protegidos con los mecanismos jurídico-institucionales regulares acogidos en la normativa constitucional y legal.

Tanto en derecho internacional como en derecho interno, el estado de excepción implica la suspensión del ejercicio de determinados derechos, sin que esto signifique que aquella facultad sea ilimitada. En el derecho internacional, la Convención Americana de los Derechos Humanos en su

artículo 27, señala:

Art. 27.- Suspensión de Garantías

1. En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado Parte, éste podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.

2. La disposición precedente no autoriza la suspensión de los derechos determinados en los siguientes artículos: 3 (Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica); 4 (Derecho a la Vida); 5 (Derecho a la Integridad Personal); 6 (Prohibición de la Esclavitud y Servidumbre); 9 (Principio de Legalidad y de Retroactividad); 12 (Libertad de Conciencia y de Religión); 17 (Protección a la Familia); 18 (Derecho al Nombre); 19 (Derechos del Niño); 20 (Derecho a la Nacionalidad); y 23 (Derechos Políticos), ni de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

3. Todo Estado Parte que haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados Partes en la presente Convención, por conducto del Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido de los motivos que hayan suscitado la suspensión y de la fecha en que haya dado por terminada tal suspensión.

En este mismo sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su opinión consultiva OC-8-87, indicó que los Estados tienen el derecho y el deber de garantizar su propia seguridad, por lo que el único fin de la declaratoria de estados de excepción es el respeto de los derechos humanos, la defensa de la sociedad en democracia y de las instituciones del Estado<sup>1</sup>. Adicionalmente, nos indica que: “como ha quedado dicho, en condiciones de grave emergencia es lícito suspender temporalmente ciertos derechos y libertades cuyo ejercicio pleno, en condiciones de normalidad, debe ser respetado y garantizado por el Estado<sup>2</sup>”. Entonces, es necesario rescatar de esta opinión consultiva que si bien la suspensión de garantías puede ser una medida necesaria, debe operar en el marco del paradigma democrático y no puede hablarse de una suspensión de la titularidad de los derechos, sino, en todo caso, de su ejercicio.

En concordancia con lo señalado, esta Corte Constitucional, en su Dictamen N.º 001-13-DEE-CC<sup>3</sup>, se ha pronunciado sobre el Estado de excepción en la siguiente forma:

<sup>1</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-8-87, Hábeas Corpus bajo la suspensión de garantías, 30 de enero de 1987, párrafo 20.

<sup>2</sup> *Ibidem*

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador, dictamen N.º 001-13-DEE-CC, caso N.º 0006-12-EE de 04 de septiembre de 2013.

(...) Los fines de la declaratoria del estado de excepción deben materializarse en la consecución de la normalidad institucional del Estado en épocas de crisis evitando o atenuando las amenazas a la existencia de la sociedad organizada y de sus ciudadanos que la integran en forma colectiva e individual. Entonces, el estado de excepción se erige como el mecanismo a ser implementado ante la presencia de situaciones apremiantes o de graves vulneraciones del orden público, cuya incidencia inminente pudiera atentar contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado y el normal desenvolvimiento de las actividades y convivencia de la población (...).

Asimismo, la Constitución de la República, en su artículo 165, establece que:

Durante el estado de excepción la Presidenta o Presidente de la República únicamente podrá suspender o limitar el ejercicio del derecho a la inviolabilidad de domicilio, inviolabilidad de correspondencia, libertad de tránsito, libertad de asociación y reunión y libertad de información, en los términos que señala la Constitución.

En tal virtud, podemos determinar que la declaratoria de estado de excepción tiene como objetivo lograr la normalidad institucional del Estado en épocas de crisis, ya sea evitando o mitigando las amenazas a la propia existencia de la sociedad organizada como un todo y de los ciudadanos que la componen concebidos en su individualidad.

#### **Determinación de los problemas jurídicos a ser examinados en el presente caso**

Corresponde a esta Corte Constitucional determinar los problemas jurídicos constitucionales y legales, cuyo análisis es necesario para el pronunciamiento en el presente caso.

- 1) El Decreto Ejecutivo N.º 759 del 09 de mayo de 2011 ¿cumple con los requisitos formales establecidos en el artículo 166 de la Constitución de la República, y artículos 120 y 122 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional?
- 2) El Decreto Ejecutivo N.º 759 del 09 de mayo de 2011 ¿cumple con los requisitos materiales establecidos en los artículos 121 y 123 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional?

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

- 1) **El Decreto Ejecutivo N.º 759 del 09 de mayo de 2011 ¿cumple con los requisitos formales establecidos en el artículo 166 de la Constitución de la República, y artículos 120 y 122 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional?**

Para efectos del ejercicio del control formal de constitucionalidad, por parte de la Corte Constitucional, se realizará un análisis del Decreto Ejecutivo N.º 759 en base a los parámetros legales pertinentes; en este contexto, el artículo 166 de la Constitución de la República establece que el presidente de la República notificará la declaratoria del estado de excepción con el texto del decreto correspondiente a la Corte Constitucional y a la Asamblea Nacional dentro de las 48 horas siguientes a su expedición. En el caso sub

júdice, el Decreto Ejecutivo N.º 759 mediante el cual se declara el estado de excepción en todas las institucionales de la Asamblea Nacional, se notificó dentro de los plazos correspondientes.

Por su parte, el artículo 164 de la Constitución de la República del Ecuador<sup>4</sup> y el artículo 120 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional determinan las causales y los requisitos de forma que deben contener los decretos de declaratoria de estado de excepción, y en ese sentido, se realizará el siguiente estudio.

#### **a) Identificación de los hechos y de la causal constitucional que se invoca**

El economista Rafael Correa Delgado, presidente constitucional de la República del Ecuador, expone que el 30 de septiembre de 2010 se protagonizaron hechos por parte de algunos integrantes de la Policía Nacional que comprometieron el cabal cumplimiento del artículo 163 de la Constitución de la República<sup>5</sup>. De la lectura del Decreto Ejecutivo N.º 759, se colige que la causal invocada por la Presidencia de la República del Ecuador para la declaratoria del estado de excepción fue por las actuaciones que se encasillan en la causal contemplada en el artículo 164 de la Constitución de la República, esto es, a una grave conmoción interna, por lo que se ordenó la movilización nacional y militar de las Fuerzas Armadas para proteger la seguridad de la Función Legislativa; en virtud de lo expuesto, se determina que se cumplió con esta solemnidad establecida en el numeral 1 del artículo 120 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

#### **b) Justificación de la declaratoria**

El Decreto Ejecutivo emitido por el presidente de la República establece que debido a que algunos miembros

<sup>4</sup> Constitución de la República del Ecuador, artículo 164, que dice: “La Presidenta o Presidente de la República podrá decretar el estado de excepción en todo el territorio nacional o en parte de él en caso de agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural. La declaración del estado de excepción no interrumpirá las actividades de las funciones del Estado.

*El Estado de excepción observará los principios de necesidad, proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad. El decreto que establezca el Estado de excepción contendrá la determinación de la causal y su motivación, ámbito territorial de aplicación, el periodo de duración, las medidas que deberán aplicarse, los derechos que podrán suspenderse o limitarse y las notificaciones que correspondan de acuerdo a la Constitución y a los tratados internacionales”*

<sup>5</sup> Constitución de la República del Ecuador, artículo 163, manifiesta: “La Policía Nacional es una institución estatal de carácter civil, armada, técnica, jerarquizada, disciplinada, profesional y altamente especializada, cuya misión es atender la seguridad ciudadana y el orden público, y proteger el libre ejercicio de los derechos y la seguridad de las personas dentro del territorio nacional.

*Los miembros de la Policía Nacional tendrán una formación basada en derechos humanos, investigación especializada, prevención, control y prevención del delito y utilización de medios de disuasión y conciliación como alternativas al uso de la fuerza.*

*Para el desarrollo de sus tareas la Policía Nacional coordinará sus funciones con los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados.”*

de la Policía Nacional distorsionaron severamente o abandonaron su misión de policías nacionales y, por ende, sus deberes consagrados en la Constitución y la ley, y que a pesar del proceso intensivo de recomposición institucional del sistema de seguridad de esa institución del Estado, las secuelas de tal suceso no se han podido superar, lo que podría generar gran conmoción interna si la Asamblea Nacional no pudiese ejercer a plenitud las atribuciones y facultades que le confiere la Constitución y la ley, por lo que es necesario declarar el estado de excepción. Este justificativo determina el cumplimiento de lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 120 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

**c) Ámbito territorial y temporal de la declaratoria**

El artículo 164 de la Carta Magna expone que la declaratoria puede hacerse extensiva a todo el territorio de la República o a parte del mismo. En el decreto analizado, el ámbito territorial de aplicación es la ciudad de Quito en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional. El período de duración de este estado de excepción es de 60 días a partir de la suscripción del Decreto Ejecutivo N.º 759, con lo que se cumple con el artículo 120 numeral 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

**d) Derechos que son susceptibles de limitación, cuando fuere el caso**

De la lectura al Decreto Ejecutivo N.º 759 del 09 de mayo de 2011 sujeto de análisis, se colige que este no contempla derechos susceptibles de limitación, puesto que la situación no ameritaba suspensión ni limitación de derechos constitucionales, por lo tanto, guarda conformidad con el inciso primero del artículo 165 de la Constitución, en concordancia con el numeral 4 del artículo 120 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

**e) Las notificaciones que correspondan de acuerdo a la Constitución de la República y a los Tratados Internacionales**

Del estudio al Decreto Ejecutivo N.º 759 se determina que este fue notificado a la Asamblea Nacional y a la Corte Constitucional, dándose cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 166 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con el numeral 5 del artículo 120 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Por otro lado, es obligación de la Corte Constitucional, en el ámbito del control formal, establecer si las medidas adoptadas para declarar el estado de excepción, cumplen con los requisitos establecidos en el artículo 122 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, así:

**Que se ordene mediante decreto, de acuerdo con las formalidades que establece el sistema jurídico**

Se declaró el estado de excepción mediante Decreto Ejecutivo N.º 759 del 09 de mayo de 2011, suscrito por

el presidente de la República, por lo que se considera cumplido lo establecido en el artículo 122 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

**Que se enmarque dentro de las competencias materiales, espaciales y temporales de los estados de excepción**

Conforme a las observaciones antes formuladas se colige que las competencias materiales, espaciales y temporales constan especificadas en el Decreto Ejecutivo N.º 759, porque las medidas adoptadas están destinadas a garantizar el normal funcionamiento de la Función Legislativa, mismas que responden a un período de duración de 60 días y a un ámbito territorial de aplicación en la ciudad de Quito.

**2) El Decreto Ejecutivo N.º 759 del 09 de mayo de 2011 ¿cumple con los requisitos formales establecidos en los artículos 121 y 123 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional?**

El análisis de constitucionalidad material del Estado de excepción se realizará en virtud de los parámetros contenidos en el artículo 121 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional<sup>6</sup>, en este sentido:

**a) Que los hechos alegados en la motivación hayan tenido real ocurrencia**

El 30 de septiembre de 2010 acontecieron hechos de conocida connotación social, en los cuales, integrantes de la Policía Nacional distorsionaron severamente o abandonaron su misión de policías nacionales y, por ende, sus deberes consagrados en la Constitución y la ley. A pesar del proceso intensivo de recomposición institucional del sistema de seguridad de esa institución del Estado, las secuelas de tal suceso no se han podido superar, lo que podría generar gran conmoción interna si la Asamblea Nacional no pudiese ejercer a plenitud las atribuciones y facultades conferidas por la Constitución y la ley. Por estos acontecimientos se exigió por parte del Estado, a través del presidente de la República, declarar el estado de excepción en los términos referidos en el decreto materia del presente análisis.

**b) Que los hechos constitutivos de la declaratoria configuren una agresión, un conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural**

<sup>6</sup> Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, artículo 121, dispone: “Control material de la declaratoria de estado de excepción.- La Corte Constitucional realizará un control material de la declaratoria del estado de excepción, para lo cual verificará al menos lo siguiente:

1. Que los hechos alegados en la motivación hayan tenido real ocurrencia;
2. Que los hechos constitutivos de la declaratoria configuren una agresión, un conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural;
3. Que los hechos constitutivos de la declaratoria no puedan ser superados a través del régimen constitucional ordinario; y,
4. Que la declaratoria se decrete dentro de los límites temporales y espaciales establecidos en la Constitución de la República.”

Del caso en análisis, los hechos que provocaron la declaratoria del estado de excepción en las instalaciones de la Asamblea Nacional, en la ciudad de Quito, son los actos ocurridos el 30 de septiembre del 2010, en los cuales, miembros de la Policía Nacional distorsionaron severamente o abandonaron su misión de policías nacionales, y estos hechos no se han podido superar, a pesar del proceso de recomposición institucional del sistema de seguridad de la Función Legislativa, por lo cual se podría generar una conmoción interna, si en su totalidad la Asamblea Nacional no pudiese ejercer las atribuciones y facultades otorgadas por la Constitución y la Ley. Por lo expuesto, queda justificado que la declaratoria del estado de excepción a través del Decreto Ejecutivo N.º 759, busca otorgar la seguridad necesaria a la Función Legislativa con el fin de que pueda cumplir normalmente con sus atribuciones constitucionales y legales, y con ello evitar una grave conmoción interna.

**c) Que los hechos constitutivos de la declaratoria no puedan ser superados a través del régimen constitucional ordinario**

La seguridad personal, tanto de los asambleístas, personal de la Asamblea Nacional y ciudadanos habitantes en el Ecuador, que acuden y acceden a la Función Legislativa en las instalaciones en la ciudad de Quito, requiere la necesidad de la movilización militar de las Fuerzas Armadas para garantizar la soberanía nacional, el orden interno y la seguridad ciudadana y humana en las instalaciones de esta Función del Estado, ejecutando un plan de contingencia con la finalidad de que sus efectivos intervengan en la situación producida para garantizar a la Asamblea Nacional la seguridad necesaria para ejercer a plenitud sus atribuciones y facultades constitucionales y legales.

**d) Que la declaratoria se decrete dentro de los límites temporales y espaciales establecidos en la Constitución de la República**

Como lo hemos manifestado en líneas anteriores, consta en el Decreto Ejecutivo N.º 759 del 09 de mayo de 2011, que el estado de excepción tiene un límite temporal de 60 días y su ámbito de aplicación son las instalaciones de la Asamblea Nacional de la ciudad de Quito.

En este sentido y continuando con el control material por parte de esta Corte Constitucional, es necesario analizar el estado de excepción en virtud de los parámetros establecidos en el artículo 123 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, artículo 123, señala: “Control material de las medidas dictadas con fundamento en el estado de excepción.- Para efectos del control material, la Corte Constitucional verificará que las medidas dictadas con fundamento en el estado de excepción cumplan los siguientes requisitos:

1. Que sean estrictamente necesarias para enfrentar los hechos que dieron lugar a la declaratoria, y que las medidas ordinarias sean insuficientes para el logro de este objetivo;
2. Que sean proporcionales al hecho que dio lugar a la declaratoria;
3. Que exista una relación de causalidad directa e inmediata entre los hechos que dieron lugar a la declaratoria y las medidas adoptadas;

**a) Que sean estrictamente necesarias para enfrentar los hechos que dieron lugar a la declaratoria, y que las medidas ordinarias sean insuficientes para el logro de este objetivo**

Las medidas implantadas en el Decreto Ejecutivo N.º 759 disponen la necesidad de la movilización militar de las Fuerzas Armadas para salvaguardar la integridad y seguridad de los asambleístas, personal de la Asamblea y ciudadanos que acceden a esta función, y así garantizar la soberanía nacional, el orden interno y la seguridad ciudadana y humana en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional, en la ciudad de Quito.

El legitimado activo señala que por la grave conmoción interna suscitada, ordenó el estado de excepción, correspondiendo a esta Corte Constitucional analizar la existencia de dicha situación, por tal virtud, se mencionan las siguientes consideraciones.

La palabra emergencia proviene del latín ‘emerger’, que significa transitar de un estado hacia otro, es decir, transitar desde la excepcionalidad hacia la normalidad. En este sentido, Néstor Pedro Sagües nos explica que:

(...) va a ser el estado de necesidad quien amenaza disolver, fríamente, la fórmula esencial sobre la que reposa el sistema: el derecho de necesidad, en efecto, hijo primogénito del estado de necesidad, puede no respetar al principio de supremacía constitucional. Y a menudo, lo supera. Antes de proseguir, conviene aclarar dos cosas. La primera, es cuando aquí se alude a “estado de necesidad”, no se está pensando, desde luego, en la simple “necesidad” de sancionar una norma, o ejecutar uno o más hechos, sino a una hipótesis genuinamente extrema donde el estado, o el sistema político, corre un peligro real de destrucción o caos social. Se está mentando, entonces, una grave crisis sistémica y tensa, apta para desarticular o quebrar la funcionalidad del régimen. En segundo lugar, que en ese ‘estado de necesidad’ bueno es distinguir las situación crítica en sí misma, del sujeto necesitado’ que es quien debe adoptar las medidas para enfrentarla, y el derecho de necesidad’ dictado para superar el trance. La pregunta es si ese derecho de necesidad puede armonizarse con la Constitución (...). Por ahora, si la declaración de guerra, o del estado de sitio, o la adopción de contribuciones extraordinarias, son suficientemente idóneas para sumir y sobrellevar al estado de necesidad, la compatibilidad de éste con la Constitución resulta perfectamente posible. La doctrina judicial corriente, al respecto procura sostener que siempre la Constitución es idónea para regular al estado y al derecho de necesidad, y que éste también en todo momento tiene que subordinarse a las Constitución; no crea potestades ajenas a ella<sup>8</sup>.

4. Que sean idóneas para enfrentar los hechos que dieron lugar a la declaratoria;

5. Que no exista otra medida que genere un menor impacto en términos de derechos y garantías;

6. Que no afecten el núcleo esencial de los derechos constitucionales, y se respeten el conjunto de derechos intangibles; y;

7. Que no se interrumpa ni se altere el normal funcionamiento del Estado”

<sup>8</sup> Néstor Pedro Sagües, “Los roles del Poder Judicial ante el estado de necesidad” en Defensa de la Constitución, Garantismo y Controles;

Bajo el esquema del Estado constitucional de derechos y justicia, la exigencia de los derechos y garantías constitucionales reviste la función primigenia, razón por la cual, la Corte Constitucional, al ser el máximo guardián de la Constitución, debe pronunciarse y realizar el control de constitucionalidad, tanto en el procedimiento para adoptar una medida, como en el contenido de fondo de la declaratoria de un estado de excepción<sup>9</sup>.

Con el fin de establecer si la declaratoria de estado de excepción es oportuna, debe realizarse un análisis empleando el principio de razonabilidad, ya que el estado de necesidad no legitima cualquier pedido, sino una situación de verdadera connotación y gravedad interna.

El artículo 2 del Decreto Ejecutivo N.º 759 del 09 de mayo de 2011, materia del presente análisis, señala:

Artículo 2.- La movilización nacional y militar de las Fuerzas Armadas para garantizar la soberanía nacional, el orden interno y la seguridad ciudadana y humana en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional en esta ciudad de Quito.

Se dispone al señor Ministro de Defensa Nacional para que mediante el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas ejecuten un plan de contingencia con la finalidad de que sus efectivos intervengan en la situación producida para garantizar a la Asamblea Nacional las condiciones de seguridad necesaria para que esta función del Estado pueda ejercer a plenitud sus atribuciones y facultades constitucionales y legales, así como garantizar la seguridad interna, ciudadana y humana, derechos tutelados por la Constitución de la República y deber fundamental del Estado, de los asambleístas, personal de la Asamblea Nacional y ciudadanos y habitantes del Ecuador que acudan y accedan a esa Función del Estado en todas sus instalaciones en esta ciudad de Quito<sup>10</sup>.

El artículo transcrito guarda armonía con el texto constitucional, en el que se consagra como uno de los principales deberes del Estado ecuatoriano, entre otros, garantizar a sus habitantes el derecho a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática.

De igual manera, la Constitución de la República determina que la Policía Nacional será la institución encargada de velar por la paz y seguridad interna de los habitantes del país; en aquel sentido, al producirse una resistencia por parte de los miembros policiales a cumplir su obligación constitucional, es menester que el Estado supla esta carencia, ya que bajo ningún concepto se puede dejar de brindar seguridad a las personas e instituciones que forman parte del ente estatal, en este caso en concreto, de la Asamblea Nacional.

Victor Bazán Coordinador; Ediar / UNAM, México, 2003, págs. 1045-1046.

<sup>9</sup> Constitución de la República del Ecuador, artículo 436, determina: *“La Corte Constitucional ejercerá, además de las que le confiera la ley, las siguientes atribuciones:*

*8. Efectuar de oficio y de modo inmediato el control de constitucionalidad de las declaratorias de los estados de excepción, cuando impliquen la suspensión de derechos constitucionales”*

<sup>10</sup> Expediente Constitucional N.º 0006-11-ee, fjs. 2-3.

Por otro lado, la actitud asumida por algunos miembros de la Policía Nacional ocasiona un atentado al normal desempeño a la seguridad del país; en aquel sentido, la situación de conmoción interna motiva que las Fuerzas Armadas, ante la ausencia de la Policía Nacional, suplan a la misma en su tarea de brindar seguridad interna y mantener el orden público, en especial en la Asamblea Nacional, en la que aún se mantienen los efectos de los hechos ocurridos el 30 de septiembre de 2010.

Por tanto, la movilización nacional y militar de las Fuerzas Armadas ante esta situación de conmoción interna se encuentra debidamente justificada, es proporcional y razonable, ya que se adecúa a las exigencias y necesidades de las personas frente a una evidente inseguridad de los asambleístas, así como del personal administrativo y de la ciudadanía que concurre a la Asamblea Nacional. Aquello guarda concordancia con los artículos 164 y 165 numeral 6 de la Constitución de la República.

Adicionalmente, al encontrarnos en una situación excepcional para el cumplimiento de la movilización nacional y de las Fuerzas Armadas, tendiente a brindar seguridad a la población y controlar el orden público, se debe contar con los recursos económicos necesarios que permitan subsanar esta emergencia; por lo que al ser el Ministerio de Finanzas el organismo encargado de proveer de recursos a las distintas instituciones estatales, la disposición establecida en el artículo 4 del Decreto Ejecutivo N.º 759 es razonable y proporcional a las necesidades del caso en concreto. De igual manera, guarda relación con el numeral 2 del artículo 165 de la Constitución, que faculta al presidente de la República, una vez declarado el estado de excepción, a utilizar los fondos públicos destinados a otros fines con la salvedad de los rubros correspondientes a salud y educación. Para llevar adelante esta acometida se requiere que el Ministerio de Finanzas del Ecuador sitúe los recursos suficientes que permitan hacer frente a esta situación.

En virtud de ello, la declaratoria de estado de excepción obedeció a una situación de necesidad dada la emergente situación por la que atravesó el país el pasado 30 de septiembre de 2010. Sin embargo, las circunstancias fácticas mantuvieron efectos que generan una situación de carácter excepcional. En consecuencia, se procedió a declarar un estado de excepción ante una situación que podría generar una grave conmoción interna.

Se recuerda que el estado de excepción puede adoptarse en casos que revistan una enorme trascendencia y cuando no existan otras medidas necesarias para asegurar la estabilidad política y social del país. La Corte Constitucional evidencia que aquella conmoción y los efectos que generaron la misma no han sido superados en la actualidad, por lo que decretar el estado de excepción era pertinente.

#### **b) Que sean proporcionales al hecho que dio lugar a la declaratoria**

Por lo antes expuesto, la declaración de estado de excepción en las instalaciones de la Asamblea Nacional ubicadas en la ciudad de Quito, en razón de que si bien es cierto los hechos que motivaron inicialmente han sido superados, sus efectos aún se mantienen, es necesario brindar seguridad a la Función Legislativa para que pueda ejecutar sus competencias de manera regular.

Al respecto, Alberto Ricardo Dalla Vía señala: “(...) la emergencia se encuentra comprendida dentro de los límites de la Constitución y no fuera de ella. En tal sentido la necesidad como acontecimiento excepcional e imprevisible tiene respuestas en un ejercicio más severo de las facultades que la Constitución concede pero sin exceder los límites de la Norma Fundamental<sup>11</sup>”. De ello se infiere que debe estar en los límites de la Constitución de la República la declaratoria del estado de excepción.

Es pertinente establecer las diferencias entre distintos tipos de estado de excepción, a la luz del artículo 164 de la Constitución, que en su parte pertinente manifiesta: “La Presidenta o Presidente de la República podrá decretar el Estado de excepción en todo el territorio nacional o en parte de él en caso de agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural”.

A partir de lo expuesto, se desprende que hay varias causales para decretar un estado de excepción; sin embargo, no todas deben conllevar las mismas medidas. Debemos diferenciar que el presidente de la República puede decretar estados de excepción, en cuyo caso se puede restringir temporalmente el ejercicio de algunos derechos consagrados en la Constitución; únicamente podrá suspender o limitar el ejercicio del derecho a la inviolabilidad de domicilio, inviolabilidad de correspondencia, libertad de tránsito, libertad de asociación y reunión, y libertad de información<sup>12</sup>. A más de ello, entre las medidas específicas que puede adoptar el presidente de la República, como consecuencia de un estado de excepción, debidamente declarado, están:

- (...) 1. Decretar la recaudación anticipada de tributos.
- 2. Utilizar los fondos públicos destinados a otros fines, excepto los correspondientes a salud y educación.
- 3. Trasladar la sede del gobierno a cualquier lugar del territorio nacional.
- 4. Disponer censura previa en la información de los medios de comunicación social con estricta relación a los motivos del estado de excepción y a la seguridad del Estado.
- 5. Establecer como zona de seguridad todo o parte del territorio nacional.
- 6. Disponer el empleo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional y llamar a servicio activo a toda la reserva o a una parte de ella, así como al personal de otras instituciones.
- 7. Disponer el cierre o la habilitación de puertos, aeropuertos y pasos fronterizos.
- 8. Disponer la movilización y las requisiciones que sean necesarias, y decretar la desmovilización nacional, cuando se restablezca la normalidad<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> Alberto Dalla; “Emergencia constitucional y control de la delegación legislativa”, en Defensa de la Constitución, Garantismo y Controles, Víctor Bazán Coordinador; Ediar / UNAM, México, 2003, pág. 1070.

<sup>12</sup> Constitución de la República del Ecuador, artículo 165.

<sup>13</sup> *Ibíd.*

En este orden de ideas, es necesario diferenciar entre un estado de excepción en el cual se puede establecer la suspensión o los límites del ejercicio de los derechos antes mencionados, o simplemente un estado de excepción que adopte únicamente medidas específicas. Por tanto, en el caso de calamidad pública o desastre natural, esta Corte creería innecesario limitar el ejercicio de derechos. De lo antedicho, y en la misma línea la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su opinión consultiva OC-8/87, ha expresado que:

(...) El análisis jurídico del citado artículo 27 y de la función que cumple debe partir de la consideración de que es un precepto concebido sólo para situaciones excepcionales. Se aplica únicamente “en caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado Parte”. Aun entonces, autoriza solamente la suspensión de ciertos derechos y libertades, y ello “en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación”. Las disposiciones que se adopten, además, no deben violar otras obligaciones internacionales del Estado Parte, ni deben entrañar discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social<sup>14</sup>.

Una vez establecidos los tipos de estado de excepción, debemos manifestar que la diferencia es que en casos de agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, se pueda o no establecer de manera proporcional suspensión o límites al ejercicio de los derechos, mientras que los estados de excepción que se presenten en caso de calamidad pública o desastre natural las medidas de suspensión o limitación de derechos sería inoportuna e inadecuada.

En consecuencia, en el caso *sub examine* se podía suspender o limitar el ejercicio de los derechos que menciona la Constitución de la República, sin perjuicio de afectar la constitucionalidad del Decreto Ejecutivo N.º 759 del 09 de mayo de 2011, por cuanto, como hemos visto, la limitación de los derechos, inclusive en un régimen de excepcionalidad, tiene que ser racional y proporcional a la situación de emergencia que se encuentre al momento de la declaratoria.

Conforme a lo dicho, lo anterior guarda relación con lo que dispone la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en donde se exige que se fundamente la pertinencia de los estados de excepción por medio de la razonabilidad y proporcionalidad, lo cual en el presente caso ha sido explícito en el Decreto Ejecutivo puesto a conocimiento de la Corte Constitucional.

**c) Que exista una relación de causalidad directa e inmediata entre los hechos que dieron lugar a la declaratoria y las medidas adoptadas**

Podemos determinar la existencia de una relación de causalidad entre la emisión del Decreto Ejecutivo materia de análisis y la grave conmoción que vivió el país el 30 de

<sup>14</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-8-87, “El Habeas Corpus bajo la suspensión de garantías”. 30 de enero de 1987, párrafo 19.

septiembre de 2010, como producto de las actuaciones de algunos integrantes de la Policía Nacional dentro y fuera de la Asamblea Nacional, por lo que estas razones instituyen la causalidad directa e inmediata.

**d) Que sean idóneas para enfrentar los hechos que dieron lugar a la declaratoria**

El Decreto Ejecutivo N.º 759 del 09 de mayo de 2011, adoptó medidas idóneas al disponer la movilización nacional y militar de las Fuerzas Armadas para enfrentar la situación de inseguridad por la que atravesaba el país, respecto a los hechos causados por algunos miembros de la Policía Nacional el 30 de septiembre de 2010, al abandonar su misión de policías nacionales y, en consecuencia, sus deberes consagrados en la Constitución y la ley. A más de ello, es necesario recalcar que los efectos de tal acontecimiento no se han podido superar, y si la Asamblea Nacional no ejerce a plenitud sus atribuciones y facultades otorgadas por la Constitución y la ley, podría ocasionar grave conmoción interna.

En este sentido, el Decreto Ejecutivo, materia de análisis, fue emitido por el presidente de la República adoptando los medios necesarios para garantizar la soberanía nacional, el orden interno y la seguridad ciudadana en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional en la ciudad de Quito, y tiene una temporalidad de 60 días, razón por la cual goza de idoneidad al responder a los principios de necesidad, proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad.

**e) Que no exista otra medida que genere un menor impacto en términos de derechos y garantías**

Como lo hemos manifestado en líneas anteriores, no existen contenidos que afecten o restrinjan derechos y garantías constitucionales en las medidas adoptadas por el Decreto Ejecutivo N.º 759; por ende, no cabe remitirse en el caso *sub examine*, a este requisito.

**f) Que no afecten el núcleo esencial de los derechos constitucionales, y se respete el conjunto de derechos intangibles**

Del estudio al Decreto materia del presente dictamen, no se determina afectación o vulneración del núcleo esencial de los derechos constitucionales, y menos aún del conjunto de derechos intangibles, al ser el objeto del estado de excepción garantizar la seguridad ciudadana.

**g) Que no se interrumpa ni se altere el normal funcionamiento del Estado**

Las medidas adoptadas por el Decreto Ejecutivo N.º 759 del 09 de mayo de 2011, por su naturaleza, no han interrumpido ni alterado el normal funcionamiento institucional del Estado o el régimen democrático, al cumplir a cabalidad los requisitos materiales y formales, desarrollados anteriormente.

**Otras consideraciones de la Corte Constitucional**

Es necesario que la Corte Constitucional en este dictamen se manifieste sobre la renovación del estado de excepción, materia de este análisis.

**Decreto Ejecutivo N.º 815 del 08 de julio de 2011, renovación de la declaratoria de estado excepción en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional que representa la Función Legislativa de la República del Ecuador, en la ciudad de Quito**

En relación a la renovación del estado de excepción en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional que representa la Función Legislativa de la República del Ecuador, en la ciudad de Quito, esta Corte observa que la misma cumple con los presupuestos establecidos en el segundo inciso del artículo 166 de la Constitución de la República<sup>15</sup>, esto es, se ha instrumentalizado mediante el correspondiente Decreto Ejecutivo suscrito por el economista Rafael Correa Delgado, en calidad de presidente constitucional del Ecuador. A su vez, establece una temporalidad de 30 días, que observa la duración máxima prevista para la renovación de un estado de excepción, consignando la persistencia de las causas que motivaron tal declaratoria, que constituye fundamento de procedencia de la ampliación. Del mismo modo, ha sido notificado debidamente a esta Corte.

Por lo anterior, resulta pertinente indicar que el texto del Decreto Ejecutivo N.º 815, al constituir una ampliación del estado de excepción establecido mediante Decreto Ejecutivo N.º 759, reproduce los mismos fundamentos y medidas a aplicarse en la vigencia del referido estado de excepción, esta vez, por el periodo de treinta días, por lo que el análisis de constitucionalidad efectuado en líneas anteriores es aplicable al Decreto Ejecutivo N.º 815.

**III. 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. Emitir dictamen favorable de constitucionalidad a la declaratoria de estado de excepción, contenido en el Decreto Ejecutivo N.º 759 del 09 de mayo de 2011, dictado por el economista Rafael Correa Delgado, en calidad de presidente constitucional de la República del Ecuador.
2. 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 siete votos de las señoras juezas y señores jueces: Marcelo

<sup>15</sup> Constitución de la República del Ecuador, artículo 166, expone: “El decreto de estado de excepción tendrá vigencia hasta un plazo máximo de sesenta días. Si las causas que lo motivaron persisten podrá renovarse hasta por treinta días más, lo cual deberá notificarse. Si el Presidente no renueva el decreto de estado de excepción o no lo notifica, este se entenderá caducado.”

Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de los jueces Antonio Gagliardo Loor y Wendy Molina Andrade, en sesión del 01 de julio del 2015. Lo certifico.

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

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Es fiel copia del original.- Revisado por ...f.) Ilegible.- Quito, a 22 de julio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

**CASO Nro. 0006-11-EE**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que el dictamen que antecede fue suscrito por el Juez Patricio Pazmiño Freire, Presidente de la Corte Constitucional, el día viernes 10 de julio de dos mil quince.- Lo certifico.

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

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Es fiel copia del original.- Revisado por ...f.) Ilegible.- Quito, a 22 de julio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 01 de julio del 2015

**DICTAMEN N.º 015-15-DEE-CC**

**CASO N.º 0012-12-EE**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

El 06 de noviembre de 2012, el economista Rafael Correa Delgado, presidente constitucional de la República del Ecuador, al amparo de lo dispuesto en el artículo 166 de la Constitución de la República, remitió el Decreto Ejecutivo N.º 1352 del 05 de noviembre de 2012 al presidente de la Corte Constitucional, mediante Oficio N.º T.5554-SNJ-12-1265 del 05 de noviembre de 2012, que declaró el estado de excepción en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional, órgano que representa la Función Legislativa de la República del Ecuador, en la ciudad de Quito.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, de conformidad con lo establecido en el segundo inciso del cuarto artículo innumerado agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, publicado en el suplemento del Registro Oficial N.º 587 del 30 de noviembre de 2011, certificó que la presente acción tiene identidad con los casos N.º 0002-11-EE, 0006-11-EE, 0009-11-EE, 0011-11-EE, 0012-11-EE, 0001-12-EE, 0002-12-EE, 0005-12-EE, 0008-12-EE y 0009-12-EE, los que se encuentran pendientes en el orden

del día; además el caso N.º 0016-10-EE, que se encuentra resuelto, y finalmente los casos N.º 0010-12-EE y 0011-12-EE que se encuentra en trámite.

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

El Pleno de la Corte Constitucional, en sesión extraordinaria del 11 de diciembre de 2012, realizó el sorteo de las causas; en tal virtud, le correspondió sustanciar la presente causa a la jueza constitucional Tatiana Ordeñana Sierra. Para los fines pertinentes, la Secretaría General de la Corte Constitucional, mediante memorando N.º 019-CCE-SG-SUS-2012 del 17 de diciembre de 2012, remitió el expediente constitucional N.º 0012-12-EE al despacho de la jueza sustanciadora.

Con providencia dictada el 14 de mayo de 2015, la jueza constitucional Tatiana Ordeñana Sierra, avocó conocimiento de la causa y dispuso que se efectúe la notificación correspondiente.

**DECRETO OBJETO DE PRONUNCIAMIENTO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**

La Corte Constitucional examina la constitucionalidad del Decreto Ejecutivo N.º 1352 del 05 de noviembre de 2012, que contiene la declaratoria de estado de excepción en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional, que representa la Función Legislativa de la República del Ecuador, ya que debido a la conmoción interna provocada por miembros de la Policía Nacional, se ordenó la movilización nacional y militar de las Fuerzas Armadas para garantizar la seguridad, cuyo texto se transcribe íntegramente a continuación:

“Nº 1352

**RAFAEL CORREA DELGADO  
PRESIDENTE CONSTITUCIONAL  
DE LA REPÚBLICA**

CONSIDERANDO:

Que el numeral 8 del artículo 3 de la Constitución de la República instituye que uno de los deberes primordiales del Estado es el de garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción;

Que el apartado a) del numeral 3 del artículo 66 de la Constitución de la República establece que el Estado reconoce y garantiza a las personas el derecho a la integridad personal que incluye entre otras la integridad física, psíquica y moral;

Que el artículo 393 de la Constitución de la República estatuye que el Estado garantizará la seguridad humana a través de políticas y acciones integradas, para asegurar la convivencia pacífica de las personas, promover una cultura de paz y prevenir las formas de violencia y discriminación

y la comisión de infracciones y delitos. La planificación y aplicación de estas políticas se encargará a órganos especializados en los diferentes niveles de gobierno;

Que el 30 de septiembre de 2010 algunos integrantes de la Policía Nacional protagonizaron hechos que comprometen el cabal cumplimiento del artículo 163 de la Constitución que en sus dos primeros incisos ordena que:

“La Policía Nacional es una institución estatal de carácter civil, armada, técnica, jerarquizada, disciplinada, profesional y altamente especializada, cuya misión es atender la seguridad ciudadana y el orden público, y proteger el libre ejercicio de los derechos y la seguridad de las personas dentro del territorio nacional.

Los miembros de la Policía Nacional tendrán una formación basada en derechos humanos, investigación especializada, prevención, control y prevención del delito y utilización de medios de disuasión y conciliación como alternativas al uso de la fuerza”.

Que la Asamblea Nacional fue una de las instituciones afectadas por la insubordinación policial cuyos efectos todavía no han podido ser superadas a pesar de los intensivos esfuerzos de recomposición institucional del sistema de seguridad de esa función del Estado desde la fecha del insuceso;

Que la Asamblea Nacional, que representa la Función Legislativa de la República del Ecuador, es una institución esencial para el sistema democrático por lo que es necesario garantizar el resguardo de estas instalaciones ya que en caso de correr riesgos se podría generar una grave conmoción interna;

Que el señor Presidente de la Asamblea Nacional mediante oficio PAN-FC-2012-1473 de 30 de octubre de 2012 solicitó la declaratoria del Estado de excepción; y,

En ejercicio de las facultades que le confieren los artículos 164 y siguientes de la Constitución de la República; y, 29, 36 y siguientes de la Ley de Seguridad Pública y del Estado;

**DECRETA:**

**Artículo 1.-** Declarar el Estado de Excepción en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional que representa la Función Legislativa de la República del Ecuador, en esta ciudad de Quito, en razón de que algunos integrantes de la Policía Nacional distorsionaron severamente o abandonaron su misión de policías nacionales y por ende sus deberes consagrados en la Constitución y la Ley, mediante una insubordinación policial.

A pesar del proceso intensivo de recomposición institucional del sistema de seguridad de esa función del Estado, las secuelas de tal suceso no se han podido superar lo que podría generar gran conmoción interna si es que la Asamblea Nacional no pudiese ejercer a plenitud las atribuciones y facultades que les confiere la Constitución y la ley.

**Artículo 2.-** La movilización nacional y militar de las Fuerzas Armadas para garantizar la soberanía nacional, el orden interno y la seguridad ciudadana y humana en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional en esta ciudad de Quito.

Se dispone al señor Ministro de Defensa Nacional para que mediante el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas ejecuten un plan de contingencia con la finalidad de que sus efectivos intervengan en la situación producida para garantizar a la Asamblea Nacional las condiciones de seguridad necesarias para que esta función del Estado pueda ejercer a plenitud sus atribuciones y facultades constitucionales y legales, así como garantizar la seguridad interna, ciudadana y humana, derechos tutelados por la Constitución de la República y deber fundamental del Estado, de los asambleístas, personal de la Asamblea Nacional y ciudadanos y habitantes del Ecuador que acudan y accedan a esa Función del Estado en todas sus instalaciones en esta ciudad de Quito.

**Artículo 3.-** El período de duración de este Estado de excepción es el de sesenta días a partir de la suscripción del presente Decreto Ejecutivo. El ámbito territorial de aplicación es en la ciudad de Quito en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional.

**Artículo 4.-** Notifíquese esta declaratoria a la Asamblea Nacional y a la Corte Constitucional.

**Artículo 5.-** De la ejecución del presente Decreto Ejecutivo que entrará en vigencia desde la fecha de su expedición, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial, encárguense los Ministros de Defensa, del Interior y de Finanzas.

Dado en el Palacio Nacional, en Quito a, 05 de noviembre de 2012.

Rafael Correa Delgado  
PRESIDENTE CONSTITUCIONAL  
DE LA REPÚBLICA”

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

**Competencia de la Corte**

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver el presente caso, de conformidad con lo previsto en el artículo 432 numeral 8 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con los artículos 119 a 125 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y de acuerdo con el artículo 73 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Conforme a la normativa constitucional previamente enunciada, corresponde a la Corte Constitucional emitir su pronunciamiento respecto de la constitucionalidad de los artículos que conforman el Decreto Ejecutivo N.º 1352 del 05 de noviembre de 2012, a efectos de garantizar la plena vigencia de los derechos constitucionales y salvaguardar la división de las funciones del Estado.

### Naturaleza jurídica de los estados de excepción

El estado de excepción es un mecanismo o arreglo normativo constitucional con el que cuentan los Estados democráticos para garantizar los derechos de los ciudadanos, dentro del territorio nacional en caso de eventos imprevisibles, derechos que no pueden ser protegidos con los mecanismos jurídico-institucionales regulares acogidos en la normativa constitucional y legal.

Tanto en derecho internacional como en derecho interno, el estado de excepción implica la suspensión del ejercicio de determinados derechos, sin que esto signifique que aquella facultad sea ilimitada. En el derecho internacional, la Convención Americana de los Derechos Humanos, en su artículo 27, señala:

Art. 27.- Suspensión de Garantías

1. En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado Parte, éste podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.

2. La disposición precedente no autoriza la suspensión de los derechos determinados en los siguientes artículos: 3 (Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica); 4 (Derecho a la Vida); 5 (Derecho a la Integridad Personal); 6 (Prohibición de la Esclavitud y Servidumbre); 9 (Principio de Legalidad y de Retroactividad); 12 (Libertad de Conciencia y de Religión); 17 (Protección a la Familia); 18 (Derecho al Nombre); 19 (Derechos del Niño); 20 (Derecho a la Nacionalidad); y 23 (Derechos Políticos), ni de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

3. Todo Estado Parte que haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados Partes en la presente Convención, por conducto del Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido de los motivos que hayan suscitado la suspensión y de la fecha en que haya dado por terminada tal suspensión.

En este mismo sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su opinión consultiva OC-8-87, indicó que los Estados tienen el derecho y el deber de garantizar su propia seguridad, por lo que el único fin de la declaratoria de estados de excepción es el respeto de los derechos humanos, la defensa de la sociedad en democracia y de las instituciones del Estado<sup>1</sup>. Adicionalmente, nos indica que: “como ha

quedado dicho, en condiciones de grave emergencia es lícito suspender temporalmente ciertos derechos y libertades cuyo ejercicio pleno, en condiciones de normalidad, debe ser respetado y garantizado por el Estado<sup>2</sup>. Entonces, es necesario rescatar de esta opinión consultiva que si bien la suspensión de garantías puede ser una medida necesaria, debe operar en el marco del paradigma democrático, y no puede hablarse de una suspensión de la titularidad de los derechos, sino, en todo caso, de su ejercicio.

En concordancia con lo señalado, esta Corte Constitucional, en su Dictamen N.º 001-13-DEE-CC<sup>3</sup>, se ha pronunciado sobre el estado de excepción en la siguiente forma:

(...) Los fines de la declaratoria del estado de excepción deben materializarse en la consecución de la normalidad institucional del Estado en épocas de crisis evitando o atenuando las amenazas a la existencia de la sociedad organizada y de sus ciudadanos que la integran en forma colectiva e individual. Entonces, el estado de excepción se erige como el mecanismo a ser implementado ante la presencia de situaciones apremiantes o de graves vulneraciones del orden público, cuya incidencia inminente pudiera atentar contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado y el normal desenvolvimiento de las actividades y convivencia de la población.(...).

Asimismo, la Constitución de la República, en su artículo 165, establece que: “Durante el estado de excepción la Presidenta o Presidente de la República únicamente podrá suspender o limitar el ejercicio del derecho a la inviolabilidad de domicilio, inviolabilidad de correspondencia, libertad de tránsito, libertad de asociación y reunión y libertad de información, en los términos que señala la Constitución”.

En tal virtud, podemos determinar que la declaratoria de estado de excepción tiene como objetivo lograr la normalidad institucional del Estado, en épocas de crisis, ya sea evitando o mitigando las amenazas a la propia existencia de la sociedad organizada como un todo y de los ciudadanos que la componen concebidos en su individualidad.

### Determinación de los problemas jurídicos a ser examinados en el presente caso

Corresponde a esta Corte Constitucional determinar los problemas jurídicos constitucionales y legales, cuyo análisis es necesario para el pronunciamiento en el presente caso.

- 1) El Decreto Ejecutivo N.º 1352 del 05 de noviembre de 2012 ¿cumple con los requisitos formales establecidos en el artículo 166 de la Constitución de la República, y artículos 120 y 122 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional?
- 2) El Decreto Ejecutivo N.º 1352 del 05 de noviembre de 2012 ¿cumple con los requisitos materiales establecidos en los artículos 121 y 123 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional?

<sup>1</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-8-87, Hábeas Corpus bajo la suspensión de garantías, 30 de enero de 1987, párrafo 20.

<sup>2</sup> *Ibidem*

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador, dictamen N.º 001-13-DEE-CC, caso N.º 0006-12-EE del 04 de septiembre de 2013.

**Argumentación de los problemas jurídicos****1) El Decreto Ejecutivo N.º 1352 del 05 de noviembre de 2012 ¿cumple con los requisitos formales establecidos en el artículo 166 de la Constitución de la República, y artículos 120 y 122 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional?**

Para efectos del ejercicio del control formal de constitucionalidad, por parte de la Corte Constitucional, se realizará un análisis del Decreto Ejecutivo N.º 1352 en base a los parámetros legales pertinentes; en este contexto, el artículo 166 de la Constitución de la República establece que el Presidente de la República, notificará la declaratoria del Estado de excepción con el texto del Decreto correspondiente a la Corte Constitucional y a la Asamblea Nacional dentro de las 48 horas siguientes a su expedición. En el caso sub júdice, el Decreto Ejecutivo N.º 1352, mediante el cual se declara el estado de excepción en todas las institucionales de la Asamblea Nacional, se notificó dentro de los plazos correspondientes.

Por su parte, el artículo 164 de la Constitución de la República del Ecuador<sup>4</sup> y el artículo 120 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional determinan las causales y los requisitos de forma que deben contener los decretos de declaratoria de estado de excepción y, en ese sentido, se realizará el siguiente estudio.

**a) Identificación de los hechos y de la causal constitucional que se invoca**

El economista Rafael Correa Delgado, presidente Constitucional de la República del Ecuador, expone que el 30 de septiembre de 2010 se protagonizaron hechos por parte de algunos integrantes de la Policía Nacional que comprometieron el cabal cumplimiento del artículo 163 de la Constitución de la República<sup>5</sup>. De la lectura

<sup>4</sup> Constitución de la República del Ecuador, artículo 164, que dice: “*La Presidenta o Presidente de la República podrá decretar el estado de excepción en todo el territorio nacional o en parte de él en caso de agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural. La declaración del estado de excepción no interrumpirá las actividades de las funciones del Estado.*”

*El Estado de excepción observará los principios de necesidad, proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad. El decreto que establezca el Estado de excepción contendrá la determinación de la causal y su motivación, ámbito territorial de aplicación, el periodo de duración, las medidas que deberán aplicarse, los derechos que podrán suspenderse o limitarse y las notificaciones que correspondan de acuerdo a la Constitución y a los tratados internacionales”*

<sup>5</sup> Constitución de la República del Ecuador, artículo 163, manifiesta: “*La Policía Nacional es una institución estatal de carácter civil, armada, técnica, jerarquizada, disciplinada, profesional y altamente especializada, cuya misión es atender la seguridad ciudadana y el orden público, y proteger el libre ejercicio de los derechos y la seguridad de las personas dentro del territorio nacional. Los miembros de la Policía Nacional tendrán una formación basada en derechos humanos, investigación especializada, prevención, control y prevención del delito y utilización de medios de disuasión y conciliación como alternativas al uso de la fuerza. Para el desarrollo de sus tareas la Policía Nacional coordinará sus funciones con los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados.”*

el Decreto Ejecutivo N.º 1352, se colige que la causal invocada por la Presidencia de la República del Ecuador para la declaratoria del estado de excepción fue por las actuaciones que se encasillan en la causal contemplada en el artículo 164 de la Constitución de la República, esto es, a una grave conmoción interna, por lo que se ordenó la movilización nacional y militar de las Fuerzas Armadas para proteger la seguridad de la Función Legislativa. En virtud de lo expuesto, se determina que se cumplió con esta solemnidad establecida en el numeral 1 del artículo 120 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

**b) Justificación de la declaratoria**

El Decreto Ejecutivo emitido por el presidente de la República establece que debido a que algunos miembros de la Policía Nacional distorsionaron severamente o abandonaron su misión de policías nacionales y, por ende, sus deberes consagrados en la Constitución y la ley, y que a pesar del proceso intensivo de recomposición institucional del sistema de seguridad de esa institución del Estado, las secuelas de tal suceso no se han podido superar, lo que podría generar gran conmoción interna si la Asamblea Nacional no pudiese ejercer a plenitud las atribuciones y facultades que le confiere la Constitución y la ley, por lo que es necesario declarar el estado de excepción. Este justificativo determina el cumplimiento de lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 120 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

**c) Ámbito territorial y temporal de la declaratoria**

El artículo 164 de la Carta Magna expone que la declaratoria puede hacerse extensiva a todo el territorio de la República o a parte del mismo. En el decreto analizado, el ámbito territorial de aplicación es la ciudad de Quito en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional. El período de duración de este estado de excepción es de 60 días a partir de la suscripción del Decreto Ejecutivo N.º 1352, con lo que se cumple con el artículo 120 numeral 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

**d) Derechos que son susceptibles de limitación, cuando fuere el caso**

De la lectura al Decreto Ejecutivo N.º 1352 sujeto de análisis, se colige que este no contempla derechos susceptibles de limitación, puesto que la situación no ameritaba suspensión ni limitación de derechos constitucionales, por lo tanto, guarda conformidad con el primer inciso del artículo 165 de la Constitución, en concordancia con el numeral 4 del artículo 120 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

**e) Las notificaciones que correspondan de acuerdo a la Constitución de la República y a los Tratados Internacionales**

Del estudio al Decreto Ejecutivo N.º 1352 se determina que este fue notificado a la Asamblea Nacional y a la Corte Constitucional, dándose cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 166 de la Constitución de la República del

Ecuador, en concordancia con el numeral 5 del artículo 120 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Por otro lado, es obligación de la Corte Constitucional, en el ámbito del control formal, establecer si las medidas adoptadas para declarar el estado de excepción, cumplen con los requisitos establecidos en el artículo 122 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, así:

**a) Que se ordene mediante decreto, de acuerdo con las formalidades que establece el sistema jurídico**

Se declaró el estado de excepción, mediante Decreto Ejecutivo N.° 1352 del 05 de noviembre de 2012, suscrito por el presidente de la República, por lo que se considera cumplido lo establecido en el artículo 122 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

**b) Que se enmarque dentro de las competencias materiales, espaciales y temporales de los estados de excepción**

Conforme a las observaciones antes formuladas se colige que las competencias materiales, espaciales y temporales constan especificadas en el Decreto Ejecutivo N.° 1352, porque las medidas adoptadas están destinadas a garantizar el normal funcionamiento de la Función Legislativa, mismas que responden a un período de duración de 60 días y a un ámbito territorial de aplicación en la ciudad de Quito.

**2) El Decreto Ejecutivo N.° 1352 del 05 de noviembre de 2012 ¿cumple con los requisitos formales establecidos en los artículos 121 y 123 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional?**

El análisis de constitucionalidad material del Estado de excepción se realizará en virtud de los parámetros contenidos en el artículo 121 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional<sup>6</sup>, en este sentido:

**a) Que los hechos alegados en la motivación hayan tenido real ocurrencia**

El 30 de septiembre de 2010 acontecieron hechos de conocida connotación social, en los cuales, integrantes de la Policía Nacional distorsionaron severamente o abandonaron

<sup>6</sup> Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, artículo 121, dispone: “Control material de la declaratoria de estado de excepción.- La Corte Constitucional realizará un control material de la declaratoria del estado de excepción, para lo cual verificará al menos lo siguiente:

1. Que los hechos alegados en la motivación hayan tenido real ocurrencia;
2. Que los hechos constitutivos de la declaratoria configuren una agresión, un conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural;
3. Que los hechos constitutivos de la declaratoria no puedan ser superados a través del régimen constitucional ordinario; y,
4. Que la declaratoria se decrete dentro de los límites temporales y espaciales establecidos en la Constitución de la República.”

su misión de policías nacionales y, por ende, sus deberes consagrados en la Constitución y la ley. A pesar del proceso intensivo de recomposición institucional del sistema de seguridad de esa institución del Estado, las secuelas de tal suceso no se han podido superar, lo que podría generar gran conmoción interna si la Asamblea Nacional no pudiese ejercer a plenitud las atribuciones y facultades conferidas por la Constitución y la ley. Por estos acontecimientos se exigió por parte del Estado, a través del presidente de la República, declarar el estado de excepción en los términos referidos en el Decreto materia del presente análisis.

**b) Que los hechos constitutivos de la declaratoria configuren una agresión, un conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural**

Del caso en análisis, los hechos que provocaron la declaratoria del estado de excepción en las instalaciones de la Asamblea Nacional, en la ciudad de Quito, son los actos ocurridos el 30 de septiembre del 2010, en los cuales, miembros de la Policía Nacional distorsionaron severamente o abandonaron su misión de policías nacionales, y estos hechos no se han podido superar, a pesar del proceso de recomposición institucional del sistema de seguridad de la Función Legislativa, por lo cual se podría generar una conmoción interna, si en su totalidad la Asamblea Nacional no pudiese ejercer las atribuciones y facultades otorgadas por la Constitución y la Ley. Por lo expuesto, queda justificado que la declaratoria del estado de excepción a través del Decreto Ejecutivo N.° 1352, busca otorgar la seguridad necesaria a la Función Legislativa con el fin de que pueda cumplir normalmente con sus atribuciones constitucionales y legales, y con ello evitar una grave conmoción interna.

**c) Que los hechos constitutivos de la declaratoria no puedan ser superados a través del régimen constitucional ordinario**

La seguridad personal, tanto de los asambleístas, personal de la Asamblea Nacional y ciudadanos habitantes en el Ecuador, que acuden y acceden a la Función Legislativa en las instalaciones en la ciudad de Quito, requiere la necesidad de la movilización militar de las Fuerzas Armadas para garantizar la soberanía nacional, el orden interno y la seguridad ciudadana y humana en las instalaciones de esta Función del Estado, ejecutando un plan de contingencia con la finalidad de que sus efectivos intervengan en la situación producida para garantizar a la Asamblea Nacional la seguridad necesaria para ejercer a plenitud sus atribuciones y facultades constitucionales y legales.

**d) Que la declaratoria se decrete dentro de los límites temporales y espaciales establecidos en la Constitución de la República**

Como lo hemos manifestado en líneas anteriores, consta en el Decreto Ejecutivo N.° 1352 del 05 de noviembre de 2012, que el estado de excepción tiene un límite temporal de 60 días y su ámbito de aplicación son las instalaciones de la Asamblea Nacional de la ciudad de Quito.

En este sentido y continuando con el control material por parte de esta Corte Constitucional, es necesario analizar

el estado de excepción en virtud de los parámetros establecidos en el artículo 123 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional<sup>7</sup>.

**a) Que sean estrictamente necesarias para enfrentar los hechos que dieron lugar a la declaratoria, y que las medidas ordinarias sean insuficientes para el logro de este objetivo**

Las medidas implantadas en el Decreto Ejecutivo N.º 1352, disponen la necesidad de la movilización militar de las Fuerzas Armadas para salvaguardar la integridad y seguridad de los asambleístas, personal de la Asamblea y ciudadanos que acceden a esta función, y así garantizar la soberanía nacional, el orden interno y la seguridad ciudadana y humana en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional, en la ciudad de Quito.

El legitimado activo señala que por la grave conmoción interna suscitada, ordenó el Estado de excepción, correspondiendo a esta Corte Constitucional analizar la existencia de dicha situación, por tal virtud, se mencionan las siguientes consideraciones.

La palabra emergencia proviene del latín ‘emerger’, que significa transitar de un estado hacia otro, es decir, transitar desde la excepcionalidad hacia la normalidad. En este sentido, Néstor Pedro Sagües nos explica que:

(...) va a ser el estado de necesidad quien amenaza disolver, fríamente, la fórmula esencial sobre la que reposa el sistema: el derecho de necesidad, en efecto, hijo primogénito del estado de necesidad, puede no respetar al principio de supremacía constitucional. Y a menudo, lo supera. Antes de proseguir, conviene aclarar dos cosas. La primera, es cuando aquí se alude a “estado de necesidad”, no se está pensando, desde luego, en la simple “necesidad” de sancionar una norma, o ejecutar uno o más hechos, sino a una hipótesis genuinamente extrema donde el estado, o el sistema político, corre un peligro real de destrucción o caos social. Se está mentando, entonces, una grave crisis sistémica y tensa, apta para desarticular o quebrar la funcionalidad del régimen. En segundo lugar, que en ese ‘estado de necesidad’ bueno es distinguir las situación crítica en sí misma, del sujeto necesitado’ que es quien

<sup>7</sup> Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, artículo 123, señala: “Control material de las medidas dictadas con fundamento en el estado de excepción.- Para efectos del control material, la Corte Constitucional verificará que las medidas dictadas con fundamento en el estado de excepción cumplan los siguientes requisitos:

1. Que sean estrictamente necesarias para enfrentar los hechos que dieron lugar a la declaratoria, y que las medidas ordinarias sean insuficientes para el logro de este objetivo;
2. Que sean proporcionales al hecho que dio lugar a la declaratoria;
3. Que exista una relación de causalidad directa e inmediata entre los hechos que dieron lugar a la declaratoria y las medidas adoptadas;
4. Que sean idóneas para enfrentar los hechos que dieron lugar a la declaratoria;
5. Que no exista otra medida que genere un menor impacto en términos de derechos y garantías;
6. Que no afecten el núcleo esencial de los derechos constitucionales, y se respeten el conjunto de derechos intangibles; y,
7. Que no se interrumpa ni se altere el normal funcionamiento del Estado”

debe adoptar las medidas para enfrentarla, y el derecho de necesidad’ dictado para superar el trance. La pregunta es si ese derecho de necesidad puede armonizarse con la Constitución (...). Por ahora, si la declaración de guerra, o del estado de sitio, o la adopción de contribuciones extraordinarias, son suficientemente idóneas para sumir y sobrellevar al estado de necesidad, la compatibilidad de éste con la Constitución resulta perfectamente posible. La doctrina judicial corriente, al respecto procura sostener que siempre la Constitución es idónea para regular al estado y al derecho de necesidad, y que éste también en todo momento tiene que subordinarse a las Constitución; no crea potestades ajenas a ella”<sup>8</sup>.

Bajo el esquema del Estado constitucional de derechos y justicia, la exigencia de los derechos y garantías constitucionales reviste la función primigenia, razón por la cual, la Corte Constitucional al ser el máximo guardián de la Constitución, debe pronunciarse y realizar el control de constitucionalidad, tanto en el procedimiento para adoptar una medida, como en el contenido de fondo de la declaratoria de un estado de excepción<sup>9</sup>.

Con el fin de establecer si la declaratoria de estado de excepción es oportuna debe realizarse un análisis empleando el principio de razonabilidad, ya que el estado de necesidad no legitima cualquier pedido, sino una situación de verdadera connotación y gravedad interna.

El artículo 2 del Decreto Ejecutivo N.º 1352 del 05 de noviembre de 2012, materia del presente análisis, señala:

Artículo 2.- La movilización nacional y militar de las Fuerzas Armadas para garantizar la soberanía nacional, el orden interno y la seguridad ciudadana y humana en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional en esta ciudad de Quito.

Se dispone al señor Ministro de Defensa Nacional para que mediante el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas ejecuten un plan de contingencia con la finalidad de que sus efectivos intervengan en la situación producida para garantizar a la Asamblea Nacional las condiciones de seguridad necesaria para que esta función del Estado pueda ejercer a plenitud sus atribuciones y facultades constitucionales y legales, así como garantizar la seguridad interna, ciudadana y humana, derechos tutelados por la Constitución de la República y deber fundamental del Estado, de los asambleístas, personal de la Asamblea Nacional y ciudadanos y habitantes del Ecuador que acudan y accedan a esa Función del Estado en todas sus instalaciones en esta ciudad de Quito<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> Néstor Pedro Sagües, “Los roles del Poder Judicial ante el estado de necesidad” en Defensa de la Constitución, Garantismo y Controles; Victor Bazán Coordinador; Ediar / UNAM, México, 2003, págs. 1045-1046.

<sup>9</sup> Constitución de la República del Ecuador, artículo 436, determina: “La Corte Constitucional ejercerá, además de las que le confiera la ley, las siguientes atribuciones:

8. Efectuar de oficio y de modo inmediato el control de constitucionalidad de las declaratorias de los estados de excepción, cuando impliquen la suspensión de derechos constitucionales”

<sup>10</sup> Expediente Constitucional N.º 0006-11-ee, fjs. 2-3.

El artículo transcrito guarda armonía con el texto constitucional, en el que se consagra como uno de los principales deberes del Estado ecuatoriano, entre otros, garantizar a sus habitantes el derecho a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática.

De igual manera, la Constitución de la República determina que la Policía Nacional será la institución encargada de velar por la paz y seguridad interna de los habitantes del país; en aquel sentido, al producirse una resistencia por parte de los miembros policiales a cumplir su obligación constitucional, es menester que el Estado supla esta carencia, ya que bajo ningún concepto se puede dejar de brindar seguridad a las personas e instituciones que forman parte del ente estatal, en este caso en concreto, de la Asamblea Nacional.

Por otro lado, la actitud asumida por algunos miembros de la Policía Nacional ocasiona un atentado al normal desempeño a la seguridad del país, en aquel sentido, la situación de conmoción interna motiva que las Fuerzas Armadas, ante la ausencia de la Policía Nacional, suplan a la misma en su tarea de brindar seguridad interna y mantener el orden público, en especial en la Asamblea Nacional, en la que aún se mantienen los efectos de los hechos ocurridos el 30 de septiembre de 2010.

Por tanto, la movilización nacional y militar de las Fuerzas Armadas ante esta situación de conmoción interna se encuentra debidamente justificada, es proporcional y razonable, ya que se adecúa a las exigencias y necesidades de las personas frente a una evidente inseguridad de los asambleístas, así como del personal administrativo y de la ciudadanía que concurre a la Asamblea Nacional. Aquello guarda concordancia con los artículos 164 y 165 numeral 6 de la Constitución de la República.

Adicionalmente, al encontrarnos en una situación excepcional para el cumplimiento de la movilización nacional y de las Fuerzas Armadas, tendiente a brindar seguridad a la población y controlar el orden público, se debe contar con los recursos económicos necesarios que permitan subsanar esta emergencia; por lo que al ser el Ministerio de Finanzas el organismo encargado de proveer de recursos a las distintas instituciones estatales, la disposición establecida en el artículo 5 del Decreto Ejecutivo N.º 1352 del es razonable y proporcional a las necesidades del caso en concreto. De igual manera, guarda relación con el numeral 2 del artículo 165 de la Constitución, que faculta al presidente de la República, una vez declarado el estado de excepción, a utilizar los fondos públicos destinados a otros fines con la salvedad de los rubros correspondientes a salud y educación. Para llevar adelante esta acometida, se requiere que el Ministerio de Finanzas del Ecuador sitúe los recursos suficientes que permitan hacer frente a esta situación.

En virtud de ello, la declaratoria de estado de excepción obedeció a una situación de necesidad dada la emergente situación por la que atravesó el país el pasado 30 de septiembre de 2010. Sin embargo, las circunstancias fácticas aún mantienen efectos que generan una situación de carácter excepcional. En consecuencia, se procedió a declarar un estado de excepción ante una situación que podría generar una grave conmoción interna.

Se recuerda que el estado de excepción puede adoptarse en casos que revistan una enorme trascendencia y cuando no existan otras medidas necesarias para asegurar la estabilidad política y social del país. La Corte Constitucional evidencia que aquella conmoción y los efectos que generaron la misma no han sido superados, por lo que decretar el estado de excepción era pertinente.

#### **b) Que sean proporcionales al hecho que dio lugar a la declaratoria**

Por lo antes expuesto, la declaración de estado de excepción en las instalaciones de la Asamblea Nacional ubicadas en la ciudad de Quito, en razón de que si bien es cierto los hechos que motivaron inicialmente han sido superados, sus efectos aún se mantienen, es necesario brindar seguridad a la Función Legislativa para que pueda ejecutar sus competencias de manera regular.

Al respecto, Alberto Ricardo Dalla Vía señala: “(...) la emergencia se encuentra comprendida dentro de los límites de la Constitución y no fuera de ella. En tal sentido la necesidad como acontecimiento excepcional e imprevisible tiene respuestas en un ejercicio más severo de las facultades que la Constitución concede pero sin exceder los límites de la Norma Fundamental<sup>11</sup>”. De ello se infiere que debe estar en los límites de la Constitución de la República la declaratoria del estado de excepción.

Es pertinente establecer las diferencias entre distintos tipos de estado de excepción, a la luz del artículo 164 de la Constitución, que en su parte pertinente manifiesta: “La Presidenta o Presidente de la República podrá decretar el Estado de excepción en todo el territorio nacional o en parte de él en caso de agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural”.

A partir de lo expuesto, se desprende que hay varias causales para decretar un estado de excepción; sin embargo, no todas deben conllevar las mismas medidas. Debemos diferenciar que el presidente de la República puede decretar estados de excepción, en cuyo caso se puede restringir temporalmente el ejercicio de algunos derechos consagrados en la Constitución; únicamente podrá suspender o limitar el ejercicio del derecho a la inviolabilidad de domicilio, inviolabilidad de correspondencia, libertad de tránsito, libertad de asociación y reunión, y libertad de información<sup>12</sup>. A más de ello, entre las medidas específicas que puede adoptar el presidente de la República, como consecuencia de un estado de excepción, debidamente declarado, están:

(...) 1. Decretar la recaudación anticipada de tributos.

2. Utilizar los fondos públicos destinados a otros fines, excepto los correspondientes a salud y educación.

<sup>11</sup> Alberto Dalla; “Emergencia constitucional y control de la delegación legislativa”, en Defensa de la Constitución, Garantismo y Controles, Víctor Bazán Coordinador; Ediar / UNAM, México, 2003, pág. 1070.

<sup>12</sup> Constitución de la República del Ecuador, artículo 165.

3. Trasladar la sede del gobierno a cualquier lugar del territorio nacional.
4. Disponer censura previa en la información de los medios de comunicación social con estricta relación a los motivos del estado de excepción y a la seguridad del Estado.
5. Establecer como zona de seguridad todo o parte del territorio nacional.
6. Disponer el empleo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional y llamar a servicio activo a toda la reserva o a una parte de ella, así como al personal de otras instituciones.
7. Disponer el cierre o la habilitación de puertos, aeropuertos y pasos fronterizos.
8. Disponer la movilización y las requisiciones que sean necesarias, y decretar la desmovilización nacional, cuando se restablezca la normalidad<sup>13</sup>.

En este orden de ideas es necesario diferenciar entre un estado de excepción en el cual se puede establecer la suspensión o los límites del ejercicio de los derechos antes mencionados, o simplemente un estado de excepción que adopte únicamente medidas específicas. Por tanto, en el caso de calamidad pública o desastre natural, esta Corte creería innecesario limitar el ejercicio de derechos. De lo antedicho, y en la misma línea, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su opinión consultiva OC-8/87, ha expresado que:

(...) El análisis jurídico del citado artículo 27 y de la función que cumple debe partir de la consideración de que es un precepto concebido sólo para situaciones excepcionales. Se aplica únicamente “en caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado Parte”. Aun entonces, autoriza solamente la suspensión de ciertos derechos y libertades, y ello “en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación”. Las disposiciones que se adopten, además, no deben violar otras obligaciones internacionales del Estado Parte, ni deben entrañar discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social<sup>14</sup>.

Una vez establecidos los tipos de estado de excepción, debemos manifestar que la diferencia es que en casos de agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, se pueda establecer de manera proporcional suspensión o límites al ejercicio de los derechos, mientras que los Estados de excepción que se presenten en caso de calamidad pública o desastre natural las medidas de suspensión o limitación de derechos sería inoportuna e inadecuada.

En consecuencia, en el caso *sub examine* se podía suspender o limitar el ejercicio de los derechos que menciona la Constitución de la República, sin perjuicio de afectar la

<sup>13</sup> Ibid.

<sup>14</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-8-87, “El Habeas Corpus bajo la suspensión de garantías”. 30 de enero de 1987, párrafo 19.

constitucionalidad del Decreto Ejecutivo N.º 1352 del 05 de noviembre de 2012, por cuanto, como hemos visto, la limitación de los derechos, inclusive en un régimen de excepcionalidad, tiene que ser racional y proporcional a la situación de emergencia que se encuentre al momento de la declaratoria.

Conforme a lo dicho, lo anterior guarda relación con lo que dispone la Corte Interamericana de Derechos Humanos en donde se exige que se fundamente la pertinencia de los estados de excepción por medio de la razonabilidad y proporcionalidad, lo cual en el presente caso, ha sido explícito en el Decreto Ejecutivo puesto a conocimiento de la Corte Constitucional.

**c) Que exista una relación de causalidad directa e inmediata entre los hechos que dieron lugar a la declaratoria y las medidas adoptadas**

Podemos determinar la existencia de una relación de causalidad, entre la emisión del Decreto Ejecutivo materia de análisis y la grave conmoción que vivió el país el 30 de septiembre de 2010, como producto de las actuaciones de algunos integrantes de la Policía Nacional dentro y fuera de la Asamblea Nacional, por lo que estas razones instituyen la causalidad directa e inmediata.

**d) Que sean idóneas para enfrentar los hechos que dieron lugar a la declaratoria**

El Decreto Ejecutivo N.º 1352 del 05 de noviembre de 2012, adoptó medidas idóneas al disponer la movilización nacional y militar de las Fuerzas Armadas para enfrentar la situación de inseguridad por la que atravesaba el país, respecto a los hechos causados por algunos miembros de la Policía Nacional el 30 de septiembre de 2010, al abandonar su misión de policías nacionales y, en consecuencia, sus deberes consagrados en la Constitución y la ley. A más de ello, es necesario recalcar que los efectos de tal acontecimiento no se han podido superar, y si la Asamblea Nacional no ejerce a plenitud sus atribuciones y facultades otorgadas por la Constitución y la ley, podría ocasionar grave conmoción interna.

En este sentido, el Decreto Ejecutivo, materia de análisis, fue emitido por el presidente de la República adoptando los medios necesarios para garantizar la soberanía nacional, el orden interno y la seguridad ciudadana en todas las instalaciones de la Asamblea Nacional en la ciudad de Quito, y tiene una temporalidad de 60 días, razón por la cual, goza de idoneidad al responder a los principios de necesidad, proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad.

**e) Que no exista otra medida que genere un menor impacto en términos de derechos y garantías**

Como lo hemos manifestado en líneas anteriores, no existen contenidos que afecten o restrinjan derechos y garantías constitucionales en las medidas adoptadas por el Decreto Ejecutivo N.º 1352, por ende, no cabe remitirse, en el caso *sub examine*, a este requisito.

**f) Que no afecten el núcleo esencial de los derechos constitucionales, y se respeten el conjunto de derechos intangibles**

Del estudio al Decreto materia del presente dictamen, no se determina afectación o vulneración del núcleo esencial de los derechos constitucionales, y menos aún del conjunto de derechos intangibles, al ser el objeto del estado de excepción garantizar la seguridad ciudadana.

**g) Que no se interrumpa ni se altere el normal funcionamiento del Estado**

Las medidas adoptadas por el Decreto Ejecutivo N.º 1352 del 05 de noviembre de 2012, por su naturaleza, no han interrumpido ni alterado el normal funcionamiento institucional del Estado o el régimen democrático, al cumplir a cabalidad los requisitos materiales y formales, desarrollados anteriormente.

De lo analizado, la Corte Constitucional advierte que las medidas adoptadas para la declaratoria del estado de excepción, contenido en el Decreto Ejecutivo N.º 1352 del 05 de noviembre de 2012, tienen fundamento en los hechos que se plantean para la solución de la problemática suscitada, razón por la cual, su emisión goza de constitucionalidad, en tanto se respeten los principios de necesidad, proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad, además de ser plenamente idóneas y proporcionales al fin que se persigue. Su necesidad es evidente, y con su adopción no se exceden los límites constitucionales impuestos en la Constitución y los tratados y convenios internacionales de derechos humanos, aun en tiempo de normalidad, y cumpliendo con los requisitos de materialidad y formalidad.

### 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 el siguiente

#### DICTAMEN

1. Emitir dictamen favorable de constitucionalidad a la declaratoria de estado de excepción, contenido en el Decreto Ejecutivo N.º 1352 del 05 de noviembre de 2012, dictado por el economista Rafael Correa Delgado, en calidad de presidente constitucional de la República del Ecuador.

2. 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 siete votos de las señoras juezas y señores jueces: Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth

Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de los jueces Antonio Gagliardo Loo y Wendy Molina Andrade, en sesión del 01 de julio del 2015. Lo certifico.

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

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Es fiel copia del original.- Revisado por ...f.) Ilegible.- Quito, a 22 de julio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

#### CASO Nro. 0012-12-EE

**RAZÓN.-** Siento por tal, que el dictamen que antecede fue suscrito por el Juez Patricio Pazmiño Freire, Presidente de la Corte Constitucional, el día viernes 10 de julio de dos mil quince.- Lo certifico.

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

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Es fiel copia del original.- Revisado por ...f.) Ilegible.- Quito, a 22 de julio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D, M., 24 de septiembre de 2014

#### SENTENCIA N.º 008-14-SCN-CC

#### CASO 0027-10-CN ACUMULADOS 0008-11-CN, 0009-11-CN, 0013-11-CN, 0041-11-CN, 0062-13-CN Y 0178-13-CN

#### CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

#### I. ANTECEDENTES

##### Resumen de admisibilidad

Dentro de la presente causa se han presentado varias consultas respecto de la constitucionalidad del primer inciso del artículo 845 del Código de Procedimiento Civil que dice: “En el juicio verbal sumario que se efectúe para liquidar intereses, frutos, daños y perjuicios ordenados en sentencia ejecutoriada, el fallo no será susceptible de recurso alguno (...)”. Por existir identidad de objeto y acción, certificada por la Secretaría General de la Corte, se dispuso la acumulación de las causas a fin de que esta Corte Constitucional resuelva en conjunto las consultas formuladas.

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

En virtud del sorteo de causas realizado por el Pleno de la Corte Constitucional, en sesión extraordinaria del 11 de diciembre de 2012, conforme a lo previsto en la disposición transitoria octava de la Ley Orgánica de Garantías

Jurisdiccionales y Control Constitucional, le correspondió a la jueza constitucional Ruth Seni Pinoargote, el conocimiento de la causa N.° 0027-10-CN.

Mediante memorando N.° 023-CCE-SG-SUS-2012 del 17 de diciembre de 2012, el secretario general de la Corte Constitucional remitió el expediente del caso N.° 0027-10-CN a la jueza sustanciadora Ruth Seni Pinoargote.

Con memorando N.° 122-CCE-SG-SUS-2012 del 26 de febrero de 2013, el secretario general de la Corte Constitucional remitió los expedientes 0008-11-CN, 0009-11-CN, 0013-11-CN y 0041-11-CN a la jueza constitucional Ruth Seni Pinoargote, a fin de que sean acumulados al caso N.° 0027-10-CN.

Mediante memorando N.° 0278-CCE-SG-SUS-2013 del 09 de julio de 2013, el secretario general de la Corte Constitucional remitió el expediente N.° 0062-13-CN a la jueza constitucional Ruth Seni Pinoargote, a fin de que sea acumulado al caso N.° 0027-10-CN.

Por disposición del Pleno de la Corte Constitucional en sesión del 11 de septiembre de 2013, se apertura como consulta de norma el expediente N.° 0178-13-CN, remitida por el Juzgado Quinto del Trabajo del Guayas, a fin de que la Corte Constitucional determine la constitucionalidad de los artículos 838 y 845 del Código de Procedimiento Civil, por lo tanto la secretaria general (e) remite el caso a la jueza constitucional Ruth Seni Pinoargote.

Mediante providencias del 14 de marzo de 2013, 24 de septiembre de 2013 y 16 de octubre de 2013, la jueza Ruth Seni Pinoargote dispuso la acumulación de las causas 0008-11-CN, 0009-11-CN, 0013-11-CN, 0041-11-CN, 0062-13-CN y 0178-13-CN, a la causa N.° 0027-10-CN, y notificó con el contenido de dichas providencias a los jueces que remitieron a la Corte Constitucional los respectivos procesos.

#### Casos de consulta de constitucionalidad

##### Caso N.° 0027-10-CN

El 04 de mayo de 2010, la Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua envía a la Corte Constitucional, para el período de transición, la consulta dispuesta en auto del 23 de abril de 2010, por los jueces que conforman la Sala, dentro del juicio por daños y perjuicios presentado por la señora Ana del Rocío Mayorga en contra de la señora Fanny Paredes Guerrero.

En sentencia dictada por el juez tercero de lo penal de Tungurahua, el 8 de enero de 2010, por falta de prueba del derecho de la actora, dictó sentencia desechando la demanda de daños y perjuicios presentada por la señora Ana del Rocío Mayorga en contra de la señora Fanny Paredes Guerrero; de esta decisión, se interpone recurso de apelación. Esta sentencia tiene como antecedente la querrela penal por injurias, presentada por la señora Ana del Rocío Mayorga en contra de la señora Fanny Paredes Guerrero, se acepta la querrela interpuesta y se dicta sentencia condenatoria de

seis meses de prisión correccional en contra de la señora Fanny Paredes Guerrero y se declara con lugar los daños y perjuicios provenientes de la infracción.

La procesada, por encontrarse en desacuerdo con la decisión del juez, recurre la sentencia ante el superior, recayendo su conocimiento en la Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua, la que, previo a resolver el recurso, decide suspender la tramitación de la causa y consultar a la Corte Constitucional, con fundamento en el artículo 428 de la Constitución, sobre la constitucionalidad del artículo 845 del Código de Procedimiento Civil, respecto de que no cabe recurso alguno del fallo dictado para liquidar intereses, frutos, daños y perjuicios ordenados en sentencia ejecutoriada.

##### Caso N.° 0008-11-CN

El 15 de febrero de 2011, el Tribunal Segundo de Garantías Penales de Pichincha envía a la Corte Constitucional, para el período de transición, la consulta de norma dispuesta en auto del 31 de enero de 2011, por el presidente del Tribunal Segundo de Garantías Penales de Pichincha, dentro del juicio verbal sumario por daños y perjuicios presentado por Marco Antonio Alencastro Núñez en contra de Joselito Paz Galeas.

En sentencia dictada por el Tribunal Segundo de Garantías Penales de Pichincha, el 16 de diciembre de 2010, se aceptó la demanda de daños y perjuicios, disponiendo que el demandado Joselito Paz Galeas pague la cantidad de 12.966 USD por concepto de capital, más los intereses que fueron calculados a la tasa fijada por el Banco Central del Ecuador, por concepto de daños y perjuicios, lucro cesante y daño emergente a favor de Marco Antonio Alencastro Núñez. Esta decisión tiene como antecedente el juicio penal deducido por Marco Antonio Alencastro en contra de Joselito Paz Galeas y Susana Chamba Ochoa, mediante el cual, se condena a Joselito Paz Galeas a la pena de cinco años de prisión por haber adecuado su conducta en el grado de autor, a la descrita en el tipo penal previsto y sancionado en el artículo 563 del Código Penal (estafa), pena que en virtud de las circunstancias atenuantes probadas en el proceso, se modifica a la definitiva de uno de prisión. Se acepta la acusación particular deducida y se condena al sentenciado al pago de las costas e indemnización de daños y perjuicios. El accionante presenta recurso de casación y posteriormente aclaración, los que son negados el 22 de septiembre de 2008 y 08 de octubre de 2008, respectivamente.

El doctor Renato Vásquez Leiva, presidente del Segundo Tribunal de Garantías Penales de Pichincha, considera que el artículo 845 que niega el recurso de apelación en el caso de liquidación de daños y perjuicios, es inconstitucional por cuanto a su criterio existe un conflicto normativo entre la Constitución y la Convención Americana de Derechos Humanos, que en sus artículos 76. 7 literal m y 8. 2 h), respectivamente, consagran la garantía del doble conforme, por lo que cree que existe un conflicto que debe ser resuelto.

##### Caso N.° 0009-11-CN

El 17 de febrero de 2011, el Tribunal Segundo de Garantías Penales de Pichincha envía a la Corte Constitucional, para el período de transición, la consulta de norma dispuesta en

auto del 31 de enero de 2011, por el presidente del Tribunal Segundo de Garantías Penales de Pichincha, dentro del juicio verbal sumario por daños y perjuicios presentado por Norma Yolanda Duarte Tapia en contra de Hugo Armando Martínez Molina.

En sentencia dictada por el Tribunal Segundo de Garantías Penales de Pichincha, el 15 de diciembre de 2010, se aceptó la demanda de daños y perjuicios, disponiendo que el demandado Hugo Armando Martínez Molina pague la cantidad de 78.039,58 USD por concepto de capital, más los intereses que fueron calculados a la tasa fijada por el Banco Central del Ecuador, por concepto de daños y perjuicios, lucro cesante y daño emergente a favor de Norma Yolanda Duarte Tapia. Esta decisión tiene como antecedente el juicio penal iniciado por Norma Yolanda Duarte Tapia en contra de Hugo Armando Martínez Molina en el cual, se condena a Hugo Armando Martínez Molina por considerarlo autor del delito de abuso de confianza, tipificado y sancionado en el artículo 560 del Código Penal a la pena atenuada de 60 días de prisión, y se le impone la multa de ocho dólares de los Estados Unidos de Norteamérica, tiempo al que debe imputarse el que ha permanecido detenido por la misma causa. Con costas, daños y perjuicios.

El doctor Renato Vásquez Leiva, presidente del Segundo Tribunal de Garantías Penales de Pichincha, considera que el artículo 845 que niega el recurso de apelación en el caso de liquidación de daños y perjuicios, es inconstitucional por cuanto a su criterio existe un conflicto normativo entre la Constitución y la Convención Americana de Derechos Humanos, que en sus artículos 76. 7 literal **m** y 8. 2 **h**, respectivamente, consagran la garantía de doble conforme, por lo que cree que existe un conflicto que debe ser resuelto.

#### **Caso N.º 0013-11-CN**

El 12 de marzo de 2011, la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales del Guayas envía a la Corte Constitucional, para el período de transición, la consulta de norma dispuesta en auto del 10 de enero de 2011, por los jueces de la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de Guayas, dentro del juicio verbal sumario por daños y perjuicios seguido por Joffre A. Lindao Cañizares por los derechos que representa en calidad de gerente general de la compañía El Campo S. A. CAMPOSA, en contra de NOVARTIS ANIMAL HEALTH INC.

En sentencia dictada el 11 de agosto de 2010, por el juez vigésimo octavo de lo civil del Guayas, se desecha las excepciones presentadas por la parte accionada y se declara con lugar la demanda de daños y perjuicios presentada por Joffre A. Lindao Cañizares por los derechos que representa en calidad de gerente general de la compañía El Campo S. A. CAMPOSA, y se ordena que la compañía NOVARTIS ANIMAL HEALTH INC., y la compañía NOVARTIS Ag., compañía sucesora de los derechos de las compañías CIBA GEIGY S. A. y CIBA GEIGY PERUANA S. A., paguen solidariamente por los daños y perjuicios resultantes de la terminación unilateral y arbitraria del contrato la suma de 1'061.257,18 dólares a la parte actora, en la interpuesta persona de su nuevo procurador judicial, abogado Lince

Manrique. Esta decisión tiene como antecedente el juicio civil en materia contractual presentado por la compañía El Campo S.A. CAMPOSA, en contra de NOVARTIS ANIMAL HEALTH INC., y otra; en el que se declara con lugar la demanda y da por terminadas unilateralmente las relaciones contractuales, por culpa de la parte demandada, manda que esta indemnice a la parte actora en los daños y perjuicios resultantes de la terminación unilateral y arbitraria del contrato, los que se liquidarán por cuerda separada y en juicio verbal sumario.

Los jueces que conforman la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales del Guayas dicen que la Constitución establece en su artículo 76 numeral 7 literal **m** como una garantía del derecho a la defensa, la de recurrir del fallo o resolución en todos los procedimientos en que se decida sobre sus derechos, ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías jurisdiccionales; por lo que considera que existe contradicción que devendría en la inconstitucionalidad del artículo 845 del Código de Procedimiento Civil.

#### **Caso N.º 0041-11-CN**

El 17 de agosto de 2011, el Juzgado Octavo de lo Civil de Guayaquil envía a la Corte Constitucional, para el período de transición, la consulta de norma dispuesta en auto del 13 de julio de 2011, dentro del juicio verbal sumario por daños y perjuicios seguido por Carlos Gerardo Vásquez Morales contra Oscar García Poveda, apoderado de Internacional Water Services (Guayaquil) compañía que ejerce la gerencia general y representación legal de Internacional Water Services (Guayaquil) INTERAGUA.

En sentencia dictada el 16 de febrero de 2011, por el juez octavo de lo civil del Guayas, se resuelve declarar con lugar la demanda presentada en contra de INTERAGUA, en la interpuesta persona de Oscar García Poveda, condenándolos a pagar al actor, como indemnización por el daño que le ha sido irrogado, la cantidad de 15.000 USD, esta sentencia tiene como antecedente, la demanda presentada en virtud de la Ley de Defensa del Consumidor, por Carlos Gerardo Vásquez Morales en contra de INTERAGUA CIA. LTDA., la que en dos instancias le da la razón al demandante.

El juez octavo de lo civil del Guayas dice que la Constitución establece en su artículo 76 numeral 7 literal **m** como una garantía del derecho a la defensa, la de recurrir del fallo o resolución en todos los procedimientos en que se decida sobre sus derechos, por lo que las normas previstas en los artículos 828 y 845 del Código de Procedimiento Civil llevan al juzgador a incurrir en equívocos insubsanables.

#### **Caso N.º 0062-13-CN**

El 4 de febrero de 2013, el Juzgado de Garantías Penales Segundo de Tránsito de El Oro envía a la Corte Constitucional, la consulta de norma dispuesta en auto del 29 de noviembre de 2012, dictado por la jueza temporal de garantías penales de tránsito de El Oro, dentro del juicio verbal sumario por daños y perjuicios solicitado por Digna Patricia Garrochamba Pacheco en contra de Raúl Patricio Jaramillo Casañas y Mauro Efrén Chávez Bueno.

En sentencia dictada el 17 de octubre de 2012, por el Juzgado de Garantías Penales (temporal) Primero de Tránsito de El Oro, se resuelve declarar parcialmente con lugar la demanda y se ordena que los demandados Raúl Patricio Jaramillo Casañas y Mauro Efrén Chávez Bueno, paguen a la actora la cantidad de 1.500 USD, que es el valor determinado por daños y perjuicios causados a la actora. Esta sentencia tiene como antecedente, el proceso de tránsito iniciado por Digna Patricia Garrochamba Pacheco en contra de Raúl Patricio Jaramillo Casañas, decidido en dos instancias en contra del demandado.

La doctora Lorgia Aguilar Ruiz, jueza temporal de garantías penales primero de tránsito de El Oro considera que el artículo 845 que niega el recurso de apelación en el caso de liquidación de daños y perjuicios, es inconstitucional por cuanto a su criterio existe un conflicto normativo con la Constitución, que en su artículo 76. 7 literal m que consagra la garantía del debido proceso, en el derecho a recurrir, por tanto a su criterio la Corte Constitucional debe pronunciarse respecto de la constitucionalidad de la norma.

#### **Caso N.º 0178-13-CN**

Esta causa ingresa a la Corte Constitucional como acción extraordinaria de protección y consulta de norma, se le asigna el N.º 1687-10-EP (acción extraordinaria de protección) presentada por José Ángel Morales en calidad de representante legal de MORALTORR S. A., que tiene origen en el juicio de daños y perjuicios solicitado por José Ángel Morales Torres en calidad de representante legal de MORALTORR S. A., en contra de la Corporación Aduanera Ecuatoriana.

En virtud de lo dispuesto por el Pleno del Organismo en sesión ordinaria del 11 de septiembre de 2013, se da trámite a esta causa con el N.º 0178-13-CN (consulta de norma), esto por cuanto el 8 de noviembre de 2010, el juez temporal quinto del trabajo del Guayas, mediante auto se dispone remitir el expediente a la Corte Constitucional a fin de que conozca la acción extraordinaria de protección presentada y para conocer la consulta respecto del artículo 845 del Código de Procedimiento Civil respecto del fallo dictado en juicio verbal sumario para liquidar daños y perjuicios no será susceptible de recurso alguno.

En sentencia dictada el 08 de octubre de 2010, por el juez quinto de trabajo del Guayas, se resuelve declarar con lugar la demanda de liquidación de daños y perjuicios al amparo del artículo 22 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional presentada por la compañía Moraltorr S.A., en nombre de su representante legal José Ángel Morales Torres y en consecuencia se ordena bajo prevenciones de ley a la Corporación Aduanera Ecuatoriana (CAE) en nombre de su representante legal, Mario Pinto Salazar o quien lo subrogue legalmente para que en 3 días consigne la cantidad de 495.705,30 USD a favor de la compañía MORALTORR S.A.

Esta decisión tiene como antecedente la acción de protección presentada por José Ángel Morales Torres en calidad de representante legal de MORALTORR S. A., en contra de la Corporación Aduanera Ecuatoriana y el Estado ecuatoriano

en nombre de su representante el delegado regional del Procurador General del Estado en Guayaquil, el juez de primera instancia resuelve admitir la acción de protección por existir vulneración de derechos constitucionales.

#### **Normas cuya constitucionalidad se consulta**

#### **Código de Procedimiento Civil**

**Artículo 845.-** En el juicio verbal sumario que se efectúe para liquidar intereses, frutos, daños y perjuicios ordenados en sentencia ejecutoriada, el fallo no será susceptible de recurso alguno. En los demás casos de juicio verbal sumario, se concederá el recurso de apelación, únicamente, de la providencia que niegue el trámite verbal sumario, o de la sentencia conforme al Art. 838.

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

**Caso N.º 0027-10-CN:** Los jueces de la Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua señalan en lo principal, que de acuerdo a lo establecido en el artículo 845 del Código de Procedimiento Civil no se considera la posibilidad de interponer recurso alguno, respecto de sentencias que se dicten en los procesos de liquidación de daños y perjuicios en materia penal, ni aún por la naturaleza civil, lo que contraviene la Constitución en su artículo 76, señala que en todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías: m) recurrir del fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos.

**Casos N.º 0008-11-CN y 0009-11-CN:** El presidente del Segundo Tribunal de Garantías Penales de Pichincha en lo principal, señala que el artículo 845 del Código de Procedimiento Civil es inconstitucional, por cuanto de acuerdo al artículo 424 de la Constitución, las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con la Constitución de lo contrario carecerán de eficacia jurídica. El artículo 425 establece que en caso de conflicto entre normas de distinta jerarquía, las juezas y jueces resolverán mediante la aplicación de la norma jerárquicamente superior, a su criterio, en los casos que se encuentran a su conocimiento existe un conflicto normativo entre la Constitución de la República y la Convención Americana de Derechos Humanos que en sus artículos 76. 7 literal m) y 8. 2 h), que consagran la garantía del doble conforme, con el artículo 845 del Código de Procedimiento Civil, que niega el recurso de apelación en los juicios de liquidación de daños y perjuicios, este conflicto debe ser resuelto por la jueza o juez mediante la aplicación del principio de supremacía de la Constitución y bloque de constitucionalidad del cual forma parte la Convención Americana de Derechos Humanos. Por lo que considera que el artículo 845 del Código de Procedimiento Civil es contrario a la Constitución y a los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos.

**Caso N.º 0013-11-CN:** Los jueces que conforman la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de Guayas dicen que la Constitución establece en su artículo 76 numeral 7 literal m como una

garantía del derecho a la defensa, la de recurrir del fallo o resolución en todos los procedimientos en que se decida sobre sus derechos; por otra parte, los derechos y garantías constitucionales son de directa e inmediata aplicación, por parte de los servidores judiciales y ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías jurisdiccionales (artículo 11 numerales 3 y 4) por lo que considera que existe contradicción que devendría en la inconstitucionalidad del artículo 845 del Código de Procedimiento Civil que establece que en el juicio verbal sumario que se efectúe para liquidar intereses, frutos, daños y perjuicios ordenados en sentencia ejecutoriada, el fallo no será susceptible de recurso alguno.

**Caso N.º 0041-11-CN:** El juez octavo de lo civil del Guayas dice que la Constitución establece en su artículo 76 numeral 7 literal **m** como una garantía del derecho a la defensa, la de recurrir del fallo o resolución en todos los procedimientos en que se decida sobre sus derechos, por lo que las normas previstas en los artículos 828 y 845 del Código de Procedimiento Civil, llevan al juzgador a incurrir en equívocos insubsanables, existiendo duda razonable respecto a la constitucionalidad de las normas señaladas en atención a lo dispuesto en el artículo 142 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional remite el expediente a la Corte Constitucional a fin de que se pronuncie respecto a la procedencia constitucional de su aplicación, por lo que suspende la tramitación de la causa.

**Caso N.º 0062-13-CN:** La jueza temporal de garantías penales primero de tránsito de El Oro considera que el artículo 845 que niega el recurso de apelación en el caso de liquidación de daños y perjuicios es inconstitucional, por cuanto a su criterio, existe un conflicto normativo con la Constitución, que en su artículo 76. 7 literal **m** que consagra la garantía del debido proceso, en el derecho a recurrir; por tanto, a su criterio, existe una duda razonable y de acuerdo a lo establecido en el artículo 142 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional suspende la tramitación de la causa y remite el expediente a la Corte Constitucional por lo que considera que la Corte debe pronunciarse respecto de la constitucionalidad de la norma.

**Caso N.º 0178-13-CN:** El juez quinto de trabajo del Guayas en lo principal, manifiesta que los artículos 838 y 845 del Código de Procedimiento Civil entran en contradicción con la Constitución respecto del debido proceso que incluye las garantías básicas a la defensa que contiene el derecho a recurrir del fallo o resolución en todos los procedimientos en que se decida sobre sus derechos. El artículo 838 señala que el superior fallará por el mérito de los autos y del fallo que se dicte se concederá los recursos que la ley permita y el artículo 845 del mismo cuerpo normativo, señala que en el juicio verbal sumario que se efectúa para liquidar intereses, frutos, daños y perjuicios ordenados en sentencia ejecutoriada, el fallo no será susceptible de recurso alguno. Al negarse a una de las partes a recurrir al superior, más aún cuando se trata sobre montos económicos que no se los pone en conocimiento de las partes y que se constituye en el principal propósito del incidente de daños y perjuicios sirve de base de la sentencia y que puede afectar gravemente a su patrimonio a una de las partes se produce la indefensión.

“Si bien hay que actuar con celeridad a fin de reparar el daño ocasionado, no es menos cierto que a efectos de curar un daño de pronto se ocasiona otro mayor. La consulta la hace a la Corte Constitucional por ser la llamada a dirimir sobre la constitucionalidad de las normas jurídicas que al tramitarse un proceso se consideran inconstitucionales y su opinión asegura la supremacía de la ley de leyes”.

#### **Petición concreta**

Los jueces de la Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua solicitan a la Corte Constitucional que se pronuncie si las Salas de lo Penal de las Cortes Provinciales tienen competencia para conocer y resolver los recursos de apelación de las sentencias que se dicten en los juicios que se reclamen o liquiden daños y perjuicios.

El presidente del Segundo Tribunal de Garantías Penales de Pichincha pone en conocimiento y decisión de la Corte Constitucional, dos procesos a fin de que se resuelva sobre la inconstitucionalidad del artículo 845 del Código de Procedimiento Civil, en la parte pertinente que niega el recurso de apelación en los juicios de liquidación de daños y perjuicios.

El juez octavo de lo civil del Guayas solicita que la Corte Constitucional se pronuncie respecto a la procedencia constitucional del artículo 845 del Código de Procedimiento Civil.

La jueza temporal de garantías penales primero de tránsito de El Oro remite el proceso a la Corte Constitucional a fin de que se resuelva sobre la constitucionalidad del artículo 845 del Código de Procedimiento Civil.

El juez quinto de trabajo del Guayas solicita que la Corte Constitucional dirima la constitucionalidad de las normas jurídicas contenidas en los artículos 828 y 845 del Código de Procedimiento Civil, por considerarse inconstitucionales.

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

### **Competencia**

El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente consulta de constitucionalidad en atención a lo previsto en los artículos 428, 429 y 436 numeral 1 de la Constitución de la República, así como del segundo inciso del artículo 4 del Código Orgánico de la Función Judicial y de lo dispuesto en el artículo 141 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, aplicables al presente caso.

### **Legitimación activa**

Los jueces de la Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua, el presidente del Segundo Tribunal de Garantías Penales de Pichincha, los jueces que conforman la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de Guayas, el juez octavo de lo civil de Guayas, la jueza temporal de garantías penales

primero de tránsito de El Oro y el juez quinto del trabajo del Guayas, se encuentran legitimados para presentar la consulta de constitucionalidad de conformidad con lo establecido en el artículo 428 de la Constitución de la República, el artículo 142 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y el segundo inciso del artículo 4 del Código Orgánico de la Función Judicial.

### Análisis constitucional

#### Naturaleza y alcance del control concreto de constitucionalidad de la consulta

La denominación de control concreto de constitucionalidad proviene de la acepción formal prevista en el artículo 428 de la Constitución de la República, la cual asigna a la Corte Constitucional la tarea de vigilar la supremacía de la Norma Suprema a través del control concreto de constitucionalidad de una determinada norma jurídica y de su aplicación a un caso concreto. Para que este control se efectúe, la norma constitucional debe ser observada de manera integral, considerando tanto los principios como las demás reglas contenidas en la Constitución.

En ese sentido, se entenderá que previo a realizar la consulta de constitucionalidad de una norma, debe preceder una tarea hermenéutica de parte del juez consultante que permita, tras un proceso de argumentación jurídica, verificar que las normas aplicables al caso concreto adolecen de vicios de inconstitucionalidad y es por ese motivo que requiere consultar a la Corte Constitucional para que este órgano jurisdiccional se pronuncie sobre la duda originada; es decir, que al realizar la consulta, el juez debe justificar de manera razonada y suficiente que ninguna interpretación posible de la norma le ha permitido establecer que aquella cumple con los principios y reglas constitucionales y que al advertir que la norma eventualmente contraría la Constitución debe suspender el proceso jurisdiccional para que la Corte determine la constitucionalidad en cuestión.

Es entonces que corresponde a la Corte Constitucional, como máximo órgano de control e interpretación de la Constitución, pronunciarse respecto a la constitucionalidad de las normas establecidas en el ordenamiento jurídico interno, que sean o puedan ser contrarias a la Constitución o a los instrumentos internacionales de derechos humanos. Mediante el ejercicio de esta atribución, la Corte tutela objetivamente a la Constitución y garantiza un sistema jurídico coherente, en el que las normas infraconstitucionales contrarias a la Norma Suprema deben ser declaradas inválidas de esa manera, se concreta el principio de supremacía constitucional y de jerarquización de las normas, en cuya cúspide precisamente se halla la Norma Suprema.

Ignacio Ma. De Lojendio e Irure respecto del control concreto de constitucionalidad del sistema español –muy similar al nuestro– manifiesta que “(...) las autoridades u órganos a los que está encomendada la aplicación de la ley, en el caso en que hayan de aplicar una norma sujeta a control y tengan dudas sobre su constitucionalidad, deben suspender el procedimiento correspondiente y elevar al

Tribunal Constitucional solicitud motivada de control y eventualmente de anulación de norma”<sup>1</sup> a fin de que este organismo despeje su duda; para ello, el juzgador está obligado a determinar adecuadamente las razones fácticas y jurídicas que le llevan a considerar que una norma es o puede ser inconstitucional, toda vez que la motivación es un requisito *sine qua non* para el ejercicio del control concreto de constitucionalidad. En otras palabras, los jueces deben realizar un análisis minucioso de las normas que van a consultar de un modo que les permita sustentar su duda respecto a las mismas.

La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional desarrolla en el artículo 142, el procedimiento a seguir para el control concreto de constitucionalidad de la norma. Así, esta disposición establece que el juez ordinario debe plantear la consulta solo si tiene duda razonable y motivada.

La “duda razonable” que señala la ley como causa de la consulta de constitucionalidad, debe ser interpretada sistemáticamente con los principios de aplicación directa de la Constitución. El control de constitucionalidad surge entonces de la imposibilidad que tienen los jueces para establecer dentro de la sustanciación de un proceso una interpretación constitucional de la disposición normativa pertinente; es decir, cuando el juez, en razón de los efectos de irradiación de la Constitución, no ha logrado adaptar la disposición normativa pertinente a los principios y reglas constitucionales.

Es importante señalar que la consulta de constitucionalidad por ninguna causa podrá convertirse en un mecanismo de dilación de la justicia o como vía de escape de las juezas y jueces para no cumplir con su deber constitucional de impartir justicia oportuna de tal manera, la consulta procederá única y exclusivamente cuando exista una motivación razonada de porqué el juez acude a este mecanismo, pues un proceder contrario deviene en la existencia de jueces pasivos no comprometidos con la protección de derechos que se desatienden de la resolución oportuna de las causas sin un legítimo motivo constitucional.

Para que una consulta pueda considerarse adecuada y pueda ser resuelta por la Corte, debe tener una motivación exhaustiva, respecto no solo a la relevancia de la disposición normativa acusada en el proceso de su conocimiento y el momento procesal en el que se presenta dicha consulta, sino también respecto de la forma cómo influye la norma consultada en la toma de la decisión, por lo que la Corte Constitucional estableció, en la sentencia N.º 001-13-SCN-CC del 6 de febrero del 2013, los requisitos que debe presentar la duda razonable y motivada para que proceda su análisis.

En efecto, la Corte señaló que es necesario en primer lugar, identificar el enunciado normativo cuya constitucionalidad

<sup>1</sup> Corte Constitucional sentencia N.º 008-13-SCN-CC, N.º 0033-09-CN, 0012-10-CN, 0026-10-CN, 0029-10-CN, 0033-11-CN, 0040-11-CN, 0043-11-CN, 0052-11-CN, 0016-12-CN, 0344-12-CN, 0579-12-CN, 0598-12-CN, 0622-12-CN, 0623-12-CN y 0624-12-CN acumulados.

se consulta, como segundo, identificar los principios o reglas constitucionales que se presumen infringidos y las circunstancias, motivos y razones por las cuales dichos principios resultarían infringidos y finalmente, explicar y fundamentar la relevancia de la norma puesta en duda, respecto de la decisión de un caso concreto o la imposibilidad de continuar con el procedimiento de aplicar dicho enunciado.

Así, mientras no se cumplan con estos presupuestos los jueces no pueden elevar una consulta de constitucionalidad a la Corte Constitucional y deberán seguir sustanciando el proceso hasta que la aplicación de una disposición normativa de dudosa constitucionalidad, sea absolutamente necesaria para continuar con el proceso o para decidir la cuestión.

Respecto del análisis de las presentes causas, se puede observar que los procesos con los números 0027-10-CN; 0008-11-CN; 0009-11-CN; 0013-11-CN; 0041-11-CN, 0062-13-CN por haber sido remitidos previo la jurisprudencia sentada por la Corte Constitucional respecto de la consulta de norma, señalada en la sentencia referida N.º 001-13-SCN-CC del 6 de febrero del 2013, no deben ser analizados los parámetros establecidos en dicha sentencia; sin embargo, en el caso N.º 0178-13-CN se procederá a realizar el análisis que corresponde.

Por todo lo expuesto, la Corte Constitucional debe analizar si la norma contenida en el primer inciso del artículo 845 del Código de Procedimiento Civil que establece: “En el juicio verbal sumario que se efectúe para liquidar intereses, frutos, daños y perjuicios ordenados en sentencia ejecutoriada, el fallo no será susceptible de recurso alguno. En los demás casos de juicio verbal sumario, se concederá el recurso de apelación, únicamente, de la providencia que niegue el trámite verbal sumario, o de la sentencia conforme al Art. 838” se encuentra en contradicción con la Constitución de la República, para lo cual se realizará el respectivo análisis a través del control concreto de constitucionalidad.

Del análisis de las consultas de constitucionalidad planteadas, esta Corte Constitucional sistematizará el examen a partir de la formulación y solución de los siguientes problemas jurídicos.

#### Determinación de los problemas jurídicos a resolver

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

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

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

En atención al mandato constitucional, esta Corte considera necesario sistematizar los argumentos a partir de la solución de los siguientes problemas jurídicos:

1. La consulta de norma planteada por el juez quinto de trabajo del Guayas (causa N.º 0178-13- CN), ¿cumple con los parámetros establecidos en la Constitución de la República del Ecuador, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y las reglas interpretativas dictadas por la Corte Constitucional dentro del control concreto de Constitucionalidad?
2. La imposibilidad de impugnar la sentencia dictada en el juicio verbal sumario que se efectúe para liquidar daños y perjuicios ordenados en sentencia ejecutoriada, ¿vulnera el debido proceso en la garantía de recurrir el fallo o resolución?

#### Argumentación sobre los problemas jurídicos

1. **La consulta de norma planteada por el juez quinto de trabajo del Guayas (causa N.º 0178-13- CN), ¿cumple con los parámetros establecidos en la Constitución de la República del Ecuador, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y las reglas interpretativas dictadas por la Corte Constitucional dentro del control concreto de Constitucionalidad?**

El citado artículo 428 de la Constitución de la República otorga a la Corte Constitucional la facultad de conocer sobre la constitucionalidad de las normas jurídicas que los jueces consideran inconstitucionales durante el transcurso de un proceso con la finalidad de dar coherencia al ordenamiento jurídico y coadyuvar al cumplimiento de mandatos constitucionales.

Asimismo, esta especie de control se halla desarrollada por la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Interesa para el análisis del presente caso, principalmente, el primer y segundo incisos del artículo 142 del mencionado cuerpo, que indican lo siguiente:

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

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

Las normas citadas determinan que la consulta de norma procede cuando exista una duda razonable y motivada, lo cual quiere decir que la duda conforme el mandato constitucional de motivación debe apegarse al diseño constitucional y legal vigente. En efecto, ante esta problemática, la Corte Constitucional, en la sentencia N.º 001-13-SCN-CC<sup>2</sup> del 6 de febrero del 2013, desarrolló los criterios –en un ejercicio hermenéutico sistemático y teleológico de la Constitución– que deben observarse en aplicación de los artículos 428 de la Constitución y 142 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales para elevar en consulta a la Corte Constitucional una norma. Así, determinó las siguientes reglas:

- a) Las juezas y jueces, en aplicación del artículo 428 de la Constitución de la República y 142 de la Ley de Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que consideren que una norma es contraria a la Constitución, **deberán suspender la causa** y remitir en consulta a la Corte Constitucional el expediente del proceso que contenga la disposición normativa presuntamente contraria a la Constitución.
- b) La consulta de norma efectuada dentro del control concreto de constitucionalidad deberá contener:
  - i. Identificación del enunciado normativo pertinente cuya constitucionalidad se consulta.
  - ii. Identificación de los principios o reglas constitucionales que se presumen infringidos, y las circunstancias, motivos y razones por las cuales dichos principios resultarían infringidos.
  - iii. Explicación y fundamentación clara y precisa de la relevancia y de la disposición normativa cuya constitucionalidad se consulta, respecto de la decisión definitiva de un caso concreto, o la imposibilidad de continuar con el procedimiento de aplicar dicho enunciado. (El resaltado pertenece a esta Corte).

Para realizar el análisis deberemos separar las consideraciones respecto de cada una de las reglas planteadas. Por ser una cuestión previa el examen sobre los requisitos que debe tener la consulta, se los analizará en primer lugar, dejando la regla contenida en el literal **a** para un estudio particular al final del razonamiento sobre el problema jurídico planteado.

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

El juez consultante identificó las disposiciones que contienen la norma considerada como incompatible con la Constitución de la República. Estas son las detalladas en los artículos 838 y 845 del Código de Procedimiento Civil pues a su criterio, entran en contradicción con la Constitución respecto del debido proceso que incluye las garantías básicas a la defensa que contiene el derecho a recurrir del fallo o resolución en todos los procedimientos en que se decida sobre sus derechos.

#### **Identificación de los principios o reglas constitucionales que se presumen infringidos y las circunstancias, motivos y razones por las cuales dichos principios resultarían infringidos**

De acuerdo con el criterio de la Corte Constitucional, el juez, en el conocimiento de un caso concreto, al “considerar” que una norma es inconstitucional o tener duda razonable sobre su constitucionalidad debe suspender el proceso jurisdiccional. Dicha decisión debe responder a los parámetros establecidos en el artículo 76 numeral 7 literal **I** de la Constitución de la República; es decir, explicitar de manera motivada y con una justificación clara que no existe posibilidad de recurrir a una interpretación conforme del enunciado normativo a la luz de lo dispuesto en la Constitución, razón por la cual no puede ser aplicado y en tal virtud debería ser expulsado por inconstitucional. Lo dicho responde a garantizar el acceso a un recurso judicial efectivo, imparcial y expedito, ya que la suspensión de un proceso en cualquier instancia implica de manera inmediata una limitación al acceso a la justicia, el cual se ve garantizado por medio de la motivación de las razones por las cuales la aplicación de una determinada disposición normativa en un proceso concreto podría vulnerar otros tantos derechos constitucionales, afectando de manera grave los derechos de los intervinientes en el proceso. Por tal razón, la motivación constituye una garantía de razonabilidad en la medida de suspensión de determinado proceso.

Otro punto a considerar tiene que ver con la motivación sobre la duda o la certeza expresada en la consulta. Cabe indicar que el juez o jueza que eleve determinado expediente a consulta de la Corte Constitucional debe hacerlo por una convicción propia respecto de la incompatibilidad normativa con la Norma Suprema, la que debe estar expresada por medio de razonamientos señalados en la consulta. Al respecto, la Corte Constitucional se pronunció en la sentencia N.º 014-13-SCN-CC en los siguientes términos:

(...) la consulta de norma no puede tener como único fundamento la opinión de una de las partes sobre la constitucionalidad de la norma jurídica, sino la coherente y exhaustiva exposición de las razones que llevan al juez o jueza a no encontrar una interpretación de la norma o su aplicación al caso que sea compatible con la Constitución; es decir, la consulta debe ser adecuadamente motivada<sup>3</sup>.

En la especie, el juez consultante señaló que las mencionadas disposiciones contienen normas que son contrarias a la Constitución pues manifiesta que estas vulnerarían el derecho a recurrir contemplado en el artículo 76 numeral 7 literal **m** ya que al negarse a una de las partes el derecho a recurrir al superior, más aún cuando se trata sobre montos económicos, se podría afectar gravemente su patrimonio y se produciría indefensión.

<sup>2</sup> *Gaceta Constitucional No. 001, Registro Oficial Segundo Suplemento No. 890, 13 de febrero del 2013.*

<sup>3</sup> Corte Constitucional, sentencia N.º 014-13-SCN-CC, tercer suplemento del Registro Oficial N.º 932, 12 de abril de 2013.

**Explicación y fundamentación clara y precisa de la relevancia y de la disposición normativa cuya constitucionalidad se consulta, respecto de la decisión definitiva de un caso concreto o la imposibilidad de continuar con el procedimiento de aplicar dicho enunciado**

Este tercer y último requisito que debe cumplir toda consulta de norma, hace referencia a la excepcionalidad de la consulta de norma efectuada dentro del control concreto de constitucionalidad; es decir que el juez, previamente a recurrir a la consulta de norma, deberá agotar todas las posibilidades interpretativas que permitan resolver un eventual conflicto jurídico de manera que para su criterio aparezca una antinomia insalvable entre la Norma Fundamental y el precepto que pretende aplicar. En tal sentido, la consulta de norma no solo implica identificar el enunciado normativo aplicable al caso en concreto, sino también conlleva a la determinación de cómo la interpretación de la norma es imprescindible para continuar con el proceso judicial o para la decisión final que adoptará el juez.

“La relevancia de la norma para la resolución del caso, como ha sido definida por la Corte Constitucional, debe formar parte de la motivación de la consulta y tiene dos implicaciones: una sustantiva y una procesal”<sup>4</sup>. Desde el punto de vista sustantivo, una norma es relevante en tanto su hipótesis se ajusta a los hechos presentados a la resolución del juez o jueza, como parte de la *litis* trabada por las pretensiones de las partes procesales. Por lo tanto, una norma será relevante desde el punto de vista sustantivo si de ser aplicada, servirá de fundamento para la resolución del caso.

La implicación procesal que es pertinente para el análisis de la presente consulta, tiene que ver con que la hipótesis de la norma adjetiva se ajuste a la etapa en la que se halla el proceso. Ello quiere decir que será relevante desde el punto de vista adjetivo aquella norma que se ajuste en el tiempo a la actuación que se debe realizar de forma inmediatamente posterior a ser contestada la consulta. En razón de este requisito, se excluyen consultas que se hagan sobre momentos procesales futuros o etapas que hayan precluido con anterioridad.

Dentro del presente caso ha quedado evidenciado que la interpretación a la norma solicitada por el juez quinto de trabajo del Guayas, guarda una importancia en el hecho de asumir la competencia sobre el conocimiento de una causa, resulta evidente que esta se enmarca dentro de la naturaleza de la consulta de norma, pues el juez se plantea una duda razonable al considerar que la norma vulnera el derecho a recurrir y efectivamente no puede pronunciarse por cuanto la ley adjetiva civil prohíbe la interposición del recurso de apelación y obligatoriamente debe suspender el conocimiento de la causa pues se ve imposibilitado de continuar con su procedimiento.

El juez quinto de trabajo del Guayas, en la consulta que ha elevado a conocimiento y resolución de la Corte

Constitucional, identifica el precepto normativo que consideran inconstitucional y determina cuales son los principios o las reglas constitucionales que presumen vulnerados por la aplicación de las normas que cuestiona, así como también establece las razones por las cuales los enunciados son determinantes en el proceso y en la decisión; es decir, de la lectura de su solicitud, se evidencia la motivación adecuada, pues considera que se está vulnerado el derecho que tiene toda persona a recurrir del fallo o resolución, en todos los fallos en los que se decida sobre sus derechos, esta es una garantía del derecho a la defensa contenida en las reglas del debido proceso. Por tanto la consulta contiene una adecuada argumentación sobre las razones fácticas y jurídicas por las cuales se genera la duda de inconstitucionalidad.

**2. La imposibilidad de impugnar la sentencia dictada en el juicio verbal sumario que se efectúe para liquidar daños y perjuicios ordenados en sentencia ejecutoriada, ¿vulnera el debido proceso en la garantía de recurrir el fallo o resolución?**

La presente consulta se plantea sobre la base de los casos concretos 0027-10-CN acumulados, 0008-11-CN, 0009-11-CN, 0013-11-CN, 0041-11-CN, 0062-13-CN, 0178-13-CN, en los cuales el denominador común de todas estas es que las partes en un proceso por daños y perjuicios consideran que la sentencia que determina el pago de daños y perjuicios ordenada en sentencia ejecutoriada debe ser conocida por los jueces de alzada.

A criterio de los jueces de la Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua, el presidente del Segundo Tribunal de Garantías Penales de Pichincha, los jueces que conforman la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de Guayas, el juez octavo de lo civil de Guayas, la jueza temporal de garantías penales primero de tránsito de El Oro, así como el juez quinto del trabajo del Guayas; al ser resueltas estas causas en una sola instancia, se vulnera el derecho al debido proceso al no poder acceder a la justicia ni al adecuado ejercicio de defensa al limitarse su derecho a recurrir a los fallos.

La ley establece los mecanismos jurisdiccionales a favor de los procesados para que puedan expresar su disconformidad con las resoluciones dictadas por los órganos de justicia, estos mecanismos constituyen los llamados medios impugnatorios. Los medios impugnatorios son recursos procesales que permiten a las partes solicitar una modificación de la resolución judicial cuando esta ocasione un grave perjuicio al interés del impugnante.

En todos los procesos sometidos a juicio en los cuales existe una confrontación de intereses, la parte que se siente perjudicada siempre tendrá el derecho de buscar y activar los medios que le permitan oponerse a que la resolución o sentencia dictada por el juez adquiera la calidad de cosa juzgada y de esta manera evitar el efecto de inmutabilidad de las sentencias. Esta oposición se materializa a través de los denominados recursos (en sus distintas clasificaciones) que tienen por objeto modificar una decisión judicial por una nueva, en cumplimiento del principio de legalidad, el cual exige resoluciones acordes a la Constitución y la ley.

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 034-13-SCN-CC, caso 0561-12-CN, Quito, D. M., 30 de mayo del 2013,

En este sentido, la Constitución de la República, al tratar sobre el derecho al debido proceso y el de la defensa de las personas, señala como parte de este derecho varias garantías y otros derechos. Ubica, a la facultad que tienen todas las personas de recurrir el fallo o resolución, en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos, como un fundamento del derecho a la defensa (artículo 76 numeral 7 literal **m** de la Constitución de la República). De igual manera, la normativa internacional como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>5</sup> y la Convención Americana de Derechos Humanos –Pacto de San José de Costa Rica (CADH)<sup>6</sup>, distingue la facultad de recurrir como un mecanismo legal, a través del cual se puede conseguir que el sentido de una sentencia pueda ser modificada.

La facultad para impugnar un fallo mediante un recurso procesal habilita a las partes litigantes para que en el marco del principio de la tutela judicial efectiva, puedan solicitar que su proceso y sobre todo la sentencia derivada del proceso sea sometida a conocimiento de juzgadores de mayor jerarquía, quienes en ejercicio de sus potestades jurisdiccionales están en capacidad de controlar y modificar las decisiones judiciales impartidas por los juzgadores inferiores. Estas impugnaciones, vía recursos, se interponen cuando una parte estima que el juzgador en su sentencia ha infringido normas legales o contenidos doctrinarios, es por ello, que el derecho de las partes procesales a recurrir una resolución o fallo, constituye una garantía que configura su derecho constitucional a un proceso justo.

La facultad para recurrir un fallo procede del mandato de la Constitución que dota a los procesos judiciales de pluralidad de instancias. Como todo medio impugnatorio, para que pueda ser admitido, tramitado y resuelto debe cumplir con ciertos requisitos:

1. Que la resolución sea recurrible, es decir, por regla las resoluciones o fallos puedan ser impugnables.
2. Que a criterio de las partes procesales o una de ellas, la resolución o el fallo del juez les haya causado un grave perjuicio. Para ello, es un requisito básico que la parte procesal que impugna la decisión demuestre que efectivamente sus derechos e intereses han resultado afectados total o parcialmente y no solo que la decisión le es desfavorable, puesto que es deber del recurrente fundamentar y motivar adecuadamente su recurso. Pero este requisito no solo puede referirse a las situaciones o expectativas de las partes en cuanto a sus derechos o intereses legítimos derivados de la relación jurídica creada por el proceso, sino también puede estar relacionada con las situaciones y expectativas de quienes actúan formalmente en el juicio, por mandato legal (juez, abogados, Fiscalía y Defensoría Pública, según el caso); y,
3. Que la resolución no sea firme o que no tenga el efecto de cosa juzgada.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> Leer Artículo 14 numerales 1 y 5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

<sup>6</sup> Leer Artículo 8 numeral 2 literal h) de la Convención Americana de Derechos Humanos – Pacto de San José de Costa Rica (CADH).

<sup>7</sup> Corte Constitucional sentencia N.º 008-13-SCN-CC, N.º 0033-

Sin embargo, aun cuando el derecho a un doble pronunciamiento es un derecho constitucional, esto no significa que el legislador deba establecer recursos en todo proceso, incluso en aquellos que por su naturaleza sean innecesarios, pues el derecho a recurrir de un fallo no es absoluto. En este sentido, el numeral 5 del artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos contempla que la facultad para recurrir un fallo no otorga a las partes derecho a un doble pronunciamiento en todos los casos, sino únicamente en los casos de delitos, es decir, en aquellos fallos condenatorios que priven de la libertad al procesado.<sup>8</sup>

En el ámbito penal, este derecho a poder recurrir los fallos está supeditado, además de los requisitos antes referidos, también a la gravedad de la infracción y al nivel de afectación que tenga para la sociedad. Esto significa que el legislador, en ejercicio de su libertad de configuración, debe evaluar estas circunstancias y determinar la procedencia de la segunda instancia en los procesos judiciales, tal y como lo ha hecho en el caso objeto de la presente consulta.

Además, respecto al derecho de recurrir un fallo o resolución judicial, la Corte Constitucional, para el período de transición, en sentencia N.º 003-10-SCN-CC, determinó también que el derecho a recurrir un fallo o resolución judicial no es aplicable en todas las circunstancias, pues “existen procesos que por su naturaleza excepcional ameritan una tramitación sumaria sin que medien otras instancias para su prosecución”<sup>9</sup>.

Por tanto, la facultad de recurrir un fallo o resolución no tiene carácter absoluto. El legislador, para garantizar el ejercicio simultáneo y completo de todos los derechos constitucionales, así como el cumplimiento de los deberes y obligaciones de los ciudadanos, tiene la facultad para delimitar el ejercicio del derecho consagrado en el artículo 76 numeral 7 literal **m** de la Constitución, siempre que con ello no afecte su núcleo esencial, de modo que se debe considerar la “gravedad” de la sentencia que establece el pago de daños y perjuicios y lo que esta afectaría a la sociedad, para determinar si la prohibición de recurrir el fallo contenido en el primer inciso del artículo 845 del Código de Procedimiento Civil es proporcional con la tutela de los otros derechos constitucionales.

09-CN, 0012-10-CN, 0026-10-CN, 0029-10-CN, 0033-11-CN, 0040-11-CN, 0043-11-CN, 0052-11-CN, 0016-12-CN, 0344-12-CN, 0579-12-CN, 0598-12-CN, 0622-12-CN, 0623-12-CN y 0624-12-CN acumulados, 14 de marzo de 2013.

<sup>8</sup> Artículo 14.5.- Toda persona declarada culpable de un delito tendrá derecho a que el fallo condenatorio y la pena que se le haya impuesto sean sometidos a un tribunal superior, conforme a lo prescrito por la ley. (las cursivas no forman parte del texto original)

<sup>9</sup> Corte Constitucional del Ecuador; sentencia N.º 003-10-SCN-CC, caso N.º 0005-09-CN; publicada en el segundo Suplemento del registro Oficial No. 159 del 26 de marzo del 2010. Citado en sentencia de la Corte Constitucional N.º 008-13-SCN-CC, N.º 0033-09-CN, 0012-10-CN, 0026-10-CN, 0029-10-CN, 0033-11-CN, 0040-11-CN, 0043-11-CN, 0052-11-CN, 0016-12-CN, 0344-12-CN, 0579-12-CN, 0598-12-CN, 0622-12-CN, 0623-12-CN y 0624-12-CN acumulados, 14 de marzo de 2013;

Así, es necesario determinar si constituye una medida proporcional y adecuada, el restringir la potestad de recurrir el fallo en materia de daños y perjuicios a fin de garantizar el derecho a una oportuna tutela judicial efectiva con sujeción a los principios de celeridad y efectividad. Para ello, aplicaremos el test de proporcionalidad, cuyos subprincipios son los de idoneidad, necesidad y de proporcionalidad. En primer lugar, para determinar si la medida es idónea, debemos establecer si la limitación de los derechos que contiene la norma favorece el ejercicio de los principios que persigue. El principio de idoneidad “determina que la limitación de un derecho fundamental u otro principio constitucional sólo es constitucionalmente admisible si efectivamente, fácticamente, sirve para favorecer a otro derecho fundamental u otro principio constitucional”<sup>10</sup>. En el caso del juicio verbal sumario que se efectúe para liquidar daños y perjuicios ordenados en sentencia ejecutoriada, limitar el ejercicio de la facultad para recurrir la sentencia o la resolución dictada, con el fin de garantizar el ejercicio del principio de celeridad y el derecho a una tutela judicial efectiva y oportuna, sí representa una medida idónea, puesto que, en efecto, sirve para conseguir el fin buscado. Como ya ha quedado establecido, este tipo de procesos tienen origen en un proceso anterior en el que ya se determinó el derecho que le asiste a una de las partes, el juicio verbal sumario para liquidar daños y perjuicios ordenados en sentencia ejecutoriada no va a declarar un derecho, simplemente va a establecer montos ya que el tema central objeto de controversia fue conocido en el juicio principal, originado en un conflicto entre las partes. Por esa razón, nos encontramos frente a conflictos entre dos o más personas y no tienen una implicación social significativa, puesto que el establecer el monto que se deberá pagar por concepto de daños y perjuicios atañe únicamente a quien va a pagar y a quien recibe, por tanto la inconformidad generada de esto es de exclusivo interés de los beneficiarios, sin que sea la sociedad en general la que se vea afectada directamente con esa sentencia. Su determinación no genera afectación de derechos constitucionales y por consiguiente la restricción para recurrir el fallo es aceptable, por lo que la medida es idónea y eficaz, pues la posibilidad de poder recurrir el fallo provocaría únicamente dilación de justicia y un movimiento exagerado del aparato judicial para resolver un conflicto entre partes que ya fue conocido en un proceso en el que se utilizó todos los medios legales impugnatorios que corresponde.

Ahora bien, respecto de la necesidad podemos decir que la medida es necesaria, esto por cuanto es evidente del procedimiento central, (civil, penal, administrativo, contravencional, defensa del consumidor, etc.) que existe una sentencia condenatoria donde una de las partes se ve conminada a compensar económicamente por algún perjuicio a otra, por tanto el juicio verbal sumario para

liquidar lo ya resuelto en sentencia ejecutoriada implica una obligación patrimonial por parte de una persona o autoridad obligada. El juez que conoce este tipo de proceso, deberá cuantificar económicamente el monto, sin que ello implique un nuevo conocimiento acerca del fondo del asunto, sino más bien un trámite ágil que determine un monto económico, para lo cual se debe emplear todos los medios necesarios para el cumplimiento del principio de celeridad. El Código Orgánico de la Función Judicial señala que la administración de justicia será rápida y oportuna, tanto en la tramitación y resolución de la causa, como en la ejecución de lo decidido y las normas procesales consagrarán entre otros el principio de celeridad y economía procesal, haciendo efectivas las garantías del debido proceso, inclusive establece sanciones a las maniobras dilatorias en que incurran las partes procesales o sus abogadas y abogados; en consecuencia, el limitar la posibilidad de recurrir del fallo en el juicio verbal sumario que se dicte para liquidar daños y perjuicios es una medida necesaria que atiende al principio de celeridad en la administración de justicia.

Finalmente, podemos decir que existe una justificación plenamente objetiva que es razonable y proporcional, realizada por el legislador en uso legítimo de sus atribuciones constitucionales y legales, para limitar el acceso a los recursos en los casos de juicios verbales sumarios que se efectúen para liquidar daños y perjuicios ordenados en sentencia ejecutoriada, pues el objeto principal es no dilatar de forma innecesaria la ejecución de una sentencia, cuya pretensión central fue conocida y resuelta en un juicio principal en el que existieron todos los medios impugnatorios correspondientes, por lo que esta limitación al derecho a recurrir no implican vulneración al debido proceso y corresponde a una estricta proporcionalidad de la medida.

En consecuencia, esta Corte establece que la prohibición prevista en el primer inciso del artículo 845 del Código de Procedimiento Civil es constitucional, puesto que nos encontramos frente a un proceso sumario que no vulnera el derecho a recurrir establecido en el artículo 76 numeral 7 literal **m** de la Constitución de la República del Ecuador.

### III. DECISIÓN

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

#### SENTENCIA

1. Negar las consultas de norma planteadas.
2. Devolver los expedientes a los jueces y tribunales de origen.
3. Poner en conocimiento del Consejo Nacional de la Judicatura la presente sentencia, a fin de que en el marco de sus competencias y atribuciones, realice una debida, oportuna y generalizada difusión de la *ratio decidendi* de esta sentencia en las instancias pertinentes de la función judicial.

<sup>10</sup> ALEXY, Robert. Derechos sociales y ponderación. Editorial Fontamara. México, 2010. Citado en sentencia de la Corte Constitucional N.º 008-13-SCN-CC, N.º 0033-09-CN, 0012-10-CN, 0026-10-CN, 0029-10-CN, 0033-11-CN, 0040-11-CN, 0043-11-CN, 0052-11-CN, 0016-12-CN, 0344-12-CN, 0579-12-CN, 0598-12-CN, 0622-12-CN, 0623-12-CN y 0624-12-CN acumulados, 14 de marzo de 2013;

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con seis votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, 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 Marcelo Jaramillo Villa, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, en sesión del 24 de septiembre del 2014. Lo certifico.

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

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Es fiel copia del original.- Revisado por ...f.) Ilegible.- Quito, a 21 de julio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

**CASO 0027-10-CN ACUMULADOS (0008-11-CN, 0009-11-CN, 0013-11-CN, 0041-11-CN, 0062-13-CN Y 0178-13-CN)**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la jueza Wendy Molina Andrade, suscribió la presente sentencia el día lunes 13 de octubre del 2014, en calidad de presidenta (e) de la Corte Constitucional, al momento de expedirse la misma.- Lo certifico.

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

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Es fiel copia del original.- Revisado por ...f.) Ilegible.- Quito, a 21 de julio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

**CASO N.º 0027-10-CN**

**PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Quito D.M., 01 de julio del 2015; las 12:10.- **VISTOS:** Agréguese al proceso el escrito presentado por el doctor Santiago Palacios Cisneros, en calidad de procurador judicial de la compañía NOVARTIS ANIMAL HEALTH INC, en relación a la causa N.º 0013-11-CN. En lo principal se realizan las siguientes consideraciones: **PRIMERA.-** El doctor Santiago Palacios Cisneros, en calidad de procurador judicial de la compañía NOVARTIS ANIMAL HEALTH INC, en relación a la causa N.º 0013-11-CN, de conformidad con el artículo 8 literal h) del Pacto de San José de Costa Rica; artículo 2, numeral 3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; literal m) del numeral 7 del artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador; artículo 424 de la Constitución de la República del Ecuador; y, artículo 425 del mismo cuerpo normativo; mediante escrito presentado el 17 de octubre de 2014, solicitó **RECONSIDERACIÓN** de la sentencia N.º 008-14-SCN-CC de 24 de septiembre de 2014, emitida por el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador en el caso N.º 0027-10-CN acumulados 0008-11-CN, 0009-11-CN, 0013-11-CN,

0041-11-CN, 0062-13-CN y 0178-13-CN.- **SEGUNDA.-** El pedido se concreta a señalar que los fallos dictados por la Corte Constitucional respecto de causas que no admiten recurso de apelación corresponden únicamente a procesos de recusación; además señala que conforme a la sentencia N.º 008-11-SCN-CC del caso N.º 0052-10-CN dictada por la Corte Constitucional para el período de transición, en un caso análogo al presente, se declaró la inconstitucionalidad de la frase “el fallo causará ejecutoria” del artículo 695 del Código de Procedimiento Civil, por contravenir el derecho constitucional reconocido en el literal m numeral 7 del artículo 76 de la Constitución de la República. En tal virtud solicitó a la Corte Constitucional, por los derechos reconocidos en la Constitución y Tratados Internacionales y en razón que en los juicios de liquidación de daños y perjuicios si se discuten derechos de las partes procesales, la reconsideración de la sentencia N.º 008-14-SCN-CC. **TERCERA.-** Al respecto, este Organismo señala que de conformidad con el artículo 440 de la Constitución de la República del Ecuador, “Las sentencias y los autos de la Corte Constitucional tendrán el carácter de definitivos e inapelables.”, de igual forma en virtud del artículo 162 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, “Las sentencias y dictámenes constitucionales son de inmediato cumplimiento, sin perjuicio de la interposición de los recursos de aclaración o ampliación, y sin perjuicio de su modulación”, ya que las sentencias y autos de este Organismo son definitivos e inapelables, en tal virtud un pronunciamiento sobre el fondo del asunto de la sentencia ya emitida, vulneraría la Carta Suprema por la existencia de la cosa juzgada constitucional, ya que dicho mandato se encuentra en forma explícita en la Constitución de la República del Ecuador, constituyéndose en la restricción para que el juez constitucional conozca y decida nuevamente sobre lo resuelto. **CUARTA.-** Por lo tanto, el Pleno de la Corte Constitucional **niega el pedido de reconsideración**, respecto de la sentencia N.º 008-14-SCN-CC, presentado por el doctor Santiago Palacios Cisneros, en calidad de procurador judicial de la compañía NOVARTIS ANIMAL HEALTH INC, **por improcedente**, y se deberá estar a lo decidido en la sentencia N.º 008-14-SCN-CC. **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 7 votos a favor de los jueces: Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire sin contar con la presencia de los jueces Antonio Gagliardo Loor y Wendy Molina Andrade, en sesión de 01 de julio de 2015. Lo certifico.

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

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Es fiel copia del original.- Revisado por ...f.) Ilegible.- Quito, a 21 de julio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 28 de enero de 2015

**SENTENCIA N.º 018-15-SEP-CC**

**CASO N.º 1665-11-EP**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

El economista Bolívar Raúl Bolaños Garaicoa en su calidad de director general subrogante del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto dictado el 29 de julio de 2011, por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, dentro del procedimiento de medidas cautelares autónomas N.º 541-2011, sustanciado en primera instancia ante el Juzgado Temporal Primero de Tránsito de Manabí y cuyo recurso de apelación fue sustanciado ante la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de la misma provincia.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, de conformidad con lo establecido en el segundo inciso del artículo 17 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, certificó, el 26 de septiembre de 2011, que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, conformada por la jueza y jueces constitucionales Ruth Seni Pinoargote, Roberto Bhrunis Lemarie y Hernando Morales Vinuesa, el 09 de enero de 2012 a las 16h49, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 1665-11-EP.

Mediante auto del 08 de mayo de 2012 a las 10h30, el juez constitucional sustanciador, Patricio Pazmiño Freire, avocó conocimiento de la causa N.º 1165-11-EP, disponiendo que se notifique el contenido de la demanda a los jueces de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí; al juez primero de tránsito de Manabí; a la ciudadana Marle María Mendoza Villavicencio en calidad de tercera interesada y, a la Dirección Regional de la Procuraduría General del Estado, a fin de que en el término de quince días presenten un informe de descargo debidamente motivado que fundamenten la demanda.

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

Conforme el sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión extraordinaria del 3 de enero de 2013, le correspondió al juez constitucional Marcelo Jaramillo Villa sustanciar la causa N.º 1665-11-EP. Para el efecto, el secretario general de la Corte Constitucional remitió el expediente de la presente causa, mediante memorando N.º 018-CCE-SG-SUS-2013 del 08 de enero de 2013.

Mediante auto del 5 de agosto de 2014, el juez constitucional sustanciador avocó conocimiento de la causa y dispuso la notificación del contenido de dicha providencia a las partes procesales.

**Decisión judicial impugnada**

Las decisiones judiciales impugnadas son: el auto dictado el 2 de marzo de 2011 por el juez primero provincial de tránsito de Manabí, dentro del proceso de medidas cautelares N.º 541-2011, solicitado por Marle María Mendoza Villavicencio y, el auto dictado el 29 de julio de 2011, por los jueces de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Manabí, mediante el cual rechazaron los recursos de apelación interpuestos por representantes del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y la Procuraduría General del Estado.

Las resoluciones referidas señalan respectivamente:

**Auto del 02 de marzo de 2011, dictado por el juez primero provincial de tránsito de Manabí**

Portoviejo, 02 de marzo de 2010 [2011].- (...) - **f) Resolución.-** La decisión del juez se toma, en este caso, conforme lo dispuesto por el artículo 87 de la Constitución de la República del Ecuador y sobre la base de la suficiencia de la sustentación de la petición interpuesta de acuerdo en el art. 33 de la LOGJYCC, en cuanto a la descripción objetiva de los hechos de los que surge la evidencia de la necesidad urgente de impedir que se cometa la violación del derecho constitucional de [la] accionante. Por las consideraciones expuestas el que suscribe Juez Primero provincial de Tránsito de Manabí, RESUELVE: Conforme a lo prescrito en los artículos 26 y 33 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional dispone. PRIMERO.- Que el señor Eco. Fernando Guijarro Cabezas, en su calidad de Director General del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, **SE ABSTENGA** de declarar la supresión de la partida que la accionante, Marle María Mendoza Villavicencio, tiene en calidad de Jefa del Departamento de Fondos de terceros en la dirección provincial de Manabí del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, en forma inmediata. SEGUNDO.- Que de no ser considerada en su calidad de Jefe del Departamento de Fondos de terceros en la dirección provincial de Manabí (...), tal como lo dispone el art. 2 de la resolución n.º C.D. 330 del 8 de septiembre de 2010 por parte del consejo directivo del IESS se la traslade a desempeñar una función acorde con su perfil académico a un cargo con igual remuneración y jerarquía (...) al amparo de lo que señala el art. 325 de la CRE y 89 de la Ley Orgánica de servicio público como derecho preferente. TERCERO.- Que la misma autoridad, en un lapso no mayor siete días, comunique al juez que suscribe el cumplimiento de estas medidas cautelares ejecutadas para el cumplimiento de esta decisión de precautelar, amparar y prevenir el daño al derecho reconocido por la Constitución de la República a la compareciente. SE previene a la parte comunicada sobre el cumplimiento de la presente resolución de conformidad al artículo 30 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, haciéndole conocer que esta medida es de inmediata ejecución y no admite apelación tal como lo determina el inciso segundo del artículo 33 de la Ley antes nombrada (...).

**Auto del 29 de julio de 2011, dictado por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí**

Portoviejo, 29 de julio de 2011.- (...) Analizada la petición de la accionante, así como los documentos que han sido acompañados se observa a fs. 121 de los autos la acción de personal n°. 62100000-11000000-260-CD a través de la que se le hace conocer que la resolución CD361 de abril 7 de 2011, el Consejo Directivo suprime la partida presupuestaria del cargo de [Jefe del] departamento de fondos de terceros (...) ocupado por Mendoza Villavicencio Marle María y le hacen conocer los derechos que ella tiene; sin embargo, se ha omitido la aplicación del art. 89 de la Ley Orgánica de Servicio Público que dice: 'Garantías adicionales además del derecho que les otorga en el art. 23 de esta ley, las y los servidores públicos de carrera gozarán de las siguientes garantías adicionales: b) Derecho preferente, a que en caso de suspensión de su actual puesto, sea trasladado a puestos vacantes de naturaleza similar'. Estos documentos y el art. 89 de la Ley Orgánica de Servicio Público, analizados, son suficientes pruebas de que la peticionaria está sufriendo la violación de derechos reconocidos en la Constitución y en la Ley, y en instrumentos internacionales de derechos humanos, cuando la conducta adoptada por los funcionarios contra quienes se dirige la medida cautelar, han violentado el derecho al trabajo (...). Con respecto a la revocatoria que amparándose en el art. 35 Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional han planteado los accionados, ésta procede sólo cuando se haya evitado o interrumpido la violación de derechos, hayan cesado los requisitos previstos en la ley o se demuestre que no tenían fundamento. Para que proceda la revocatoria, la institución o persona a quien se haya delegado o las partes, deberán informar a la jueza o juez de considerar que no procede la revocatoria, deberá motivar su negativa. En la especie, no existe ninguna constancia de que se hayan cumplido las medidas adoptadas por el juez de primer nivel como medio para evitar o interrumpir la violación del derecho afectado, tampoco se ha demostrado que han cesado los requisitos previstos en la ley; es decir, en el caso de la accionante que se la haya asignado otro cargo de igual jerarquía y con el mismo sueldo o que se le haya reintegrado a su antiguo puesto; o un informe detallado y justificado al juez sobre la ejecución de las medidas; por lo que, esta Sala de lo Civil y Mercantil, RESUELVE: rechazar los recursos de apelación u confirmar el auto cuya revocatoria se solicita.

**Fundamentos y pretensión de la demanda****Antecedentes**

El 25 de febrero de 2011, la señora Marle María Mendoza presentó un petitorio de medidas cautelares autónomas, amparada en el artículo 87 de la Constitución, en contra del economista Fernando Guijarro Cabezas, director general del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

Sorteada la causa al Juzgado Primero de Tránsito de Manabí, mediante auto emitido el 2 de Marzo de 2011, el juez acepta la petición de medida cautelar, disponiendo en lo principal que:

El señor economista Fernando Guijarro Cabezas, en su calidad de Director General del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social **SE ABSTENGA** de declarar la supresión de la partida que la accionante, Marle María Mendoza Villavicencio, tiene en calidad de Jefe del Departamento de Fondos de terceros en la dirección provincial de Manabí, del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, en forma inmediata. **SEGUNDO.-** Que de no ser considerada en su calidad de jefe del Departamento de Fondos de terceros en la dirección provincial de Manabí (...) se la traslade a desempeñar una función acorde con su perfil académico a un cargo con igual remuneración y jerarquía dentro de la Dirección Regional del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

El 07 de abril de 2011, el Consejo Directivo del IESS, conformado en Pleno por Ramiro González Jaramillo, presidente del Consejo, Felipe Pezo Zúñiga y Luis Idrovo Espinoza, miembros del Consejo y Fernando Guijarro Cabezas, director general del IESS, expidió la Resolución N.º 361 mediante la cual dispuso la supresión, entre otras, de la partida correspondiente al jefe del departamento de Fondos de Terceros de Manabí.

El 21 de abril de 2011<sup>1</sup>, el juez primero de tránsito de Manabí dispuso que tanto el director general del IESS como el presidente del Consejo Directivo de dicha entidad (esta es la primera notificación que se efectúa al presidente del Directorio desde el Juzgado), conozcan que el trámite de medidas cautelares se encuentra en etapa de ejecución y que de no cumplirse lo ordenado por dicha judicatura, se estará a lo dispuesto en los artículos 22 y 30 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

El 21 de abril de 2011, se presentó un primer pedido de revocatoria de las medidas cautelares, por parte del director general del IESS, Fernando Guijarro Cabezas y, el 29 de abril de 2011, compareció el presidente del Consejo Directivo del IESS, Ramiro González Jaramillo, solicitando también la revocatoria de las medidas cautelares emitidas a favor de Marle Mendoza Villavicencio. Ambas solicitudes son negadas por el juez de la causa.

El 26 de abril de 2011, el director general del IESS, Fernando Guijarro Cabezas, suscribió el oficio N.º 62100000.4019 PAD, dirigido a la ciudadana Marle María Mendoza Villavicencio, a fin de notificarle que en aplicación de la Resolución del Consejo Directivo N.º CD361 del 07 de abril de 2011, queda cesada definitivamente por supresión de partida e informándole que la Dirección de Recursos Humanos de su jurisdicción, procederá a realizar la liquidación de haberes y el pago de la indemnización a la que tiene derecho.

Días más tarde, el 13 de mayo de 2011, el juez primero de tránsito de Manabí, considerando que: "Tanto del oficio como de la acción de personal que se ha agregado a los autos, suscritas por el Director General del IESS y emanadas

<sup>1</sup> Se debe hacer notar que existió un error tipográfico en esta resolución por parte de dicho juzgado, al haber hecho constar erróneamente como fecha de expedición de esta resolución el 21 de febrero de 2011 cuando lo correcto es 21 de abril de 2011 de acuerdo con la razón de notificación.

del propio Consejo Directivo de la misma institución que preside el economista Ramiro González Jaramillo, se comprueba que dichos funcionarios no han cumplido con la orden emitida por este juzgador de abstenerse de declarar la supresión de la partida de la accionante y antes por el contrario, en un claro desacato con fecha posterior a la notificación de la medida cautelar se ha resuelto la supresión de la partida, todo lo cual confirma la necesidad de que el presidente del Consejo Directivo del IESS, sea también destinatario de esta medida cautelar, por lo que se niega su exclusión conforme lo ha solicitado”, concluyendo el señor juez que “No procede la revocatoria solicitada” y disponiendo que “por esta última ocasión el término de cinco días para que el Consejo Directivo del IESS deje sin efecto o anule la acción de personal n°. 621000000-11000000-260-CD (...)”.

Frente a esta decisión, el 25 de mayo de 2011, tanto el director general del IESS, como el presidente del Consejo Directivo del IESS y el director regional de la Procuraduría General del Estado en Manabí, presentaron respectivamente, recurso de apelación al auto que negó la revocatoria de medidas cautelares expedido el 13 de mayo del 2011.

El 06 de junio de 2011, el juez primero de tránsito de Manabí expidió un auto, mediante el cual negó los petitorios de apelación, alegando que procesalmente no consta de autos que se ha dado cumplimiento a la medida cautelar dispuesta a favor de Marle María Mendoza en el término concedido.

El 27 de junio de 2011, el juez de la causa emitió una nueva providencia en la que manifestó:

De la revisión exhaustiva del proceso, no existe constancia alguna de que los destinatarios de la medida cautelar la hayan cumplido y antes por el contrario se ha evidenciado un claro propósito de incumplir lo dispuesto en dicha medida, por tal razón (...) este juez constitucional ordenará la destitución del señor Director General del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y para el cumplimiento de esta medida se dispondrá oficiar al Consejo Directivo del IESS en la persona del economista Ramiro González Jaramillo en su calidad de Presidente de dicho Consejo, para los efectos legales pertinentes.

El 13 de julio de 2011, el juez primero de tránsito de Manabí admitió el recurso de apelación solicitado por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y por la Procuraduría General del Estado, y lo remite al superior. En consecuencia, le correspondió a la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí conocer y resolver la causa. Así, el 29 de julio de 2011, emitió sentencia y rechazó los recursos de apelación, confirmando el auto de medidas cautelares.

El 19 de agosto de 2011, los recurrentes presentaron recurso de aclaración y ampliación de dicha decisión, el cual fue negado por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Manabí.

Finalmente, el 07 de septiembre de 2011, el director general del IESS presentó acción extraordinaria de protección.

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

El representante del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, economista Bolívar Bolaños Garaicoa, expresa que el 21 de abril de 2011, presentó un escrito ante el juzgado primero de tránsito de Manabí, informando que en calidad de director general no tenía la facultad de suprimir el cargo de jefe provincial de fondos a terceros dentro del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, expresando que dicha facultad es privativa del Consejo Directivo del IESS y no del suscrito, por lo que considera que la medida cautelar está “indebidamente” destinada.

Describe cronológicamente todos los escritos presentados y las actuaciones procesales ante el juez primero de tránsito de Manabí, expresando que no se aceptó la revocatoria de las medias cautelares pese a las supuestas violaciones al debido proceso.

Añade que posteriormente al haberse superado el conflicto jurídico sobre si era procedente recurrir del auto que negó la revocatoria de medidas cautelares (auto dictado el 13 de mayo de 2011, por el juez primero de tránsito de Manabí), el proceso subió por apelación a conocimiento de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí. Manifiesta además que en dicha judicatura, los jueces pluralizaron los funcionarios contra quienes está dirigida la medida cautelar “cuando del libelo solo consta una y lo que es más, aumentan señalando que no se ha cumplido con ser trasladada a un puesto vacante de naturaleza similar, que de acuerdo a los informes de Recursos Humanos no existe, es decir se sigue violentando el debido proceso”.

Señala que frente a la negativa de dicho recurso presentaron recurso de aclaración pues considera que la decisión pronunciada era inejecutable, ya que como director general no tiene facultad legal ni constitucional para dejar sin efecto la supresión del puesto, como tampoco la tiene el presidente del Consejo Directivo, quien además a su parecer es parte de esta acción.

Sostiene que el debido proceso es un imperativo propio de la vigencia de un Estado de derecho constitucional, en el que deben hacerse efectivos los principios rectores del proceso de garantías constitucionales, que en definitiva constituyen y dan contenido al debido proceso.

Concluye señalando que el artículo 76 de la Constitución, que contiene esta garantía, habla de asegurar el debido proceso, con lo cual se hace referencia a un juicio justo, un juicio imparcial, ágil, expedito, que requiere de una justicia que actúe con celeridad y en la que se respeten las garantías y derechos fundamentales inherentes al Estado de derecho de las partes, pero que en el presente caso se habría parcializado.

#### **Derechos presuntamente vulnerados**

El accionante manifiesta que se han vulnerado sus derechos a una tutela judicial efectiva (artículo 75), a la defensa (artículo 76 numeral 7 literales a y c) y al debido proceso en los numerales 1 y 3 de la Constitución.

**Pretensión**

El accionante manifiesta que por cuanto, dentro del trámite de medida cautelar referido se ha vulnerado fundamentalmente el derecho a la tutela judicial efectiva y el derecho al debido proceso en la garantía de la defensa, solicita en lo principal:

Que previa revisión del sustento y fundamento del presente recurso, al dictar resolución la Corte Constitucional, se acepte la acción extraordinaria de protección que me corresponden, por existir fundamento y haber demostrado las violaciones constitucionales que se me ha causado y por ende a la institución y se disponga las medidas urgentes destinadas a hacer cesar de forma definitiva las consecuencias, de la negativa a la revocatoria de la medida cautelar dispuesta.

**Contestación a la demanda****Argumentos de la parte accionada**

De la revisión del expediente constitucional se advierte que a pesar de haber sido legal y debidamente notificados con el auto de avoco conocimiento emitido el 08 de mayo de 2012, los jueces de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí no han dado cumplimiento a lo ordenado por el juez sustanciador y tampoco han presentado el correspondiente informe de descargo.

**Procuraduría General de Estado**

El 11 de junio de 2012, el doctor Jaime Robles Cedeño en su calidad de director regional para Manabí de la Procuraduría General del Estado, presentó escrito ante esta Corte Constitucional en el cual realiza un recuento de los hechos fácticos y manifiesta en lo principal, que durante la sustanciación del trámite de medidas cautelares, se han presentado vulneraciones al debido proceso en la garantía de defensa y a la tutela judicial efectiva.

Por tanto, solicita que se acepte a trámite la demanda de acción extraordinaria de protección planteada por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social por ser procedente y encontrarse justificada la violación de garantías constitucionales, así como la suspensión definitiva de todos los efectos producto de la negativa de la revocatoria de la medida cautelar concedida en primera instancia.

**Audiencia**

El 24 de octubre de 2014, se llevó a cabo la audiencia pública convocada por el juez sustanciador Marcelo Jaramillo Villa, a la misma concurrieron las siguientes personas: El doctor José Rafael Vera en calidad de abogado patrocinador del economista José Antonio Martínez Dobronski, director general subrogante del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), legitimado activo en la presente causa y, el doctor Jaime Cárdenas Murillo en representación de la economista Marle Mendoza Villavicencio, tercera interesada y parte procesal en instancia inferior. Se deja constancia además, de que el actuario de despacho sentó la razón correspondiente respecto de la ausencia de los jueces de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí y del procurador general del Estado.

En primer lugar, interviene el doctor José Rafael Vera en representación del legitimado activo, quien manifiesta que se ratifica en los fundamentos de hecho y de derecho planteados en la demanda de acción extraordinaria de protección presentada. Señala que los jueces han violado los derechos constitucionales como la tutela judicial prevista del artículo 75; el derecho a la defensa y al debido proceso contemplado en el artículo 76 de la Constitución, numerales 1, 3, 7 y, los literales **a**, **c**; concomitantemente el derecho que tiene la Institución a la igualdad y a gozar de los mismos derechos y deberes como lo señala el artículo 11 de la Constitución. En tal virtud, solicita que se acepte la acción presentada por existir fundamentos y haber demostrado las violaciones constitucionales que se ha causado a su representada y, se disponga la medida urgente destinada a hacer cesar de forma definitiva las consecuencias de la medida cautelar impuesta a la Institución.

En segundo lugar, interviene el doctor Jaime Cárdenas Murillo en representación de la señora economista Marle Mendoza Villavicencio, tercera interesada, quien manifiesta que la demanda de acción extraordinaria de protección está dirigida estrictamente hacia lo formal de la situación jurídica, pues el libelo no ataca la situación de fondo, ya que después de mucha insistencia esta fue cumplida por parte del IESS. En cuanto a la situación de fondo, afirma que no tiene la más mínima coherencia en cuanto la identificación, en el numeral quinto, de cuál es la norma constitucional violentada en relación con los hechos fácticos. Al revisar la demanda se cita de forma genérica varios derechos de la Constitución que fueron violados en la acción cautelar, así, señala que se citan el 75, 76 y el 11 de la Constitución. Pero manifiesta que si se analiza lo que se pide en la demanda, se encontrará que se trata de un simple relato de los hechos. Afirma que de los trece puntos que constan en el numeral sexto, estos contienen únicamente un relato textual del juicio principal del proceso cautelar.

Por otra parte, sostiene que si nos detenemos en los hechos mencionados, el Seguro Social dice que se ha demandado equivocadamente, pero el propio economista Ramiro González y el economista Fernando Guijarro, cuando comparecen en la causa, establecen que son los representantes legales del IESS. Es decir, a quienes se citó y quienes comparecieron son representantes de la Institución. Por lo que considera que está bien trabada la contienda; que hay legitimación pasiva en la causa y que se citó a quien debía comparecer. Si el juez se excedió en citar al economista Ramiro González, el hecho de que fue más allá, a su parecer, no es un motivo para decir que se ha vulnerado un derecho constitucional.

Finalmente, señala que si nos centramos en la parte social, quien accionó en primera instancia, es una persona de 62 años de edad que tiene una enfermedad catastrófica y a quien le falta un año para su jubilación. Persona que goza de derechos constitucionales, entre ellos, los del buen vivir. Por tanto, sostiene que en la parte social debe garantizarse sus derechos por un año más.

Antes de terminar la diligencia el doctor Marcelo Jaramillo Villa, juez sustanciador de la causa, preguntó al abogado patrocinador de la economista Marle Mendoza Villavicencio,

tercera interesada en la causa, si en la actualidad ella está trabajando y dónde lo hace. Ante la pregunta, el doctor Jaime Cárdenas Murillo señala que sigue laborando en el IESS en otro departamento distinto al cargo que ella tenía. Señala que fue reintegrada al mes o dos aproximadamente en otro puesto en igual jerárquico e igual sueldo; por lo que afirma, que en ese aspecto, se cumplió la parte de fondo de la medida cautelar.

## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### Competencia

El Pleno de la Corte Constitucional según las atribuciones establecidas en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, artículo 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, es competente para conocer y pronunciarse sobre la acción extraordinaria de protección contenida en el proceso N.º 1665-11-EP, con el fin de establecer si los autos dictados han vulnerado los derechos constitucionales señalados.

### Legitimación activa

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

### Análisis constitucional

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

La acción extraordinaria de protección establecida en el artículo 94 de la Constitución de la República es una garantía jurisdiccional creada por el constituyente con el fin de proteger los derechos constitucionales de las personas en contra de cualquier vulneración que se produzca en sentencias o autos definitivos. De tal forma, que esta acción nace y existe para garantizar, proteger, tutelar y amparar los derechos constitucionales y el debido proceso que, por acción u omisión, sean violados o afectados en las decisiones judiciales.

La acción extraordinaria de protección es un mecanismo excepcional que busca garantizar la supremacía de la Constitución frente a acciones y omisiones en las actuaciones de los jueces. Así, la incorporación del control de constitucionalidad 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. Por consiguiente, 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 sujeción a la Constitución. En tal virtud, cuando la Corte Constitucional conoce una acción extraordinaria de protección, no actúa como un tribunal de alzada sino que únicamente interviene con el fin de verificar posibles violaciones a derechos reconocidos en la Constitución de la República y repararlos.

### Planteamiento de los problemas jurídicos.

Una vez analizado el expediente y dado que la presente causa se encuentra en estado de resolver<sup>2</sup>, esta Corte estima necesario desarrollar su análisis a través de la solución de los siguientes problemas jurídicos:

1. Los autos dictados el 02 de marzo y 29 de julio de 2011, ¿vulneraron el debido proceso en la garantía de la defensa al haber considerado únicamente, como legitimado pasivo de las medidas cautelares al director general del IESS?
2. El auto dictado el 29 de julio de 2011, por los jueces de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, ¿vulneró el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social?

### Resolución de los problemas jurídicos planteados

1. **Los autos dictados el 02 de marzo y 29 de julio de 2011, ¿vulneraron el debido proceso en la garantía de la defensa al haber considerado únicamente, como legitimado pasivo de las medidas cautelares al director general del IESS?**

La Constitución de la República consagra en su artículo 76, el derecho de las personas a que se cumpla con el debido proceso en cualquier procedimiento en que se discutan derechos y obligaciones, sea este de índole administrativa, judicial o constitucional. En tal sentido, el debido proceso implica el respeto de ciertas garantías básicas por parte de las autoridades, con la finalidad de procurar la protección y el pleno ejercicio de los derechos de las personas sometidas a cualquier tipo de proceso judicial o administrativo. Una de las garantías básicas del debido proceso es precisamente, la obligación de toda autoridad judicial de garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes.

Al referirnos al debido proceso se debe mencionar que la Corte Constitucional estableció, mediante la sentencia N.º 006-13-SEP-CC, que:

(...) el debido proceso representa sin duda alguna, el eje articulador de la validez procesal toda vez que la vulneración de sus garantías constituyen un atentado grave a los derechos

<sup>2</sup> Es preciso mencionar que una vez admitida a trámite la causa por la Corte Constitucional para el periodo de transición, de acuerdo con el precedente constitucional emitido por la primera Corte Constitucional en la sentencia N.º 031-14-SEP-CC, referido a la preclusión procesal, le corresponde a ésta Corte únicamente conocer el fondo del caso y efectuar un control de constitucionalidad de las decisiones judiciales impugnadas por el accionante para determinar si se vulneró o no derechos constitucionales.

de las personas dentro de una causa y consecuentemente, representa una vulneración al Estado y a su seguridad jurídica, considerando que dichas normas del debido proceso son las encargadas de asegurar que una causa se ventile bajo el total respeto de derechos y garantías constitucionales, que sin garantías procesales claras y efectivas, no habría posibilidad alguna desarrollar los derechos fundamentales<sup>3</sup>.

Entre las garantías previstas por la Constitución como parte del derecho al debido proceso, se encuentra el derecho a la defensa, el cual tiene por objeto garantizar que las partes procesales accedan a la justicia en igualdad de condiciones y entre otras cosas, sean oídas por el juez de la causa, puedan presentar sus argumentos y pruebas, así como contradecir y objetar las pruebas en su contra o, ejercitar los recursos de los cuales se consideren asistidos.

Respecto a la observancia del debido proceso en la garantía de la defensa por parte de las autoridades judiciales, la Corte Constitucional en la sentencia N.º 008-13-SCN-CC, estableció una adecuada relación entre aquellos, señalando que:

Un pilar fundamental del debido proceso se encuentra configurado por el derecho a la defensa: ‘Una de las principales garantías del debido proceso es precisamente el derecho a la defensa, entendido como la oportunidad reconocida a toda persona, en el ámbito de cualquier proceso o actuación judicial o administrativa, de ser oída, de hacer valer las razones y argumentos, de controvertir, contradecir y objetar las pruebas en contra de solicitar la práctica y evaluación de las que se estiman favorables, así como ejercitar los recursos que la ley otorga<sup>4</sup>.

En el caso *sub examine*, el accionante sostiene que se ha producido una vulneración al debido proceso en la garantía de la defensa al habersele ordenado, como director general del IESS, que se abstenga de emitir la resolución para suprimir la partida presupuestaria correspondiente al jefe del Departamento de Fondos de Terceros. A su parecer, la medida cautelar estaba indebidamente destinada puesto que, entre sus facultades, como director general, no se encontraba la competencia de “abstenerse de declarar la supresión de la partida correspondiente al Jefe del Departamento de Fondos de Terceros”, dado que la facultad de suprimir partidas corresponde exclusivamente al pleno del Consejo Directivo del IESS, tal como se evidencia a partir de su Resolución N.º C.D.360 (artículo 5) del 08 de septiembre de 2010.

Además, el accionante señala que en violación del debido proceso, el juez ordenó también la concurrencia “forzada y anticonstitucional” del Presidente del Consejo Directivo del IESS pese a que en el libelo de la demanda, no aparecía como destinatario ni las partes habían señalado que debía ser parte del proceso. Por lo que considera que

es inconstitucional que se le haya otorgado el término de 5 días al presidente del Consejo Directivo del IESS para cumplir con la medida cautelar, “pretendiendo obligarlo a cumplir acciones dentro de un proceso que no tenía ni tiene ninguna participación procesal legítima (...)”.

De conformidad con el artículo 226 de la Constitución de la República<sup>5</sup>, los servidores públicos ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas por la Constitución y la ley por lo que en este caso, se observa que el órgano competente para declarar la supresión de una partida presupuestaria del IESS, es únicamente el Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social en pleno; situación que ha quedado demostrada incluso mediante la expedición de la Resolución C.D.361 del 07 de abril de 2011. Frente a ello, entonces, puede concluirse que el órgano destinatario de la medida cautelar de “abstenerse” de suprimir una partida presupuestaria debe ser precisamente el Consejo Directivo.

No obstante de aquello, a la luz de los preceptos constitucionales y de los fines que procura el Estado constitucional de derechos y justicia, la Corte Constitucional recuerda también que de conformidad a lo establecido en el artículo 169 de la Constitución de la República<sup>6</sup>, el sistema procesal es un medio para la realización de la justicia y que las normas constitucionales se deben interpretar en el sentido que más se ajuste a la Constitución en su integralidad, tal como lo establece el artículo 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales<sup>7</sup> y en caso de duda, debe interpretarse en el sentido que más favorezca a la plena vigencia de los derechos reconocidos en la Constitución y que mejor respete la voluntad del constituyente.

De modo que, si bien la ciudadana Marle María Mendoza Villavicencio tuvo la carga procesal de identificar como destinatario del cumplimiento de las medidas cautelares al Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, no es menos cierto que su peticionario se dirigió a la persona que de acuerdo al ordenamiento jurídico vigente, es su representante legal, es decir, el director general, representado en la persona del economista Fernando

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 006-13-SEP-CC, caso N.º 0614-13-EP.

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 008-13-SCN-CC, casos N.º 0033-09-CN y acumulados, publicada en la Gaceta Constitucional N.º 002 de martes 19 de marzo de 2013.

<sup>5</sup> **Art. 226.-** 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.

<sup>6</sup> **Art. 169.-** El sistema procesal es un medio para la realización de la justicia. Las normas procesales consagrarán los principios de simplificación, uniformidad, eficacia, intermediación, celeridad y economía procesal, y harán efectivas las garantías del debido proceso. No se sacrificará la justicia por la sola omisión de formalidades.

<sup>7</sup> **Art. 3.-** Métodos y reglas de interpretación constitucional.- Las normas constitucionales se interpretarán en el sentido que más se ajuste a la Constitución en su integralidad, en caso de duda, se interpretará en el sentido que más favorezca a la plena vigencia de los derechos reconocidos en la Constitución y que mejor respete la voluntad del constituyente (...)

Guijarro Cabezas, quien además forma parte del Consejo Directivo del IESS, junto a los otros dos vocales y al presidente.

Bajo estas circunstancias procesales, la Corte Constitucional considera necesario mencionar que pese a que formalmente el director general del IESS, por sí solo, no podía “abstenerse de declarar la supresión de la partida correspondiente a Marle Maria Mendoza Villavicencio”, esta circunstancia fue subsanada por el juez de la causa.

De acuerdo al principio establecido en el artículo 4 numeral 7 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional<sup>8</sup>, el juez tenía la obligación procesal de adecuar las formalidades previstas en el sistema jurídico al logro de los fines de los procesos constitucionales, no debiendo sacrificarse la justicia constitucional por la mera omisión de formalidades. En tal virtud, según consta en el expediente constitucional, con el fin de garantizar el cumplimiento de las medidas cautelares, el juez, en su momento, notificó e incluyó dentro del proceso al presidente del Consejo Directivo del IESS, convirtiéndolo también en destinatario de la medida cautelar, con lo cual el órgano competente para dar cumplimiento a la medida cautelar dispuesta por el juez estaba en conocimiento de la misma.

Es más, debe tomarse en consideración que, según consta en el expediente, el presidente del Consejo Directivo del IESS participó activamente en el proceso, incluso, solicitando la revocatoria de las medidas cautelares, con lo cual no es posible asegurar que se ha vulnerado el derecho a la defensa porque el único legitimado pasivo de las medidas cautelares fue solo el director general del IESS.

Pretender que la medida cautelar no puede ser cumplida porque fue en un principio, dirigida únicamente al director del IESS y argumentar que la notificación al presidente del Consejo Directivo fue indebida, porque no fue el destinatario en el libelo de la demanda ejemplifica una de aquellas situaciones en donde la justicia pretende ser ilegítimamente sacrificada por la omisión de meras formalidades.

Como lo señaló la Corte Constitucional en su sentencia N.º 102-13-SEP-CC:

Las tendencias formalistas y restrictivas en las garantías jurisdiccionales de protección de derechos no tienen cabida bajo la concepción del Estado Constitucional de derechos y justicia, pues su deber primordial radica precisamente en la tutela de los derechos constitucionales sin el establecimiento de esquemas formales que tienden a entorpecer dicha tutela<sup>9</sup>.

De modo que en el caso concreto, el derecho al debido proceso en la garantía de la defensa del Instituto Ecuatoriano

de Seguridad Social sí se garantizó adecuadamente con la citación y comparecencia de su representante legal al procedimiento de medidas cautelares.

Se debe destacar una vez más que en el expediente constitucional se evidencia claramente que pese a que la identificación de los destinatarios de las medidas cautelares fue inicialmente incompleta, la garantía de la defensa del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social fue plenamente garantizada en cuanto a su comparecencia y participación en el proceso, puesto que tanto el director general (representante legal) como el presidente del Consejo Directivo, presentaron cuanto requerimiento y alegación estimaron pertinente, a tal punto que ambos comparecieron regularmente ante el juez primero de tránsito de Manabí para solicitar, entre otros actos procesales, la revocatoria de las medidas cautelares impuestas, de conformidad a lo establecido en el artículo 35 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Estos hechos constituyen elementos suficientes para que la Corte Constitucional considere que los autos dictados por el juez primero de tránsito de Manabí y la Corte Provincial de Justicia de Manabí, en los autos del 02 de marzo de 2011 y 29 de julio de 2011 respectivamente, no vulneraron el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la defensa del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

## **2. El auto dictado el 29 de julio de 2011, por los jueces de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, ¿vulneró el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social?**

Para resolver el presente problema jurídico la Corte Constitucional centrará su atención en dos temas que merecen ser tratados de manera individual a fin de verificar si por la configuración de alguno de aquellos, se ha producido una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva.

El primer aspecto radica en la necesidad de analizar si el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) dio efectivo cumplimiento a alguna de las dos medidas cautelares establecidas por el juez primero de tránsito de Manabí en el auto de 02 de marzo de 2011 –medidas, por cierto, disyuntivas entre sí–, en cuyo caso el petitorio de revocatoria de las medidas cautelares debía ser atendido favorablemente por el juez primero de tránsito, conforme a derecho, a fin de salvaguardar la seguridad jurídica de dicha entidad. Mientras que para el segundo aspecto, la Corte Constitucional deberá analizar si se ha trasgredido derechos constitucionales cuando la Corte Provincial, al negar el recurso de apelación propuesto, determinó la vulneración del derecho al trabajo de la señora Marle Mendoza Villavicencio.

Así, iniciamos nuestro análisis señalando que el derecho a la tutela judicial efectiva se encuentra consagrado en el artículo 75 de la Constitución de la República al señalar que:

Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la **tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e**

<sup>8</sup> **Art. 4.- Principios procesales.-** La justicia constitucional se sustenta en los siguientes principios procesales: 7. Formalidad condicionada.- La jueza o juez tiene el deber de adecuar las formalidades previstas en el sistema jurídico al logro de los fines de los procesos constitucionales. No se podrá sacrificar la justicia constitucional por la mera omisión de formalidades.

<sup>9</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 102-13-SEP-CC, caso N.º 0380-10-EP.

**intereses** (énfasis fuera del texto), con sujeción a los principios de intermediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley.

La norma constitucional, tal como se encuentra establecida, nos permite evidenciar que el derecho a la tutela judicial efectiva es sin duda, un derecho complejo, compuesto por varios estamentos. En su debido momento, la Corte Constitucional, para el período de transición, se pronunció sobre este aspecto mediante sentencia N.º 0032-09-SEP-CC, al señalar que:

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 que deberá desarrollarse en un tiempo razonable y ante un juez imparcial y el tercero que tiene relación con la ejecución de la sentencia<sup>10</sup>. (Énfasis fuera del texto).

En la misma línea, la Primera Corte Constitucional del Ecuador expresó, mediante la sentencia N.º 127-13-SEP-CC, que:

El derecho a la tutela judicial efectiva implica no solo el derecho de acceder a la justicia, por el contrario, comporta también el deber de los operadores judiciales de realizar sus actuaciones dentro de los parámetros constitucionales y legales correspondientes; de esta forma, la tutela judicial efectiva constituye un derecho integral, al ser los jueces los encargados de garantizar la vigencia de los derechos constitucionales, en el caso concreto, el debido proceso<sup>11</sup>.

Mediante la sentencia N.º 121-13-SEP-CC, señaló que este derecho mantiene una estrecha vinculación y dependencia con el derecho a la seguridad jurídica y el derecho al debido proceso:

Así, habrá tutela judicial efectiva, imparcial y expedita de los derechos si el órgano jurisdiccional, previo a dictar sentencia, ha observado la Constitución y la ley; si ha aplicado normas claras, predeterminadas y públicas; si el proceso judicial se ha desarrollado con estricto respeto del debido proceso constitucional y si las partes han obtenido una sentencia motivada y fundada en derecho.

Por lo tanto, la tutela judicial efectiva así como la garantía de la defensa son una manifestación del sentido del equilibrio procesal y por ende de la justicia, facultando a las partes procesales de la legítima posibilidad de hacer valer sus derechos y sostener probatoriamente las razones de sus argumentos, en el marco de la naturaleza jurídica particular de cada proceso.

En cuanto a las medidas cautelares, el artículo 26 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece que aquellas tendrán por objeto

evitar o cesar la amenaza o violación de los derechos reconocidos en la Constitución y en instrumentos internacionales. Además, en su segundo inciso, la ley ha establecido que estas deben ser adecuadas a la violación que se pretende evitar o detener; así, estas pueden incluir medidas tales como la comunicación inmediata con la autoridad o persona que podría prevenir o detener la violación o la suspensión provisional del acto.

Mediante la sentencia N.º 034-13-SCN-CC, la Corte Constitucional señaló que las medidas cautelares se justifican ante la inminencia en la lesión a un derecho constitucional. La Corte lo expresó de la siguiente manera:

Conforme nuestro ordenamiento jurídico, las medidas cautelares de índole constitucional proceden cuando la jueza o el juez tienen conocimiento de un hecho que amenaza de modo inminente y grave con violar un derecho o viola un derecho (artículo 27 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional). Así, en relación con el presupuesto del peligro en la demora, no basta o no es suficiente un simple temor, sino la inminencia de que el daño se producirá conculcando los derechos, de ahí que la jueza o el juez deberá ordenar las medidas que considere necesarias en el tiempo más breve posible, de forma inmediata y urgente desde que se recibió la petición de medida cautelar, de ser procedente en el caso concreto (artículo 29 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional). Este es uno de los fundamentos de las medidas cautelares, lo que hace imposible, entonces, que tenga que acudir a un proceso ordinario y formalista<sup>12</sup>.

En el caso *sub judice*, la Corte Constitucional observa que la accionante Marle Mendoza Villavicencio tuvo, en su debido momento, conocimiento certero e indudable de que el Consejo Directivo del IESS procedería a la supresión de la partida presupuestaria correspondiente al jefe del Departamento de Fondos de Terceros de Manabí lo que a su criterio, constituía una inminente vulneración a su derecho al trabajo, razón por la cual estimó necesario solicitar las medidas cautelares para evitar que tal acto ocurra.

Mediante auto del 02 de marzo de 2011, el juez aceptó las medidas cautelares solicitadas y estableció dos circunstancias fácticas a fin de evitar aquella posible o latente vulneración del derecho al trabajo de Marle Mendoza Villavicencio. Según se evidencia de la lectura del auto, la primera es la referida a que el director general del IESS se abstenga de emitir la resolución de supresión de partida de jefe del Departamento de Fondos de Terceros de Manabí y la segunda circunstancia, es aquella que aparentemente se encontraba condicionada a efectivizarse en el evento de que la primera medida no pueda ser cumplida y que se refería a que la accionante sea trasladada a desempeñar una función acorde con su perfil académico, a un cargo con igual remuneración y jerarquía dentro de la Dirección Regional del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social en Manabí.

Frente a este panorama, de la lectura del expediente de instancia, la Corte Constitucional advierte que el Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social,

<sup>10</sup> Corte Constitucional, para el período de transición, sentencia N.º 0032-09-SEP-CC, caso N.º 0415-09-EP.

<sup>11</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 127-13-SEP-CC, caso N.º 0033-12-EP.

<sup>12</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 034-13-SCN-CC, de 30 de mayo de 2013 dentro del caso N.º 0561-12-CN.

el 07 de abril del 2011, –aproximadamente un mes después de que se dictó el auto de medidas cautelares a favor de Marle María Mendoza Villavicencio– emitió la Resolución N.º C.D. 361 y de conformidad a la atribución prevista en el artículo 27 literal c de la Ley de Seguridad Social, efectivamente procedió a “Art. 1.- Suprimir las partidas presupuestarias de los puestos del personal de los Departamentos de Fondos de Terceros a nivel nacional, de acuerdo con el siguiente detalle: (...) n.º. 23 – **Jefe de Departamento – Departamento de fondos de terceros Manabí**”.

Posterior a la emisión de esta Resolución, a fojas 108 del expediente de instancia, consta el escrito mediante el cual el economista Fernando Guijarro Cabezas, director general del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social solicitó al juez primero de tránsito de Manabí la revocatoria de las medidas cautelares, señalando que en cumplimiento de la medida cautelar ordenada se ha dispuesto la realización de las acciones administrativas correspondientes para reubicar a la funcionaria y manifiesta:

Según demuestro con la copia autenticada del oficio 13101300 0559 5011 SSA suscrito por la Ing. Com. Marisol Romero Vélez, Subdirectora de Servicios al Asegurado, **que demuestra las funciones que se le ha encargado y en los actuales momentos se encuentra haciendo uso de sus vacaciones** conforme lo demuestro con la copia certificada del oficio No. 13201300.0320.2010 GTRH de 6 de abril de 2011, dirigido a la Ing. Marisol Romero Vélez, donde se le informa que la Economista Mendoza Villavicencio Marle M., hará uso de sus vacaciones desde el 2011.04.01 hasta el 2011.05.21, por lo tanto la accionante se encuentra en pleno uso de sus vacaciones.

Sin embargo de aquello, a fojas 126 del cuaderno de instancia consta la providencia dictada el 13 de mayo de 2011, por el juez primero de tránsito de Manabí, mediante la cual negó el pedido de revocatoria de las medidas cautelares, alegando únicamente que no se dio cumplimiento a la primera disposición constante en el auto del 02 de marzo de 2011, sin hacer un análisis de los documentos presentados por el accionado y tampoco referirse a un posible cumplimiento de la segunda disposición dispuesta por el propio juez, lo cual llama la atención de esta Corte Constitucional puesto que aquello constituye un aspecto trascendente en la causa.

El artículo 35 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece la revocatoria de las medidas cautelares cuando se haya evitado o interrumpido la violación de derechos; por lo que, ante un pedido de revocatoria en el que se alega el cumplimiento de la medida cautelar es preciso que los jueces analicen a fondo si en efecto se ha cumplido y si aquello ha interrumpido o evitado efectivamente la vulneración a un derecho constitucional. En tal virtud, frente a las circunstancias del caso *sub judice*, es posible considerar que la falta de pronunciamiento de los jueces de la causa respecto del cumplimiento de una de las medidas cautelares vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, puesto que ante un posible cumplimiento de la misma, se inobservó la normativa aplicable y se mantuvo la medida cautelar sin que se evidencie un análisis motivado que la justifique.

Esta situación se ve aún más agravada cuando en el resto de los actos procesales que se emitieron a partir del auto del 13 de mayo de 2011, ni el juez primero de tránsito de Manabí ni los jueces de la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Manabí, al conocer la apelación presentada, analizan ni verifican jurídicamente si el IESS ha cumplido la segunda condición establecida por el juez de instancia en el auto de 02 de marzo de 2011.

Los jueces de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, en su resolución del recurso de apelación del 29 de julio de 2011, únicamente manifiestan que:

En la especie, no existe ninguna constancia de que se hayan cumplido las medidas adoptadas por el juez de Primer Nivel como medio para evitar o interrumpir la violación de[l] derecho afectado, tampoco se ha demostrado que han cesado los requisitos previstos en la ley, es decir, en el caso de la accionante que se le haya asignado otro cargo de igual jerarquía y con el mismo sueldo o que se la haya reintegrado a su antiguo puesto; o un informe detallado y justificado al juez sobre la ejecución de las medidas.

Por lo que en ningún momento se evidencia que se haya tomado en consideración la documentación y las alegaciones presentadas por el accionado y tampoco se efectúa un análisis motivado del porqué se estima que no se ha dado cumplimiento a ninguna de las dos medidas previstas por el juez de instancia que justifiquen el mantenimiento de las medidas cautelares.

El derecho constitucional a la tutela judicial efectiva puede verse lesionado cuando en la garantía jurisdiccional de medidas cautelares, los jueces omiten su deber de analizar, conforme a derecho, aquellos elementos probatorios que demostrarían la necesidad de revocar aquellas al demostrarse su cumplimiento, pues con dicha actuación desnaturalizan esta garantía jurisdiccional.

En la sentencia N.º 034-13-SCN-CC citada anteriormente, la Corte Constitucional expresó:

En consecuencia, la forma para analizar un pedido de revocatoria de medidas cautelares autónomas es, por una parte, que se cumpla con esas medidas por parte de la persona accionada y que se informe al juez sobre su cumplimiento. Hecho esto, conforme el artículo 35 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, el demandado deberá demostrar que se evitó o interrumpió la violación de derechos, o que el pedido no tenía fundamento. Luego de ello, **la jueza o juez constitucional debe dictar el correspondiente auto por el que confirma o revoca, motivadamente, las medidas cautelares**, el cual es susceptible de ser apelado, conforme con lo establecido en la Ley. (Negritas fuera del texto original).

Bajo estas consideraciones, la Corte Constitucional concluye que la Sala de la Corte Provincial de Manabí, al no pronunciarse motivadamente respecto de un posible cumplimiento por parte del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social de la segunda circunstancia establecida

en el auto dictado el 02 de marzo de 2011, ha colocado en estado de indefensión a dicha entidad y por lo tanto, ha vulnerado su derecho a la tutela judicial efectiva.

Más aun tomando en consideración que a partir de lo dicho por el representante legal de la señora Marle Mendoza Villavicencio durante la audiencia pública convocada durante la sustanciación de la presente causa, se concluye que ella fue reubicada en la institución y que actualmente se encuentra laborando con normalidad en un cargo de igual jerarquía y remuneración, con lo cual se evidencia el cumplimiento de la medida cautelar por parte del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, debiendo entenderse que goza del derecho a la estabilidad de conformidad con la Constitución de la República y la ley. Aquello significa entonces, que la medida cautelar cumplió su objeto de evitar o cesar la amenaza de violación de los derechos constitucionales.

Por otra parte, el segundo aspecto que será tratado por esta Corte Constitucional, para determinar si existe una vulneración a la tutela judicial efectiva, radica en el hecho de que los jueces de apelación, respecto de las medidas cautelares autónomas, se han pronunciado sobre el fondo del asunto al determinar que la actuación del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social vulneró el derecho al trabajo de la señora Marle Mendoza Villavicencio.

Según se evidencia en el auto que resuelve la apelación presentada por el IESS, la Corte Provincial de Justicia de Manabí, al momento de resolver, también se pronunció sobre el fondo del asunto y estableció que se ha vulnerado el derecho al trabajo. Concretamente señaló:

(...) estos documentos y el Art. 89 de la Ley Orgánica de Servicio Público, analizados, son suficientes pruebas de que la peticionaria está sufriendo la violación de derechos reconocidos en la Constitución y en la Ley, y en Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos, cuando la conducta adoptada por los funcionarios contra quienes se dirige la Medida Cautelar **han violentado el derecho al trabajo que tiene la accionante consagrado en los Art.33 y 325 de la Constitución de la República**; y estos derechos son irrenunciables e intangibles; y la declaración de los Derechos Humanos que en su Art. 23 garantiza a toda persona el derecho al trabajo y la protección contra el desempleo, situación que es criterio de la Sala ameritaba que el Juez de Primer Nivel tomara la medida que adoptó (...). (Negrillas fuera del texto original).

Esta Corte oportunamente determinó, mediante la citada sentencia N.º 034-13-SCN-CC, a manera de regla jurisprudencial, que las medidas cautelares tienen el carácter de provisionales, por lo que el efecto de la resolución judicial que las conceda subsistirá en tanto persistan las circunstancias que las justifiquen o concluya la acción constitucional destinada a la protección de derechos reconocidos en la Constitución, de haber sido presentada en conjunto con aquella.

Debe quedar claro que cuando se trata de medidas cautelares, los jueces deben resolver sin pronunciarse sobre el resultado final del litigio, puesto que, por su naturaleza,

no responden a un examen exhaustivo del fondo del asunto sino únicamente responden a un presupuesto respecto a la amenaza de violación de derechos constitucionales. A este respecto, la Corte en sentencia N.º 034-13-SCN-CC, señaló:

Las medidas cautelares son preventivas, por lo tanto, no juzgan ni prejuzgan sobre el derecho amenazado o en transgresión presente, conforme el artículo 28 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, por lo que su extensión se limita a evitar las consecuencias gravosas, como puede ser la ejecución de un acto, para lo cual existe la suspensión provisional del acto, conforme lo establecido en los artículos 26, segundo inciso, y 31 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional<sup>13</sup>.

En el caso analizado, tratándose de un petitorio de medidas cautelares autónomas, la Corte Provincial de Manabí se encontraba impedida de pronunciarse respecto del fondo del asunto como si se tratase de un pedido de medidas cautelares en conjunto; es decir, como si en el presente caso estuviese resolviendo un pedido de medida cautelar acompañado de una garantía jurisdiccional de conocimiento como es la acción de protección.

De modo que el pronunciamiento respecto a la vulneración del derecho al trabajo realizada por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, en el auto del 29 de julio de 2011, genera también una vulneración a la tutela judicial efectiva y a su vez, a la seguridad jurídica, dado que los jueces resolvieron un aspecto de fondo que no se encontraba en discusión por la propia delimitación establecida por la accionante, a partir de su pedido de medidas cautelares autónomas, lo que generó inobservancia de la naturaleza cautelar de esta garantía jurisdiccional.

En definitiva, la Corte Constitucional concluye que existió vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva del accionante por dos razones: la primera, por cuanto el juez de primera instancia y los jueces de la Corte Provincial omitieron evaluar motivadamente, conforme a derecho, el cumplimiento de una de las medidas cautelares emitidas el 2 de marzo de 2011 y la segunda, debido a que los jueces de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial han determinado la vulneración del derecho al trabajo de la peticionaria de las medidas cautelares, lo cual constituye una inobservancia de la normativa aplicable al caso concreto y a la jurisprudencia emitida por esta Corte, lo cual ha provocado a su vez, la desnaturalización a la garantía de las medidas cautelares autónomas.

### 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:

<sup>13</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 034-13-SCN-CC, de 30 de mayo de 2013 dentro del caso N.º 0561-12-CN.

## SENTENCIA

1. Declarar que los autos dictados el 02 de marzo de 2011, por el juez primero de tránsito de Manabí, y el 29 de julio de 2011, por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, vulneraron los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica.
  2. Aceptar la acción extraordinaria de protección presentada.
  3. Como medidas de reparación integral se dispone:
    - 3.1 Dejar sin efecto jurídico el auto emitido el 02 de marzo de 2011, por el juez primero de tránsito de Manabí, y el auto emitido el 29 de julio de 2011, por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí.
    - 3.2 Archivar el proceso de medidas cautelares.
  4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.
- f.) Wendy Molina Andrade, **PRESIDENTA (e)**
- f.) Jaime Pozo Chamorro, **SECRETARIO GENERAL.**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con seis votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loo, Marcelo Jaramillo Villa, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote y Wendy Molina Andrade; sin contar con la presencia de los jueces María del Carmen Maldonado Sánchez, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire en sesión del 28 de enero de 2015. Lo certifico.

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

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 22 de julio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

**CASO Nro. 1665-11-EP**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la jueza Wendy Molina Andrade, suscribió la presente sentencia el día viernes 06 de febrero del 2015, en calidad de presidenta (e) de la Corte Constitucional, al momento de expedirse la misma.- Lo certifico.

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

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Es fiel copia del original.- Revisado por ...f.) Ilegible.- Quito, a 22 de julio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

**CASO N.º 1665-11-EP**

**PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Quito D. M., 01 de julio de 2015, las 12:30.- **VISTOS:** Agréguese al expediente el escrito presentado por la tercera con interés en la causa, la economista Marle María Mendoza Villavicencio, el 11 de febrero del 2015, mediante el cual solicita la ampliación de la Sentencia N.º 018-15-SEP-CC, del caso 1665-11-EP, dictada por

el Pleno de la Corte Constitucional el 28 de enero del 2015 y notificada a las partes procesales el 06 y el 09 de febrero del 2015, tal como consta de la razón sentada por el secretario general del Organismo. Atendiendo lo solicitado se **CONSIDERA: PRIMERO.-** La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver el presente pedido de aclaración y ampliación, de conformidad al Art. 29 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional que establece 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”. **SEGUNDO.-** El Art. 162 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y control Constitucional establece que “Las sentencias y dictámenes constitucionales son de inmediato cumplimiento, sin perjuicio de la interposición de los recursos de aclaración o ampliación, y sin perjuicio de su modulación”. Siguiendo estas líneas normativas, cabe precisar que la aclaración y ampliación tienen 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 emisión de un fallo o resolución. No obstante de lo señalado, es importante tener presente que en caso de proceder la aclaración y/o ampliación, aquella no podrá modificar el alcance o contenido de la decisión, y solo debe limitarse a desvanecer las dudas que se produzcan en los conceptos o frases contenidos en ella, y precisar el sentido que se quiso dar al redactarla. **TERCERO.-** El Art. 66 numeral 23 de la Constitución de la República establece “El derecho a dirigir quejas y peticiones individuales y colectivas a las autoridades y a recibir atención o respuestas motivadas (...). En concordancia con el precepto constitucional, y en relación al caso concreto, el Art. 12 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, párrafo segundo, establece que “Podrán también intervenir en el proceso, en cualquier estado de la causa, como parte coadyuvante del accionado, cualquier persona natural o jurídica que tuviere interés directo en el mantenimiento del acto u omisión que motivare la acción constitucional.” **CUARTO.-** En este marco, dentro del término de ley, la tercera interesada en la presente causa solicita la ampliación de la sentencia, señalando en lo principal lo siguiente: “a) Si no correspondía pronunciarse sobre el objetivo de la medida cautelar esto es evitar consecuencias gravosas, por que la sentencia, se aparta de la contienda principal en la forma como se trabó y se la dirigió exclusivamente a la parte formal, no existe reconocimiento tácito a la vulneración ¿y, finalmente, no aplica en beneficio de la compareciente la norma constitucional de que la omisión de los Jueces no puede sacrificar la justicia (...) es que acaso, el propio fallo, no reconoce que el accionante IESS incumplió en el plazo de cumplir las medidas positivas impuestas y, acaso, no se demostró el daño inminente que causaba frente a una mujer indefensa (...) b) Habiéndose justificado incluso, la existencia de un daño o consecuencias gravosas, debió fallarse sobre aquello exclusivamente?” **QUINTO.-** En cuanto a este planteamiento, cabe precisar que el Pleno de la Corte Constitucional en la sentencia recurrida, resolvió lo siguiente: “1. Declarar que los autos dictados el 02 de marzo del 2011, por el juez primero de tránsito de Manabí, y el 29 de julio de 2011, por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, vulneraron

los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica. 2. Aceptar la acción extraordinaria de protección presentada. 3. Como medida de reparación integral se dispone: 3.1 Dejar sin efecto jurídico el auto emitido el 02 de marzo de 2011, por el juez primero de tránsito de Manabí, y el auto emitido el 29 de julio de 2011, por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí. 3.2 Archivar el proceso de medidas cautelares.” A partir de la pretensión del legitimado activo de la causa, el Econ. Bolívar Raúl Bolaños Garaicoa, Director General Subrogante del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), quien mediante acción extraordinaria de protección solicitó, entre otras cosas, que se deje sin efecto los autos del 02 de marzo y del 29 de julio de 2011, dictados por el juez Primero de Tránsito de Manabí y los jueces de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, respectivamente, este Organismo efectuó un análisis pormenorizado del caso y determinó la existencia de vulneración a los derechos de tutela judicial efectiva y debido proceso. Luego de un análisis exhaustivo de las decisiones judiciales y de los recaudos procesales del expediente estimó: 1) “(...) el juez de primera instancia y los jueces de la Corte Provincial omitieron evaluar motivadamente, conforme a derecho, el cumplimiento de una de las medidas cautelares emitidas el 2 de marzo de 2011” y 2), “debido a que los jueces de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial han determinado la vulneración del derecho al trabajo de la peticionaria de las medidas cautelares, lo cual constituye una inobservancia de la normativa aplicable al caso concreto y a la jurisprudencia emitida por esta Corte, lo cual ha provocado a su vez, la desnaturalización a la garantía de las medidas cautelares autónomas.” En este marco y con referencia a la hoy recurrente, señora Marle Mendoza Villavicencio (accionante de instancia inferior) la Corte Constitucional evidenció que el IESS, (ente accionado en instancia inferior) cumplió con lo dispuesto por el juez de la causa dentro de las medidas cautelares. Sin embargo, esta circunstancia no fue observada por los jueces al momento de conocer el pedido de revocatoria, tanto de primera como de segunda instancia, vulnerando de esta forma la tutela judicial efectiva y seguridad jurídica del IESS, y por tanto desnaturalizando esta garantía jurisdiccional, aspectos que fueron tratados y resueltos de manera pormenorizada en la sentencia constitucional. Además, de la sentencia se evidencia que, en la diligencia de audiencia pública dispuesta por el juez sustanciador, la hoy peticionaria manifestó, a través de su defensor, estar laborando con normalidad en la institución en un cargo de igual jerarquía y remuneración, evidenciando claramente el cumplimiento de la medida cautelar por parte del IESS. **SEXTO.-** Como se ha señalado en líneas anteriores, la ampliación procede cuando no se haya resuelto algún punto controvertido. En el caso concreto, según se ha detallado, este Organismo resolvió sobre todos los puntos controvertidos por parte del accionante, de modo claro y concreto y, en este marco de análisis evidenció el cumplimiento de la medida cautelar dispuesta por el juez A quo a favor de la tercera interesada, señora Marle Mendoza. En consecuencia, por las consideraciones expuestas, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve **NEGAR** la petición de ampliación formulada por la Econ. Marle María Mendoza Villavicencio, en calidad de tercera interesada en la causa, y dispone que se esté a lo resuelto en la Sentencia N°. 018-15-SEP-CC, del

caso 1665-11-EP, dictada por el Pleno del Organismo el 28 de enero del 2015.- **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 7 votos a favor de los jueces: Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire sin contar con la presencia de los jueces Antonio Gagliardo Loor y Wendy Molina Andrade, en sesión de 01 de julio de 2015. Lo certifico.

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

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Es fiel copia del original.- Revisado por ...f.) Ilegible.- Quito, a 22 de julio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 18 de marzo del 2015

**SENTENCIA N.º 018-15-SIS-CC**

**CASO N.º 0012-14-IS**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

El 13 de marzo de 2014, el señor Miguel Romeo Cruz Andrade, en calidad de gerente y representante de la Compañía de Transporte de Pasajeros en Buses “EJECUTTRANS S. A.”, presentó acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales mediante la cual se solicitaba el cumplimiento de la sentencia 013-12-SEP-CC dictada el 06 de marzo de 2012, por la Corte Constitucional en el caso N.º 1048-11-EP.

La Secretaría General de la Corte Constitucional certificó que la acción de incumplimiento N.º 0012-14-IS tenía identidad con el caso N.º 1048-11-EP, el cual fue resuelto mediante sentencia N.º 013-12-SEP-CC, dictada el 06 de marzo de 2012.

Mediante sorteo de causas realizado por el Pleno de la Corte Constitucional, en sesión ordinaria del 19 de marzo de 2014, correspondió la sustanciación de la presente causa al juez constitucional Fabián Marcelo Jaramillo Villa, quien mediante auto de 12 de diciembre de 2014, avocó conocimiento de la causa y determinó su competencia para conocer y resolver la presente acción.

**Resolución cuyo cumplimiento se demanda**

El accionante solicita el cumplimiento de la sentencia N.º 013-12-SEP-CC, dictada por la Corte Constitucional,

para el periodo de transición, dentro del caso N.º 1048-11-EP, la cual en lo principal dispone:

1. Declarar la vulneración del derecho constitucional a la motivación, previsto en el artículo 76 numeral 7 literal l de la Constitución de la República.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada por el accionante,
3. Comprobando que ha sido reparado el derecho supuestamente vulnerado con la Resolución No. 0004-RPO-023-2011-UAPTTTSV-STD del 23 de septiembre del 2011, se dispone el archivo de la causa.
4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

### Fundamentos y pretensión de la demanda

#### Detalle y fundamentos de la demanda

El accionante, en lo principal, manifiesta que:

El Permiso de Operación vigente para la Compañía de Transporte “EJECUTTRANS S.A”, es el renovado mediante la Resolución 0004-RPO-023-2011-UAPTTTSV-STD de 23 de septiembre de 2011, emitida por la Unidad Administrativa Provincial de Regulación y Control de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial de Santo Domingo de los Tsáchilas, sin que exista la menor duda; permiso de operación que no puede ser modificado, puesto que tiene el aval de las autoridades de Tránsito, y fundamentalmente de la Corte Constitucional (...).

Frente a lo señalado, el legitimado activo sostiene que: “(...) existe la obligación clara, expresa y exigible, que tienen todas las autoridades de cumplir con la sentencia constitucional precisada, y con el permiso de operación otorgado a nuestro favor y que ha sido reconocido como factor de reparación de nuestros derechos constitucionales por la misma sentencia de **la Corte Constitucional** (...)”.

Explica que el Directorio de la Empresa Pública Municipal de Transporte Terrestre, Tránsito, Seguridad Vial y Terminales Terrestres de Santo Domingo, en sesión inaugural celebrada el 10 de mayo de 2013, “de manera totalmente atropellada, contradictoria, inconstitucional e ilegal” resolvió mantener los permisos de operación de todas las operadoras, tal como venían funcionando, hasta que dicha empresa actualice los mismos, y determinó que:

En la ruta Nro. 32 del Anillo Vial de la Av. Abraham Calazacón, operarán de manera equitativa las siguientes operadoras: “Ejecutrans S.A.”, “Rio Toachi”, “Transmetro S.A.”, “Trans Tsáchila” y “El Gran General Rumiñahui S.A.” de acuerdo a la regulación o cronograma provisional que realice el Gerente de la Empresa Municipal de Transporte Terrestre, Tránsito, Seguridad Vial y Terminales Terrestres de Santo Domingo.

Indica que en tal sentido “se pretende despedazar los permisos de operación que se dicen “se mantendrán”, con una **regulación provisional o cronograma** (...) desconociendo

los documentos públicos legalmente otorgados por autoridad competente y en nuestro caso, tirando a la basura hasta **la sentencia de la Corte Constitucional**”.

#### Pretensión

El accionante solicita:

“ a) Declarar el incumplimiento de la sentencia No. 013-12-SEP-CC dictada por la Corte Constitucional el 6 de marzo de 2012, por parte del Consejo del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Santo Domingo; de la Empresa Municipal de Transporte Terrestres, Tránsito, Seguridad Vial y Terminales Terrestres de Santo Domingo; y, del Procurador Síndico Municipal; en las personas de la Ing. Verónica Zurita Castro y Dr. Juan Carlos Mariño Bustamante.

b) Dejar sin efecto y por lo tanto sin valor alguno, los instrumentos expedidos con la finalidad de dar curso al incumplimiento de la sentencia constitucional; esto es: 1.- La Ordenanza Municipal No M-027-VZC, expedida por el Concejo del Gobierno Autónomo Descentralizado de Santo Domingo con fecha 6 de junio de 2013, que contiene la espuria “Ordenanza que aprueba el Plan de Movilidad Sustentable, Transporte y Tránsito para el Cantón Santo Domingo – PMSIT”. 2.- La Resolución EMPT-SD-VZC-SI-01-2013-05-10-03 dictada por la Empresa Pública Municipal de Transporte Terrestres, Tránsito, Seguridad Vial y Terminales Terrestres de Santo Domingo, que modifica inconstitucionalmente nuestro permiso de operación; y, 3.- El informe contenido en el Memorando AJ-4008-213 suscrito por el Procurador Síndico Dr. Juan Carlos Mariño, que contiene una interpretación antojadiza del significado de la sentencia de la Corte Constitucional y que induce de manera clara a su incumplimiento.

c) En caso de persistir con el incumplimiento de la sentencia constitucional, pedimos a la Corte Constitucional se sirva aplicar la sanción contemplada en el Art. 86 numeral 4 de la Constitución de la República, es decir la destitución de los infractores.”

#### Contestación a la demanda

##### Argumentos de la parte accionada

El señor Víctor Manuel Quirola Maldonado y doctor Daniel Montoya Alvarado, en calidades de alcalde y presidente del Directorio de la Empresa Pública Municipal de Transporte Terrestre, Tránsito, Seguridad Vial y Terminales Terrestres de Santo Domingo, y procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD) Municipal del cantón Santo Domingo de los Tsáchilas, en su contestación a la demanda exponen en lo principal que no existe incumplimiento de la sentencia, ya que el derecho constitucional supuestamente vulnerado fue reestablecido mediante la resolución N.º 0004-RPO-023-2011-UATTTTSV-STD del 23 de septiembre del 2011, resolución que renueva el permiso de operación del accionante, reparación que se reconoce en la sentencia cuyo incumplimiento se demanda, cuando establece: “3. Comprobado que ha sido reparado el derecho supuestamente vulnerado (...), se dispone el

archivo de la causa”<sup>1</sup>. Frente a ello, afirma “se podrá colegir que el GAD Municipal del Cantón Santo Domingo, en ninguno de sus actos normativos ni en actos administrativos, ha incumplido sentencia constitucional alguna”.

Señalan que el Consejo del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Santo Domingo, con base en las facultades que le confiere la Constitución y la Ley, el 06 de junio de 2013 aprobó la ordenanza que aprueba el Plan de Movilidad Sustentable, Transporte y Tránsito para el cantón Santo Domingo, en cuya disposición transitoria se dispuso:

Hasta que se implemente la Red Integrada de Transporte para Santo Domingo RIT-SD, el Directorio de la Empresa Pública Municipal de Transporte Terrestre, Tránsito, Seguridad vial y Terminales Terrestres de Santo Domingo – EPMT-SD, podrá de manera provisional otorgar, modificar o regular los permisos, autorizaciones y contratos de operación; y, dentro de la Ruta No. 32 – Anillo Vial, se requieren 30 unidades que se distribuirán de la siguiente forma: 8 unidades para las Empresas de Transporte Río Toachi S.A., Transmetro S.A. y EJECUTTRANS S.A.; (...), por día y será la EPMT-SD quien administre y controle el cumplimiento de esta disposición; una vez que se cuente con las troncales viales y se dé la unificación del transporte, se presentará la propuesta, cumpliendo con lo que dispone este Plan de Movilidad.

Sin embargo, afirman que, mediante la interposición de la acción de incumplimiento a la sentencia constitucional, el accionante lo que pretende es que solamente sus unidades puedan circular por la Ruta N.º 32, Anillo Vial; en ese sentido, manifiesta que “la parte accionante con su reclamo, aspira a mantener la exclusividad del servicio, sin que otra empresa de iguales servicios entre en competencia con EJECUTTRANS S.A., lo que está expresamente prohibido por el ordenamiento jurídico legal”.

Finalmente, exponen:

“(…) queda demostrado señores Jueces Constitucionales que el GAD Municipal del Cantón Santo Domingo, a través de la Empresa Pública Municipal de Transporte Terrestre, Tránsito, Seguridad Vial y Terminales Terrestres de Santo Domingo, no ha incurrido en causa de incumplimiento de sentencia constitucional, como equivocadamente lo sostiene el Gerente de la Compañía de Transportes de Pasajeros en Buses EJECUTTRANS S.A., señor Miguel Romero Cruz Andrade, en su demanda (...) hemos dejado demostrado que la sentencia, cuyo incumplimiento se demanda, determinó que la reparación al supuesto derecho violado, estaba materializada en la Resolución N° 0004-RPO-023-2011-UAPTTTSV-SDT del 23 de Septiembre del 2011, al haberse efectuado la renovación del permiso de operación, a favor de la Compañía de Transportes en Buses EJECUTTRANS SA, ya que la aceptación de la acción extraordinaria de protección, es en cuanto a la forma de motivar la sentencia, por parte del órgano inferior, como así mismo se hace mención en el referido fallo constitucional.

#### Argumentos de terceros con interés en la causa

Comparecen como terceros interesados en la causa los representantes legales de la Compañía “Transmetro”;

Cooperativa de Transportes “Río Toachi”; Compañía “Rumiñahui”; Compañía Transtáchila, quienes en lo principal mencionan que ha existido la intención de monopolizar las rutas 31 y 32 de Santo Domingo a través de diferentes acciones que ha presentado la Compañía EJECUTTRANS S. A., situación que se encuentra expresamente prohibida por la Constitución y normas infraconstitucionales.

Señala que la sentencia N.º 013-12-SEP-CC les reconoce el derecho a trabajar en las rutas 31 y 32 “**pero no en monopolio**, pues no podía concederles semejante barbaridad prohibida expresamente por la Constitución y la ley, tal como lo aclaró –acertadamente – la Juez de ejecución, en auto de 13 de junio del 2012, a pedido de la señora Ministra de Transporte y Obras Públicas en escrito de 30 de mayo del 2012 (...)”.

#### Argumentos de la Procuraduría General del Estado

El abogado Marcos Arteaga Valenzuela, en calidad de director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, mediante escrito presentado con fecha 29 de enero de 2015, ratifica la intervención del Dr. Rodrigo Durango Cordero, en la audiencia pública realizada el 26 de enero de 2015. Adicionalmente, expone que en la presente demanda se pueden advertir tres situaciones:

En primer lugar, para que proceda la acción de incumplimiento de sentencias constitucionales, es necesario que el fallo no se ejecute o se lo haga defectuosamente con arreglo al artículo 163 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. En el presente caso, al revisar los puntos resolutivos de la sentencia de acción extraordinaria de protección N° 013-12-SEP-CC, dentro del caso N° 1048-11-EP, cuyo incumplimiento se demanda, se desprende que la Corte Constitucional declaró la vulneración del derecho a la defensa, en la garantía de la motivación, y aceptó la acción. Sin embargo, declaró que el derecho fue reparado con la Resolución N° 0004-RPO-023-2011-UAPTTTSV-STD de 23 de septiembre de 2011 y dispuso el archivo de la causa. En este sentido, no correspondía ni a las autoridades municipales demandadas ni a ninguna otra el cumplir con una determinada obligación de hacer o no hacer algo pues la Corte ordenó el archivo de la causa.

Adicionalmente, (...) el accionante pretende que la Corte deje sin efecto la ordenanza N° M-027-VZC de 6 de junio de 2013, la resolución EMPT-SD-VZC-SI-01-2013-05-10-03, dictada por la Empresa Pública Municipal de Transporte Terrestre, Tránsito, Seguridad Vial, y Terminales Terrestres de Santo Domingo y el informe suscrito por el Procurador Síndico, contenido en memorando AJ-4008-213. No obstante, la impugnación de estos actos, posteriores a la sentencia N° 013-12-SEP-CC (...) deben ser impugnados por otras vías judiciales y no mediante acción de incumplimiento, como pretende el legitimado activo. Por lo tanto, en este sentido la acción planteada es improcedente.

Finalmente, el accionante debía demostrar que existe un incumplimiento de sentencia constitucional que, como hemos indicado, no es procedente. El accionante no sólo que no demostró dicho incumplimiento, sino que intenta discutir temas que ya fueron tratados durante el trámite de la acción extraordinaria de protección y ha introducido elementos

<sup>1</sup> Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 013-12-SEP-CC, caso N.º 1048-11-EP.

adicionales por los que alega nuevas supuestas violaciones a derechos constitucionales, lo cual debe ser demandado por otras vías que el ordenamiento jurídico prevé. En consecuencia, la acción de incumplimiento es igualmente improcedente por este hecho.”

La Procuraduría solicita que se rechace la presente acción por cuanto es improcedente.

#### Audiencia pública

El 26 de enero de 2015 a las 10h30, se llevó a cabo la audiencia pública, a la cual comparecieron los señores: Miguel Romeo Cruz Andrade, legitimado activo, con sus abogados defensores, Dr. Freddy Ramírez Moya y Dr. Patricio Lara Haro; en representación del alcalde del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Santo Domingo, el Dr. William López Arévalo, en su calidad de procurador síndico de la entidad en mención; el Dr. Marcos Villareal Villacís, en representación de la Empresa Municipal de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial y Terminales Terrestres de Santo Domingo; el Dr. Rodrigo Durango Cordero, como delegado del procurador general del Estado, y el Dr. Gilberto Vaca García, en representación del señor Gustavo Lozada Tapia, gerente de la Compañía de Transporte Urbano “Transmetro S. A.” y otros, como terceros con interés en la causa.

Interviene el Dr. Fredy Ramírez Moya, quien señala que la sentencia cuyo cumplimiento se solicita es la N.º 013-12-SEP-CC, dictada por la Corte Constitucional, para el periodo de transición, que hace un expreso reconocimiento de los derechos constitucionales de la compañía a la que representa, frente a la vulneración de la que fue objeto por parte del Ministerio de Transporte y Obras Públicas. Indica que existe la obligación clara, expresa y exigible de cumplir con la sentencia y con el permiso de operación otorgado a favor de la empresa.

Interviene el Dr. Patricio Lara Haro, en representación de EJECTRANS, quien señala que la sentencia de la Corte Constitucional del 06 de marzo de 2012 declara la vulneración del derecho constitucional, cuyo factor de reparación fue el permiso de operación; mas, afirma que posterior a ello el Gobierno Autónomo Descentralizado de Santo Domingo, con fecha 06 de junio del 2013, emitió una ordenanza municipal en la cual se estableció una disposición transitoria que determina que hasta que se implemente la red integrada de transporte de Santo Domingo, la Empresa Municipal de Transporte, de manera provisional, podrá otorgar o regular los permisos, y señala que dentro de la ruta 32, anillo vial, que antes fue operado solo por EJECTRANS, pueden operar equitativamente otras operadoras. Manifiesta que se ha señalado que se está queriendo mantener un monopolio por parte de EJECTRANS S. A., respecto de la ruta 32, lo cual resulta imposible porque su representada apenas mantiene 5 rutas, a comparación de las otras que tienen 28. Por esas razones, la compañía ha acudido a las diferentes instituciones a fin de solventar este conflicto, pero se ha hecho caso omiso. Pone de manifiesto que una vez presentada la acción de incumplimiento, a las cuarenta y ocho horas se sabe que se ha derogado la disposición transitoria previamente

señalada - –sin haber notificado de este acto a la compañía EJECTRANS S.A. – que, dentro de esa derogatoria se les devuelve el derecho que estaba siendo vulnerado, pero 72 horas después se conoce una concesión de rutas y frecuencias del transporte terrestre intercantonal de Santo Domingo, cuyo artículo 3 deja sin efecto los permisos de las 5 operadoras que vienen operando en Santo Domingo, aboliendo de un plumazo su derecho que fue reparado; pero indica además que dicha resolución establece que EJECTRANS tiene la concesión para 8 carros en la ruta 32, pasando lo de la disposición a esta nueva resolución de concesión de rutas y frecuencias. Ante un pedido de aclaración del juez constitucional se indica que esta última resolución fue emitida por la Empresa Municipal de Transporte de Santo Domingo con fecha 19 de enero del 2015.

El Dr. William López Arévalo, procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado de Santo Domingo, expone que las normas jurídicas enseñan que toda sentencia debe ejecutarse en su tenor literal, es decir, hasta el juzgador debe cumplir los términos de la sentencia. La sentencia hoy impugnada en su parte resolutive, declara que el derecho supuestamente vulnerado ha sido reparado y se dispone el archivo de la causa. Con estos argumentos pregunta ¿de qué incumplimiento se podría hablar, si es la misma Corte la que ordena el archivo de la causa? Por tanto, no hay nada que ejecutar. Otra cosa muy distinta, señala, es que la compañía EJECTRANS, haciendo uso abusivo de la acción, pretenda que los jueces constitucionales le den la exclusividad y el monopolio de la ruta 32 del servicio de transporte. Indica que nadie les ha quitado el permiso de operación, ellos siguen laborando en la ruta 32, pero como hay otras compañías que prestan sus servicios, es su resentimiento y el objeto de la presente acción, que esa conducta debe ser observada por la Corte. Que debe ser respetado el derecho a la igualdad y no pretender apropiarse de una ruta que atenta a dicho derecho y normas legales como el artículo 53 de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, que prohíbe la monopolización del servicio de transporte. Indica que el Municipio asume las competencias del transporte y tiene que adoptar políticas en bien de la comunidad y está en sus facultades derogar, reformar o crear ordenanzas, y que efectivamente, se ha presentado ante la Corte la derogatoria de la disposición transitoria alegada por la contraparte, pero no porque se reconozca alguna vulneración, sino que se ha hecho uso de las facultades legales, sin que haya violación de ninguna naturaleza. Finalmente, en cuanto a la resolución del 19 de enero de 2015, dictada por la Empresa Municipal de Transporte, señala que la *litis* se traba en base a los argumentos de la demanda, de modo que introducir nuevos elementos al debate es impertinente; aclara, sin embargo, que es una potestad de la Empresa Municipal.

El Dr. Marcos Villareal Villacís, en representación de la Empresa Municipal de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial y Terminales Terrestres de Santo Domingo, manifiesta en lo principal que lo dicho por el Dr. William López es acertado. Hace referencia a lo dispuesto en el artículo 304 numeral 6 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 53 de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, los mismos

que prohíben los monopolios. Manifiesta que la compañía EJECUTTRANS intenta vulnerar el derecho de la igualdad formal y material, establecido en el artículo 11 numeral 2, y 66 numeral 4 de la Constitución.

El Dr. Rodrigo Durango Cordero, en representación del procurador general del Estado, manifiesta que la acción de incumplimiento, de acuerdo a la Constitución y la ley, únicamente procede cuando existe una obligación clara, concreta y exigible; debía por tanto el accionante demostrar que existía esa obligación y de qué manera la autoridad dejó de cumplir con esa sentencia constitucional. Señala que en la sentencia no existe ninguna medida que el Gobierno Autónomo Descentralizado de Santo Domingo debería cumplir; que el numeral tercero de la parte resolutive considera reparado el derecho y ordena el archivo de la causa, por tanto, no existe a su criterio obligación que deba ser cumplida, pues la decisión fue archivarla. Indica que dentro de las pretensiones del accionante se solicita que se deje sin efecto la ordenanza municipal y la resolución de la Empresa Municipal de Transporte de Santo Domingo, siendo inapropiada la vía constitucional aplicada para lograr los efectos que deseaba. Solicita a la Corte Constitucional el rechazo de la presente acción de incumplimiento.

Como representante de los terceros con interés en esta causa, el Dr. Gilberto Vaca García manifiesta que la compañía EJECUTTRANS, por más de 8 años, ha presentado varias acciones, cuatro acciones de protección sobre el mismo tema con identidad objetiva y subjetiva, lo cual, señala, está prohibido por la ley; tres acciones extraordinarias de protección y dos juicios penales, todos con la finalidad de apropiarse de la ruta 32. Afirma que ninguna acción ha tenido éxito, puesto que es un uso abusivo del derecho. En un caso específico indica que se declaró la denuncia de temeraria y maliciosa. Sostiene además que la sentencia de la Corte Constitucional es *sui generis*, pues en la práctica no ordena nada, dice que se declara vulnerado el derecho constitucional, pero no aquel que EJECUTTRANS cree, sino aquella que ocurre en la sentencia –falta de motivación en la sentencia de la Corte Provincial– que no tiene que ver con el tema de fondo, resolución del ministro Marún que fue impugnada a través de acción de protección.

Pone de manifiesto que EJECUTTRANS señala que la sentencia blinda lo establecido en la resolución 004, sin embargo, asumiendo aquello, en ella no se señala en qué tiempo debían salir, asunto que debía regular la autoridad competente que es el Gobierno Autónomo Descentralizado de Santo Domingo a través de la Empresa Municipal, cosa que ha hecho, pues ha establecido las rutas y frecuencias que faltaban en la ruta 32. Finalmente, señala que el Juzgado Sexto de lo Civil de Pichincha, en auto del 13 de junio de 2012, interpreta y ordena cómo se ha de ejecutar la sentencia y manifiesta que la jueza de ejecución estableció que la Corte reconoce el derecho de EJECUTTRANS a trabajar en las rutas enunciadas sin que esto constituya monopolio.

Durante la réplica, el Dr. Patricio Lara Haro señala que el permiso de operaciones fue dado a EJECUTTRANS el 23 de septiembre de 2011 con las 5 rutas que tiene la compañía; que posterior a acciones de otras operadoras se les quitó

luego dos rutas, la 31 y 32 que fueron dadas con los estudios respectivos por la Agencia Nacional de Tránsito. Que se ha defendido la ruta 32 en base a lo establecido en la Ley. Argumenta que se ha hablado de monopolio, sin embargo otras compañías tienen 28 rutas mientras EJECUTTRANS tiene únicamente 5.

El Dr. William López Arévalo, procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado de Santo Domingo de los Tsáchilas, señala que es una falsedad que se haya quitado a EJECUTTRANS la ruta 31 y 32; que EJECUTTRANS sigue operando en la ruta 32; que debe entenderse por otra parte que los permisos de operación no son indefinidos, la autoridad reguladora de transporte, en el marco de sus competencias, tiene la facultad de revisarlos para enmarcarlos en beneficio del interés general.

Manifiesta que los accionantes no han podido demostrar cuál es el presunto incumplimiento. Ratifica que el Gobierno Autónomo Descentralizado ha actuado en el marco de la Constitución y la ley.

El juez constitucional, Marcelo Jaramillo, para mejor resolver, pregunta al actor si a la fecha EJECUTTRANS opera o tiene unidades de transporte en operación en la ruta N.º 32, a lo cual el representante responde que actualmente circulan 36 buses de la compañía, pero con esta modificación de la disposición transitoria incrementan ocho buses de las otras compañías, dando un total de sesenta unidades. Ante lo manifestado, el juez pregunta a los representantes del Municipio si existe alguna disposición normativa o política con relación al uso exclusivo de las rutas para ciertas operadoras de transporte, a lo cual el representante del Gobierno Autónomo Descentralizado responde que de ninguna manera, que la resolución de 19 de enero de 2015, dictada por la Empresa Municipal de Transporte de Santo Domingo, justamente democratiza las rutas a efecto que en igualdad todas las operadoras de transporte presten el servicio a Santo Domingo. Pregunta el juez constitucional si en todas las rutas pueden otras empresas de transporte solicitar permiso para operar en Santo Domingo, a lo que el representante de la entidad Municipal responde que sí.

## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### Competencia de la Corte

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

### Legitimación activa

El accionante se encuentra legitimado para presentar la presente acción de incumplimiento de sentencia y dictamen constitucional, en virtud del artículo 439 de la

Constitución de la República que establece que las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano, individual o colectivamente, en concordancia con el artículo 164 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

### Análisis constitucional

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

La acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales, prevista en el numeral 9 del artículo 436 de la Constitución de la República<sup>2</sup>, tiene como finalidad remediar las consecuencias del incumplimiento de decisiones dictadas por los jueces constitucionales, para lo cual, la Corte Constitucional, en caso de demostrarse la inobservancia total o parcial de la sentencia o dictamen alegado por el accionante, puede aplicar una serie de mecanismos previstos en la Constitución y en la Ley, a fin de que la reparación del derecho sea satisfecha, y puede establecer las correspondientes sanciones a la autoridad que incumplió el mandato al que estaba obligado.

Respecto al efecto de las sentencias y dictámenes constitucionales, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC) determina que estas son de inmediato cumplimiento<sup>3</sup>, y al desarrollar este lineamiento, en el artículo 163 primer inciso, señala:

Las juezas y jueces tienen la obligación de ejecutar las sentencias en materia constitucional que hayan dictado. Subsidiariamente, en caso de inejecución o defectuosa ejecución, se ejercitará la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional.

De esta forma, la acción de incumplimiento constituye un mecanismo que permite hacer cumplir los fallos jurisdiccionales y asegurar así la tutela de los derechos constitucionales de los ciudadanos; así como también, determina la posibilidad de exigir que dichas decisiones se cumplan de forma inmediata, integral y efectiva.

#### Planteamiento y resolución del problema jurídico

Para la resolución de la presente causa, esta Corte estima necesario resolver el siguiente problema jurídico:

#### **El Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Santo Domingo de los Tsáchilas ¿incumplió o no la sentencia N.º 013-12-SEP-CC dictada por la Corte**

<sup>2</sup> Constitución de la República, Art. 436.- La Corte Constitucional ejercerá, además de las que le confiera la ley, las siguientes atribuciones: (...) 9. Conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales.

<sup>3</sup> LOGJCC: Art. 162.- 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.

#### **Constitucional, para el período de transición, el 06 de marzo de 2012, dentro de la acción de protección N.º 1048-11-EP?**

El señor Miguel Romeo Cruz Andrade, en su calidad de gerente general y representante legal de la compañía de Transporte Urbano EJECUTTRANS, presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia emitida el 10 de mayo de 2011, por los jueces de la Primera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, dentro de la acción de protección N.º 115-2011, por considerar que se vulneró su derecho constitucional previsto en el artículo 76 numeral 7 literal 1 de la Constitución de la República, puesto que la resolución no motivó ni se fundamentó en normas jurídicas. Mediante la presentación de la acción extraordinaria de protección, el señor Cruz solicitó que la Corte Constitucional deje sin efecto la sentencia antedicha y se disponga a la ministra de Transporte y Obras Públicas dé cumplimiento a su petición del 21 de octubre de 2010, esto es, se le entregue, por el silencio administrativo, la resolución reconociendo y convalidando en forma legal la vigencia de la resolución dictada el 03 de diciembre de 2008, suscrita por el Ab. Víctor Francisco Butiña Martínez, director de asesoramiento legal, delegado del ministro de Transporte y Obras Públicas.

Con fecha 06 de marzo de 2012 la Corte Constitucional, para el período de transición, emitió la sentencia N.º 013-12-SEP-CC dentro de la causa N.º 1048-11-EP, en cuya *ratio decidendi* se pone de manifiesto la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación en la sentencia impugnada. También determinó:

(...) conforme consta en el expediente, la Unidad Administrativa Provincial de Regulación y Control de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial de Santo Domingo de los Tsáchilas, mediante Resolución N.º 0004-RPO-023-2011-UAPTTTSV-STD del 23 de septiembre del 2011,, (SIC) resolvió renovar el permiso de operación a favor de la compañía de transporte de pasajeros en buses “EJECUTTRANS S.A.”; reestableciendo los derechos constitucionales materia de la acción de protección, en consecuencia, la resolución del 7 de abril del 2009, emitida por el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, que fue impugnada el 21 de octubre del 2010, quedó sin efecto, consolidando así el derecho de la compañía accionante a mantener su permiso de operación, en los términos de la resolución 0004-RPO-023-2011-UAPTTTSV-STD.

Consecuente a lo señalado, la Corte Constitucional para el período de transición decidió:

1. Declarar la vulneración del derecho constitucional a la motivación, previsto en el artículo 76 numeral 7 literal 1 de la Constitución de la República.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada por el accionante.
3. Comprobado que ha sido reparado el derecho supuestamente vulnerado con la Resolución N.º 0004-RPO-023-2011-UAPTTTSV-STD del 23 de septiembre del 2011, se dispone el archivo de la causa.
4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Posteriormente, con fecha 10 de mayo de 2013, es decir, un año y dos meses después de dictada la sentencia, el Directorio de la Empresa Pública Municipal de Transporte Terrestre, Tránsito, Seguridad Vial y Terminales Terrestres de Santo Domingo, en consideración a lo establecido en el numeral 6 del artículo 264 de la Constitución de la República<sup>4</sup>, en concordancia con lo dispuesto en el literal f del artículo 55 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización<sup>5</sup>, que señalan que es competencia exclusiva de los Gobiernos Municipales planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal, en sesión inaugural resolvió (ffs 36):

**Art. 1.-** Mantener los permisos de operación de todas las operadoras, tal como vienen funcionando, hasta que la Empresa Pública Municipal de Transporte Terrestre, Tránsito, Seguridad vial y Terminales Terrestres de Santo Domingo, actualice los mismos.

**Art. 2.-** En la ruta No. 32 del Anillo vial de la Av. Abraham Calazacón, operarán de manera equitativa las siguientes operadoras: “Ejecuttrans S.A.”, “Río Toachi”, “Transmetro S.A.”, “Trans Tsáchila” y “El Gran General Rumiñahui S.A.” de acuerdo a la regulación o cronograma provisional que realice el Gerente de la Empresa Municipal de Transporte Terrestre, Tránsito, Seguridad vial y Terminales Terrestres de Santo Domingo.

Luego, con fecha 06 de junio de 2013, el Concejo del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Santo Domingo expidió la ordenanza municipal N.º M-027-VZC, que “Aprueba el Plan de Movilidad Sustentable, Transporte y Tránsito para el Cantón Santo Domingo – PMSTT”, en cuya disposición transitoria se determina:

Hasta que se implemente la Red Integrada de Transporte para Santo Domingo RIT-SD, el Directorio de la Empresa Pública Municipal de Transporte Terrestre, Tránsito, Seguridad vial y Terminales Terrestres de Santo Domingo – EPMT-SD, podrá de manera provisional otorgar, modificar o regular los permisos, autorizaciones y contratos de operación; y, dentro de la Ruta No. 32 – Anillo Vial, se requieren 30 unidades que se distribuirán de la siguiente forma: 8 unidades para las Empresas de Transporte Río Toachi S.A., Transmetro S.A. y EJECUTTRANS S.A.; (...) por día y será la EPMT-SD quien administre y controle el cumplimiento de esta disposición; una

vez que se cuente con las troncales viales y se dé la unificación del transporte, se presentará la propuesta, cumpliendo con lo que dispone este Plan de Movilidad.

En virtud de lo expuesto, el señor Miguel Romeo Cruz Andrade, representante de la compañía EJECUTTRANS S. A., con fecha 13 de marzo de 2014 presentó acción de incumplimiento de sentencia, en cuya demanda indicó que el cumplimiento de la misma debe darse obligatoriamente por:

a).- El Concejo del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Santo Domingo, en la Persona de su Alcaldesa Ing. Verónica Zurita Castro, por sus propios derechos y por los que representa;

b).- La Empresa Municipal de Transporte Terrestre, Tránsito, Seguridad Vial y Terminales Terrestres de Santo Domingo, en la persona de la presidenta del directorio, Ing. Verónica Zurita Castro.

c).- El Dr. Juan Carlos Mariño Bustamante, Procurador Síndico Municipal.

Pues sostiene que:

El permiso de Operación vigente para la Compañía de transporte “EJECUTTRANS S.A.”, es el renovado mediante Resolución 0004-RPO-023-2011-UAPTTTSV-STD del 23 de septiembre del 2011, emitida por la Unidad Administrativa Provincial de Regulación y Control de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial de Santo Domingo de los Tsáchilas, sin que exista la menor duda; permiso de operación que no puede ser modificado, puesto que tiene el aval de las autoridades (SIC) de Tránsito, y fundamentalmente de la Corte Constitucional, constante de la sentencia N° 013-12-SEP-CC de 6 de marzo de 2012.

Frente a lo manifestado, le corresponde a la Corte Constitucional establecer si se incumplió la sentencia N.º 013-12-SEP-CC dictada por la Corte Constitucional, para el período de transición, del 06 de marzo de 2012, para lo cual se realiza el siguiente análisis:

Conforme lo establece la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, si se han vulnerado derechos constitucionales, la sentencia debe declararlo y, consecuencia de ello, debe ordenar la reparación integral al afectado<sup>6</sup>, constando en tal situación

<sup>4</sup> Constitución de la República, Art. 264.- Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: (...) 6. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal (...)

<sup>5</sup> COOTAD, Art. 55.- Competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado municipal.- Los gobiernos autónomos descentralizados municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley (...) f) Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte terrestre dentro de su circunscripción cantonal (...)

<sup>6</sup> LOGJCC, Art. 63.- Sentencia.- La Corte Constitucional determinará si en la sentencia se han violado derechos constitucionales del accionante y si declara la violación, ordenará la reparación integral al afectado.

La Corte Constitucional tendrá el término máximo de treinta días contados desde la recepción del expediente para resolver la acción. La sentencia de la Corte deberá contener los elementos establecidos en las normas generales de las garantías jurisdiccionales establecidas en esta ley, aplicados a las particularidades de esta acción.

expresa mención de las obligaciones individualizadas, positivas y negativas, a cargo del destinatario de la decisión judicial y las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que deben cumplirse<sup>7</sup>. Dichos dictámenes constitucionales son por cierto de inmediato cumplimiento<sup>8</sup>; caso contrario, si se demuestra inejecución o defectuosa ejecución, la ley prevé la acción de incumplimiento ante esta Corte<sup>9</sup>, a fin de que ejecute directamente las medidas necesarias para hacer efectiva la decisión<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> LOGJCC, Art. 18.- Reparación integral.- En caso de declararse la vulneración de derechos se ordenará la reparación integral por el daño material e inmaterial. La reparación integral procurará que la persona o personas titulares del derecho violado gocen y disfruten el derecho de la manera más adecuada posible y que se restablezca a la situación anterior a la violación. La reparación podrá incluir, entre otras formas, la restitución del derecho, la compensación económica o patrimonial, la rehabilitación, la satisfacción, las garantías de que el hecho no se repita, la obligación de remitir a la autoridad competente para investigar y sancionar, las medidas de reconocimiento, las disculpas públicas, la prestación de servicios públicos, la atención de salud. La reparación por el daño material comprenderá la compensación por la pérdida o detrimento de los ingresos de las personas afectadas, los gastos efectuados con motivo de los hechos y las consecuencias de carácter pecuniario que tengan un nexo causal con los hechos del caso. La reparación por el daño inmaterial comprenderá la compensación, mediante el pago de una cantidad de dinero o la entrega de bienes o servicios apreciables en dinero, por los sufrimientos y las aflicciones causadas a la persona afectada directa y a sus allegados, el menoscabo de valores muy significativos para las personas, así como las alteraciones, de carácter no pecuniario, en las condiciones de existencia del afectado o su familia. La reparación se realizará en función del tipo de violación, las circunstancias del caso, las consecuencias de los hechos y la afectación al proyecto de vida. En la sentencia o acuerdo reparatorio deberá constar expresa mención de las obligaciones individualizadas, positivas y negativas, a cargo del destinatario de la decisión judicial y las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que deben cumplirse, salvo la reparación económica que debe tramitarse de conformidad con el artículo siguiente.

<sup>8</sup> LOGJCC, Art. 162.- Efectos de las sentencias y dictámenes constitucionales.- 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.

<sup>9</sup> LOGJCC, Art. 163.- Incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales.- Las juezas y jueces tienen la obligación de ejecutar las sentencias en materia constitucional que hayan dictado. Subsidiariamente, en caso de inejecución o defectuosa ejecución, se ejercitará la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional.

Si la Corte Constitucional apreciara indicios de responsabilidad penal o disciplinaria en la jueza o juez que incumple, deberá poner en conocimiento del hecho a la Fiscalía o al Consejo de la Judicatura, según corresponda.

En los casos de incumplimiento de sentencias y dictámenes emitidos por la Corte Constitucional, se podrá presentar la acción de incumplimiento previstas en este título directamente ante la misma Corte.

Para garantizar su eficacia se podrá solicitar el auxilio de la Policía Nacional.

<sup>10</sup> LOGJCC, Art. 164.- Trámite.- La acción de incumplimiento de sentencias constitucionales tendrá el siguiente trámite: (...) 4. En caso de incumplimiento de sentencias y dictámenes de la Corte Constitucional, ésta de oficio o a petición de parte, ejecutará directamente las medidas necesarias para hacer efectiva su decisión.

De la revisión de la sentencia cuyo incumplimiento se reclama se verifica que la Corte Constitucional, para el período de transición, luego del análisis de la decisión impugnada, determinó que las razones expuestas por la Sala para desestimar el recurso de apelación presentado por el señor Miguel Romeo Cruz Andrade, representante legal de la compañía de Transporte Urbano EJECUTTRANS, no satisfacían el deber de motivar, por tanto se evidenció la vulneración de los derechos constitucionales al debido proceso y a la defensa del accionante. Adicionalmente, dentro de la *ratio decidendi* de la sentencia cuyo incumplimiento se reclama por parte de EJECUTTRANS, la Corte pone de manifiesto que la Unidad Administrativa Provincial de Regulación y Control de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial de Santo Domingo de los Tsáchilas, mediante resolución N.º 0004-RPO-023-2011-UAPTTTSV-STD del 23 de septiembre del 2011, renovó el permiso de operación a favor de la compañía de transporte de pasajeros en buses EJECUTTRANS, lo cual, señala la Corte, reestableció los derechos constitucionales supuestamente vulnerados y que fueron materia de la acción de protección.

En virtud de los argumentos precedentes, la Corte Constitucional, para el período de transición, mediante sentencia N.º 013-12-SEP-CC, declaró que la sentencia emitida por la Primera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación; sin embargo, al haberse comprobado la renovación del permiso de operación reclamado por EJECUTTRANS dentro de la acción de protección, la Corte no ordenó medidas de reparación, pues consideró satisfecho el derecho supuestamente vulnerado, por lo cual resolvió el archivo de la causa.

Consecuente a lo manifestado, la sentencia, no contempla ninguna medida de reparación, tampoco existen obligaciones individualizadas, positivas o negativas, a cargo de ningún destinatario, y por obvia consecuencia, tampoco se encuentran establecidas circunstancias de tiempo, modo o lugar en que deben cumplirse. Lo dispuesto en la sentencia, como bien se ha demostrado, está única y exclusivamente orientado al archivo del caso, siendo aquello lo que las autoridades, en este caso los jueces constitucionales, estaban obligados a ejecutar, a fin de dar por cumplida la sentencia constitucional.

En el marco de lo expuesto se torna preciso señalar que los argumentos planteados por el accionante, que tienen relación con que el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Santo Domingo de los Tsáchilas y la Empresa Pública Municipal de Transporte Terrestre, Tránsito, Seguridad Vial y Terminales Terrestres de dicho cantón, habrían incumplido con la sentencia emitida por la Corte Constitucional, para el período de transición, en razón de que a su criterio, el permiso de operación vigente para EJECUTTRANS es el renovado mediante la resolución N.º 0004-RPO-023-2011-UAPTTTSV-STD del 23 de septiembre del 2011, la cual, afirman, “(...) no puede ser modificado puesto que tiene el aval de las autoridades de Tránsito, y fundamentalmente de la Corte Constitucional, constante de la sentencia N° 013-12-SEP-CC de 6 de marzo de 2012”, es claramente una interpretación extensiva y a todas luces inexacta de lo que dicha sentencia realmente determina.

Adicionalmente, se pone de manifiesto que de los recaudos procesales se constata que la Empresa Pública Municipal de Transporte Terrestre, Tránsito, Seguridad Vial y Terminales Terrestres de Santo Domingo y el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Santo Domingo de los Tsáchilas, en el marco de sus competencias, emiten, aproximadamente un año después de la emisión de la sentencia dictada por la Corte Constitucional, para el periodo de transición, nuevas disposiciones que regulan el tránsito y el transporte terrestre dentro de su circunscripción cantonal, en las cuales, cabe resaltar, se mantiene el permiso de EJECTRANS para operar en la ruta 32, junto con otras operadoras.

En igual sentido, en la audiencia pública realizada en esta Corte con fecha 26 de enero de 2015, cuyo respaldo magnético consta adjunto al expediente constitucional, a la pregunta realizada por parte del juez constitucional al representante de EJECTRANS, sobre si a la fecha la compañía opera o tiene unidades de transporte en operación en la ruta N.º 32, este responde enfáticamente que EJECTRANS sí opera y que actualmente circulan 36 buses de la compañía.

En tal virtud, si bien ha quedado claro que la ejecución de la sentencia N.º 013-12-SEP-CC se enmarca únicamente al archivo de la causa y que por tanto su cumplimiento se verifica en ese contexto, esta Corte debe señalar que los elementos expuestos precedentemente orientan a determinar sin lugar a dudas que la compañía EJECTRANS cuenta en la actualidad con permiso de operación otorgado por las autoridades municipales, que permite a la compañía operar en la ruta 32, y que efectivamente a esta fecha se encuentra operando en la mencionada ruta; por tanto, el argumento principal planteado por el accionante dentro de la acción de incumplimiento presentada, queda sin sustento.

Considerando lo manifestado, esta Corte concluye que la sentencia constitucional N.º 013-12-SEP-CC no ha sido incumplida.

### III. DECISIÓN

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

#### SENTENCIA

1. Declarar que no existe incumplimiento de la sentencia N.º 013-12-SEP-CC, dictada por la Corte Constitucional, para el período de transición, en el caso N.º 1048-11-EP.
2. Negar la acción de incumplimiento planteada.
3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con seis votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Alfredo Ruiz Guzmán, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de las juezas constitucionales Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra y Ruth Seni Pinoargote, en sesión del 18 de marzo de 2015. Lo certifico.

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

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Es fiel copia del original.- Revisado por ...f.) Ilegible.- Quito, a 14 de julio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

#### CASO Nro. 0012-14-IS

**RAZÓN.-** Siento por tal, que el dictamen que antecede fue suscrito por el Juez Patricio Pazmiño Freire, Presidente de la Corte Constitucional, el día jueves 09 de abril de dos mil quince.- Lo certifico.

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

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Es fiel copia del original.- Revisado por ...f.) Ilegible.- Quito, a 14 de julio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

#### **CASO N.º 0012-14-IS**

**PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Quito D. M., 01 de julio de 2015, las 12:25.- **VISTOS:** Agréguese al expediente el escrito presentado por el legitimado activo, señor Miguel Romeo Cruz Andrade, en su calidad de Gerente y Representante Legal de la Compañía de Transporte de Pasajeros de Buses EJECTRANS S.A., de la ciudad de Santo Domingo, Provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas, el 15 de abril del 2015, mediante el cual solicita la aclaración y ampliación de la Sentencia N.º. 018-15-SIS-CC, dictada por el Pleno del Organismo el 18 de marzo del 2015 dentro del caso N.º. 0012-14-IS, y notificada a las partes procesales el 10 de abril del 2015, tal como consta de la razón sentada por el secretario general de la Corte. Atendiendo lo solicitado se **CONSIDERA:**  
**PRIMERO.-** La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver el presente pedido de aclaración y ampliación, de conformidad al Art. 29 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional que establece 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”. **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”.

**TERCERO.-** El Art. 162 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y control Constitucional establece que “Las sentencias y dictámenes constitucionales son de inmediato cumplimiento, sin perjuicio de la interposición de los recursos de aclaración o ampliación, y sin perjuicio de su modulación”. Bajo estos preceptos, la aclaración y ampliación tienen 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. Sin embargo, en caso de proceder la aclaración y/o ampliación, aquella no podrá modificar el alcance o contenido de la decisión, y solo debe limitarse a desvanecer las dudas que se produzcan en los conceptos o frases contenidos en ella, y precisar el sentido que se quiso dar al redactarla. **CUARTO.-** El Art. 66 numeral 23 de la Constitución de la República establece “El derecho a dirigir quejas y peticiones individuales y colectivas a las autoridades y a recibir atención o respuestas motivadas (...)”. **QUINTO.-** Dentro del término de ley, el accionante de la presente causa solicita la aclaración y ampliación señalando, en lo principal, que la sentencia: “(...) no indica con claridad que el permiso de operación Nro. 004-RPO-023-2011-UAPTTTSV-STD de fecha de 23 de septiembre de 2011 de la Cía. Ejecutrans tiene cinco rutas incluida la ruta 32 del Anillo Vial Abraham Calazacon por lo que debemos manifestar que en la actualidad y como consta en la audiencia oral pública de fecha 26 de enero de 2015 realizada en la Corte Constitucional, que la Cía. Ejecutrans en la actualidad está operando con 36 unidades y en la resolución de la Empresa Municipal de Transporte de la Provincia de los Tsáchilas se pretenden dejar en la ruta 32 antes mencionada con 8 unidades, y donde ingresan las otras operadoras.” **SEXTO.-** En la sentencia recurrida, el Pleno de la Corte Constitucional resolvió lo siguiente: “1. Declarar que no existe incumplimiento de la sentencia N° 013-12-SEP-CC, dictada por la Corte Constitucional para el periodo de transición, en el caso N.º 1048-11-EP. 2. Negar la acción de incumplimiento de planteada (...)” Esta decisión fue fruto de un análisis pormenorizado e integral de la sentencia cuyo incumplimiento se demandó, y a partir de ello se determinó, entre otras cosas que: “(...) la sentencia, no contempla ninguna medida de reparación, tampoco existe obligaciones individualizadas, positivas o negativas, a cargo de ningún destinatario, y por obvia consecuencia, tampoco se encuentran establecidas circunstancias de tiempo, modo o lugar en que deben cumplirse. Lo dispuesto en la sentencia, como bien se ha demostrado, está única y exclusivamente orientado al archivo del caso, siendo aquello lo que las autoridades, en este caso los jueces constitucionales, estaban obligados a ejecutar, a fin de dar por cumplida la sentencia constitucional.” En el marco de este análisis, así como de los elementos procesales y fundamentalmente de la sentencia demandada, la Corte evidenció que la Compañía EJECUTTRANS “(...) cuenta en la actualidad con permiso de operación otorgado por las autoridades municipales, que permiten a la Compañía

operar en la ruta 32, y que efectivamente a esta fecha se encuentra operando en la mencionada ruta; por tanto, el argumento principal planteado por el accionante dentro de la acción de incumplimiento presentada, queda sin sustento.” En consideración a estos precedentes, este Organismo constitucional concluyó que la sentencia N°. 013-12-SEP-CC, cuyo cumplimiento fue demandada por el hoy recurrente, no fue incumplida, más aún cuando el propio representante de EJECUTTRANS, en la diligencia procesal de audiencia pública realizada por el juez constitucional ponente, manifestó estar operando actualmente en la ruta N°. 32, tal como consta de la sentencia. **SÉPTIMO.-** En consecuencia, en cuanto al pedido formulado por el accionante, esta Corte observa que, a través del mismo, pretende que se resuelva sobre un punto que no formó parte de la pretensión ni tampoco fue objeto de controversia en la causa, tornándolo improcedente y ajeno a la naturaleza horizontal de este recurso. Como se ha señalado, la aclaración procede para las partes, si la sentencia fuere oscura, y la ampliación, únicamente cuando no se hubiere resuelto algún punto controvertido. En el presente caso, una vez analizada la sentencia cuya aclaración y ampliación se solicita, esta Corte colige que la misma es clara y completa, pues resolvió, de forma pormenorizada, sobre todos los puntos controvertidos por la parte accionante y se estableció con precisión las razones que llevaron a negar la acción propuesta. En consecuencia, por las consideraciones expuestas, el Pleno de la Corte Constitucional, resuelve **NEGAR** la petición de aclaración y ampliación formulada por el legitimado activo, señor Miguel Romeo Cruz Andrade, Gerente y Representante Legal de la Compañía de Transporte de Pasajeros de Buses EJECUTTRANS S.A., de la ciudad de Santo Domingo, Provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas, y dispone que se esté a lo resuelto en la Sentencia N°. 018-15-SIS-CC, dictada por el Pleno del Organismo, el 18 de marzo del 2015, dentro del caso N°. 0012-14-IS.- **NOTIFIQUESE.-**

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 7 votos a favor de los jueces: Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire sin contar con la presencia de los jueces Antonio Gagliardo Loor y Wendy Molina Andrade, en sesión de 01 de julio de 2015. Lo certifico.

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

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Es fiel copia del original.- Revisado por ...f.) Ilegible.- Quito, a 14 de julio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 01 de julio de 2015

**SENTENCIA N.º 021-15-SIN-CC**

**CASO N.º 0019-15-IN**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad.-**

La presente acción pública de inconstitucionalidad de norma fue interpuesta ante la Corte Constitucional el 26 de marzo del 2015, por la abogada María del Carmen Burgos Macías por los derechos que representa en calidad procuradora judicial del Consorcio Ecuatoriano de Telecomunicaciones S. A. (CONECEL).

La Secretaría General de la Corte Constitucional, de conformidad con lo establecido en el segundo inciso del cuarto artículo innumerado agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, el 26 de marzo de 2015, certificó que en referencia a la acción N.º 0019-15-IN, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción. Sin embargo, el secretario general dejó constancia para los fines pertinentes, que la presente causa tiene relación con los casos Nros. 0026-14-IN, 0031-14-IN, 0033-14-IN, 0034-14-IN, 0035-14-IN, 0036-14-IN, 0037-14-IN, 0038-14-IN, 0039-14-IN, 0040-14-IN, 0041-14-IN, 0042-14-IN, 0043-14-IN, 0044-14-IN, 0045-14-IN, 0046-14-IN, 0051-14-IN, 0052-14-IN, 0053-14-IN, 0054-14-IN, 0055-14-IN, 0008-15-IN, 0009-15-IN, 0010-15-IN, 0011-15-IN, 0012-15-IN, 0013-15-IN, 0014-15-IN, 0016-14-IN, 0017-15-IN y 0018-15-IN.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, el 9 de abril de 2015, avocó conocimiento de la causa y aceptó a trámite la acción propuesta, disponiendo como medida cautelar suspender provisionalmente la aplicación del artículo 18 de la ordenanza que regula la utilización u ocupación del espacio público o la vía pública y el espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo por la colocación de estructuras, postes y tendido de redes pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas dentro del cantón Flavio Alfaro, también que se publique un resumen completo y fidedigno de la demanda en el Registro Oficial y el portal electrónico de la Corte Constitucional. Asimismo, se corrió traslado de dicha providencia junto con la demanda, al alcalde y procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado de Flavio Alfaro, así como al procurador general del Estado a fin de que intervengan dentro de un término de 15 días, de considerarlo necesario.

De conformidad con el sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión ordinaria del 22 de abril de 2015, el secretario general remitió el expediente al juez constitucional Patricio Pazmiño Freire, quien avocó conocimiento de la causa mediante providencia dictada el 28 de abril de 2015.

**Norma impugnada**

La señora María del Carmen Burgos Macías por los derechos que representa en calidad de procuradora judicial del Consorcio Ecuatoriano de Telecomunicaciones S. A., (CONECEL), mediante acción pública de inconstitucionalidad de norma presentada el 26 de marzo de 2015, solicitó a la Corte Constitucional que se declare la inconstitucionalidad del artículo 18 de la Ordenanza que regula la utilización u ocupación del espacio público o la vía pública y el espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo por la colocación de estructuras, postes y tendido de redes pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas dentro del cantón Flavio Alfaro, publicada en el segundo suplemento del Registro Oficial N.º 283 del 7 de julio de 2014, artículo que señala expresamente:

**Art. 18.- Valoración de las tasas.-** Las personas naturales, jurídica, sociedades nacionales y extranjeras todas ellas de carácter privado, deberán cancelar anualmente las tasas Municipales, generadas por la implantación e instalación de postes, tendidos en redes y estructuras; además de la fijación de las tasas correspondientes por la utilización u ocupación del espacio público, la vía pública, el espacio aéreo, suelo y subsuelo municipal, del cantón Flavio Alfaro:

Tasas que se cancelarán por los siguientes conceptos:

1. **Estructuras metálicas.-** Por cada estructura metálica de uso comercial de propiedad privada instaladas en zonas urbanas o rurales dentro del cantón Flavio Alfaro y otras, pagarán el 20% del RBU diario; así como también las utilizadas para uso de comunicación a celulares o canales de televisión.
2. **Antenas para servicios celulares.-** Por cada una de las antenas instaladas en lo alto de las estructuras, y que forman parte de las redes para telecomunicaciones celulares, pagará el 20% del RBU diario; por concepto de uso de Espacio Aéreo.
3. **Antenas para radio ayuda y radioaficionado.-** Por cada antena para radio ayuda fija y radioaficionado, éstas pagarán diez centavos de dólar de los Estados Unidos de Norteamérica diarios por concepto de uso de Espacio Aéreo.
4. **Antena para radio emisoras comerciales.-** Por cada antena para radio emisoras comerciales, éstas pagarán \$ USD 1.50 dólares de los Estados Unidos de Norteamérica diarios por concepto de uso de Espacio Aéreo.
5. **Antenas parabólicas para recepción de la señal comercial de televisión satelital.-** Pagarán el equivalente a tres centavos de dólares de los Estados Unidos de Norteamérica diarios, por cada antena parabólica instalada en el área geográfica del cantón, inventario establecido por la municipalidad.
6. **Cables.-** Los tendidos de redes que pertenezcan a las empresas privadas estarán sujetos a una tasa diaria y permanente de un centavo de dólar de los Estados Unidos de Norteamérica por cada metro lineal de cable tendido, por ocupación de espacio aéreo, suelo o subsuelo.

7. **Postes.-** Las empresas privadas pagaran una tasa diaria y permanente de veinticinco centavos de dólar de los Estados Unidos de Norteamérica por cada poste instalado, por ocupación del espacio público o vía pública.

#### De la solicitud y sus argumentos

La accionante fundamenta su pretensión de declaratoria de inconstitucionalidad sobre el hecho que la norma citada trasgrede el principio de equidad tributaria, toda vez que el monto que se pretende cobrar a través de la ordenanza, no tiene relación ni proporción con el beneficio obtenido por el contribuyente.

Conforme lo señala la accionante, la Corte Constitucional a través de su sentencia N.º 003-09-SIN-CC definió la tasa como: “el tributo vinculado cuyo hecho generador consiste en la realización de una actividad estatal”. Adicionalmente, que el COOTAD en su artículo 567, establece: “Las empresas privadas que utilicen u ocupe el espacio público o la vía pública y el espacio aéreo estatal, regional, provincial o municipal, para colocación de estructuras, postes y tendido de redes, pagarán al gobierno autónomo descentralizado respectivo la tasa o contraprestación por dicho uso u ocupación” y por lo tanto, que por el uso u ocupación de bienes públicos puede cobrarse tasas siempre que estén configuradas como una contraprestación vinculada a dichos uso u ocupación.

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

La accionante menciona en su demanda que los resultados del “Análisis de Tasas Municipales por Derecho de Vía para Infraestructura de Telecomunicaciones” realizado por la Escuela Superior Politécnica del Litoral señala que en varios Gobiernos Municipales, se cobra a las empresas usuarias por cada abonado de internet valores que superan decenas de veces la utilidad anual por abonado, circunstancia que demostraría la inobservancia de estos tributos con el principio de equidad.

Finalmente, la accionante concluye afirmando que las tasas fijadas en la ordenanza son desproporcionadas frente al beneficio obtenido por el contribuyente como contraprestación y que en base a lo establecido en el análisis de la Escuela Superior Politécnica del Litoral, de mantenerse dichos cobros, colapsaría la industria privada de internet y que lo haría con claro desmedro de la finalidad de la política tributaria establecida en el segundo inciso del artículo 300 de la Constitución.

#### Contestación a la demanda

**Doctor Ramón Eduardo Cedeño Mendoza y abogado Dalton Alexi Pazmiño Castro, alcalde y procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Flavio Alfaro**

Mediante escrito ingresado a esta Corte el 7 de mayo de 2015, el doctor Ramón Eduardo Cedeño Mendoza y el abogado Dalton Alexi Pazmiño Castro, alcalde y procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Flavio Alfaro, respectivamente; presentaron contestación a la demanda de inconstitucionalidad en los siguientes términos:

Establecen que entre los argumentos expuestos por la demandante, se transgrede el principio de equidad “(...) pues el monto no tiene ninguna relación, no se diga proporción, con el beneficio obtenido por el contribuyente (...)”; sin embargo, precisa que la demandante nada dice de los beneficios que ha obtenido por ocupar dentro del cantón Flavio Alfaro, el espacio público, la vía pública y el espacio aéreo municipal.

Determinan que la compañía demandante por el lapso de más de seis años ha venido operando dentro del cantón Flavio Alfaro, sin reportar ningún beneficio al cantón. Por lo que, la demandante lo que busca con esta acción es evadir el pago al Gobierno Municipal de aquellas tasas que por la Constitución y la ley se faculta a los municipios a crear.

Establecen que las tasas no se crean solo para satisfacer una necesidad colectiva a través de la prestación de un servicio público, sino, también, se crean por la “utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público”. Agregan que la tasa que se genera en esta ordenanza y que se impugna en el artículo 18 es por la utilización de bienes de dominio público, entendiéndose como vías, espacios públicos y espacio aéreo municipal.

Por lo que, a su criterio, resulta una falacia el criterio del actor, en el numeral 16 de su demanda, al sostener una comparación entre la tasa que cobra el Municipio de Quito y el Gobierno Municipal Flavio Alfaro, cuando es la misma Constitución y COOTAD, que por considerar a cada gobierno municipal, como realidades geográficas y socioeconómicas distintas, que brinda a cada uno de estos Gobiernos seccionales, la facultad de crear, suprimir y modificar tasas y contribuciones especiales.

Determinan que en conclusión, las tasas que cobra la ordenanza impugnada, a través de su artículo 18, no nacen para satisfacer una necesidad colectiva por la prestación de un servicio público, esto es, no existe en estas una contraprestación, ya que el hecho generador de estas tasas que se impugna es la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público, por ende, su valoración, está dada en cuanto a estos otros parámetros que no lo establece el artículo 566 del COOTAD, ya que como se ha manifestado no existe una tasa retributiva.

Agregan que lo que significa que los valores contenidos en el artículo 18 son constitucionales, por cuanto nacen a partir de la vigencia del artículo 567 del COOTAD.

Además señalan que la acción debió haber sido dirigida al Concejo Municipal del cantón Flavio Alfaro y que la medida cautelar dictada en auto del 09 de abril de 2015, no correspondía en tanto, a criterio de los accionantes, dentro de una acción pública de inconstitucionalidad no caben medidas cautelares.

### Procuraduría General del Estado

Mediante escrito ingresado a esta Corte el 5 de mayo de 2015, el abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de Patrocinio y delegado del procurador general del Estado, comparece y manifiesta lo siguiente:

Que, el Estado central, de acuerdo al artículo 313 de la Constitución de la República del Ecuador, se reserva el derecho de administrar, regular y gestionar los sectores estratégicos, lo que también implica que de acuerdo al artículo 314 *ibidem*, disponer y fijar precios, tarifas, tasas por los servicios públicos en este caso, el del uso y aprovechamiento del espectro radioeléctrico y telecomunicaciones.

Que, de acuerdo al mandato constitucional contemplado en el artículo 264 numeral 2, es competencia de los gobiernos municipales, ejercer el control sobre el uso u ocupación del suelo y para aquello, podrá crear, modificar o suprimir mediante ordenanza tasas y contribuciones especiales de mejoras.

Que, en el presente caso, a los Gobiernos Autónomos Descentralizados se les reconoce constitucionalmente su ámbito legislativo, sujetándose a las competencias y atribuciones que tanto la Constitución como la Ley les otorga, y sin dejar de lado que las ordenanzas municipales como parte del orden jerárquico de aplicación de las normas, deben sujetarse a las disposiciones de la Carta Magna y su contenido no puede estar en contraposición a la Norma Suprema; por tanto, solicitan al Pleno de la Corte Constitucional que declare inconstitucional toda norma contenida en la ordenanza impugnada que se oponga o no guarde armonía con la Constitución.

### Presidencia de la República

El doctor Alexis Mera Giler, por los derechos que representa del presidente constitucional de la República, en su calidad de secretario general jurídico, sin emitir ningún pronunciamiento sobre el fondo del asunto, señala la casilla constitucional N.º 001 para las notificaciones que le correspondan.

## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### Competencia de la Corte Constitucional

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

### Naturaleza jurídica, alcances y efectos de la acción de inconstitucionalidad

Conforme lo determina la Constitución de la República en su artículo 436 numeral 2, de conformidad a las competencias de la Corte Constitucional, le corresponde a

este Organismo: “Conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, por el fondo o por la forma, contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos autoridades del Estado. La declaratoria de inconstitucionalidad tendrá como efecto la invalidez del acto normativo impugnado”.

El alcance de esta acción pública de inconstitucionalidad se hace extensiva dentro del marco constitucional ecuatoriano tanto a los actos normativos de carácter general emitidos por órganos o autoridades del Estado y contra los actos administrativos con efectos generales emitidos por toda autoridad pública; de ahí, que el primer alcance que tiene este control abstracto es su carácter general respecto de las normas o actos administrativos imputados como inconstitucionales. Empero, dentro del sistema jurídico constitucional ecuatoriano, esta acción también se hace extensiva para las enmiendas y reformas constitucionales; resoluciones legislativas aprobatorias de tratados internacionales, leyes, decretos leyes de urgencia económica; objeciones de inconstitucionalidad presentadas por la presidenta o presidente de la República en el proceso de formación de leyes, proyectos de reformas, enmiendas y cambios constitucionales, convocatorias para referendo para reforma, enmienda o cambio constitucional, decretos que declaran o que se dictan con fundamento en los estados de excepción, tratados internacionales, convocatorias a consultas populares, estatutos de autonomía y sus reformas, además de ejercer un control en cuanto a la inconstitucionalidad de normas conexas<sup>1</sup>.

Otra característica de esta forma de control está dada por su carácter abstracto; es decir, que la contradicción de la norma con el texto normativo no está direccionado hacia una persona o grupo de personas en particular, sino que la afectación se la hace a toda la sociedad, es decir, no existe un sujeto determinado de afectación sino que ha de entenderse como el sujeto afectado a toda la colectividad, asegurándose de esta manera la supremacía de la Constitución.

En cuanto a los efectos que genera la declaratoria de inconstitucionalidad tanto de actos normativos como administrativos de carácter general, los mismos se verán expresados en la invalidez del acto impugnado, generándose un efecto *erga omnes* o general, respecto de esas disposiciones normativas.

Por lo tanto, queda claro que ante la acción de inconstitucionalidad, la accionante debe señalar con claridad y precisión cuál es la norma legal cuya inconstitucionalidad se reclama; cual es la norma constitucional que el juez deberá analizar a fin de establecer la inconstitucionalidad o no de la norma y, finalmente, se deberá argumentar de manera clara y razonada las razones por las cuales la norma de carácter legal contradice lo previsto en la Carta Suprema, caso contrario persistirá el principio de presunción de constitucionalidad.

### Análisis de constitucionalidad

Dentro del control abstracto de constitucionalidad a realizarse, la legitimada activa solicita la declaratoria

<sup>1</sup> Cf. Artículo 75 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales, segundo suplemento del Registro Oficio N.º 52 del 22 de octubre de 2009.

de inconstitucionalidad por el fondo del artículo 18 de la Ordenanza que regula la utilización u ocupación del espacio público o la vía pública y el espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo por la colocación de estructuras, postes y tendido de redes pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas dentro del cantón Flavio Alfaro, publicada en el segundo suplemento del Registro Oficial N.º 283 del 7 de julio de 2014. En virtud de aquello, esta Corte plantea el siguiente problema jurídico a ser resuelto:

#### **Determinación del problema jurídico**

Las tarifas para el cobro de tasas fijadas en el artículo 18 de la Ordenanza que regula la instalación de postes, tendidos de redes y estructuras; utilización u ocupación del espacio público, la vía pública, el espacio aéreo, suelo y subsuelo municipal del cantón Flavio Alfaro, ¿son contrarias al principio constitucional tributario de equidad previsto en el artículo 300 de la Constitución de la República?

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

**Las tarifas para el cobro de tasas fijadas en el artículo 18 de la Ordenanza que regula la instalación de postes, tendidos de redes y estructuras; utilización u ocupación del espacio público, la vía pública, el espacio aéreo, suelo y subsuelo municipal del cantón Flavio Alfaro, ¿son contrarias al principio constitucional tributario de equidad previsto en el artículo 300 de la Constitución de la República?**

El artículo 300 de la Constitución de la República consagra al régimen tributario, como aquel conjunto de disposiciones constitucionales que regulan la actividad tributaria en el país, a efectos de que la llamada potestad tributaria mediante la cual el Estado tiene la autoridad de imponer a los administrados el pago de tributos a fin de solventar los gastos estatales, sea ejercida en observancia de los derechos y garantías constitucionales.

Así, Sergio Francisco de la Garza determina que “recibe el nombre de Poder Tributario la facultad del Estado por virtud de la cual puede imponer a los particulares la obligación de aportar una parte de su riqueza para el ejercicio de las atribuciones que le están encomendadas”<sup>2</sup>.

En tal sentido, mediante el ejercicio de la potestad tributaria, se cumple con el principio de solidaridad, a través del cual los ciudadanos colaboran con las cargas estatales, mediante el aporte de parte de su riqueza.

De esta forma, la potestad tributaria se ejerce a través de la creación, modificación, exoneración o extinción de tributos dentro de los distintos niveles de gobierno. Así, la Constitución de la República ha determinado que en el caso de los impuestos, estos deben ser creados mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional, mientras que en el caso de las tasas y contribuciones especiales, estas se crearán por órgano competente, de conformidad con la ley.

En este escenario, es importante resaltar que la potestad tributaria no es una atribución ilimitada con que cuenta el Estado, ya que al contrario la misma se encuentra delimitada por los principios tributarios que regulan la relación jurídica tributaria y que evitan que la misma sea ejercida con arbitrariedad, y en detrimento de los derechos constitucionales.

Por consiguiente, el artículo 300 de la Constitución de la República precisa que:

El régimen tributario se regirá por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria. Se priorizarán los impuestos directos y progresivos.

La política tributaria promoverá la redistribución y estimulará el empleo, la producción de bienes, servicios y conductas ecológicas, sociales y económicas responsables.

Estos principios se constituyen en los pilares y en la base sobre la cual será ejercido el régimen tributario, dentro del cual se incluyen el conjunto de disposiciones que regulan los tributos así como de atribuciones otorgadas a los órganos correspondientes.

Sin embargo, debemos destacar que dentro de nuestro ordenamiento jurídico no solo existen principios reconocidos en la Constitución de la República, puesto que las normas infraconstitucionales y la jurisprudencia han reconocido otros principios como lo son la proporcionalidad, capacidad contributiva, igualdad y no confiscatoriedad, los cuales de manera conjunta con los principios constitucionales tributarios limitan la potestad tributaria del Estado.

En razón de las consideraciones expuestas, los principios constitucionales tributarios guardan una íntima relación con los principios establecidos en el Código Orgánico Tributario, la jurisprudencia y la doctrina, anteriormente referidos, los que deben ser asegurados durante todo el proceso de la relación jurídica tributaria, es decir, tanto para la creación de tributos, así como para su aplicación.

La Corte Constitucional en la sentencia N.º 006-13-SIN-CC, refiriéndose a los principios que regulan el régimen tributario, agrupó a estos en los de orden constitucional y de orden legal, los cuales, como ya fue señalado, actúan de forma conjunta, así este Organismo precisó: “En este sentido, y agrupando las dos disposiciones citadas, los principios rectores del régimen tributario en el Ecuador ya sea de orden constitucional o meramente legal son el principio de legalidad, generalidad, igualdad, proporcionalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia, y suficiencia recaudatoria”<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Sergio Francisco de la Garza, “El Poder Tributario del Ecuador”, en Derecho Financiero Mexicano, México, Ed. Porrúa, 2006, p. 207.

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 006-13-SIN-CC dictada dentro del caso N.º 0036-10-IN, acumulados. 0038-10-IN, 0039-10-IN, 0027-11-IN, 0032-12-IN y 0033-12-IN.

En consecuencia, la vulneración a un principio constitucional tributario puede generar la vulneración a otros principios constitucionales tributarios que actúan de forma interdependiente.

En el caso concreto, la legitimada activa, en su demanda, determina que el artículo 18 de la Ordenanza que regula la instalación de postes, tendidos de redes y estructuras; utilización u ocupación del espacio público, la vía pública, el espacio aéreo, suelo y subsuelo municipal del cantón Flavio Alfaro, vulnera el principio tributario de equidad previsto en el artículo 300 de la Constitución de la República en la medida que: “el monto que se pretende cobrar no tiene ninguna relación, no se diga proporción, con el beneficio obtenido por el contribuyente con el uso de los espacios públicos respectivos”.

Por lo que, considerando la actuación conjunta de los principios del régimen tributario, este organismo no solo se referirá al principio de equidad tributaria, puesto que además se referirá a otros principios que guardan relación directa con el principio señalado.

Con respecto a la naturaleza y alcance del **principio de equidad**, el jurista Héctor Villegas señala: “Como principio de imposición, la equidad va más allá del orden positivo, representa el fundamento filosófico y ontológico de la justicia en las constituciones. La equidad se confunde con la idea de justicia y en tal carácter pasa a ser el fin del derecho. Consiste en una armonía conforme a la cual debe ordenarse la materia jurídica, y en virtud de la cual el derecho positivo se orienta hacia esa idea de justicia”<sup>4</sup>. Concluyendo el jurista que si se considera a la equidad como una garantía constitucional que opera en beneficio del contribuyente, entonces “podría ser invocada por éste si se ve sometido a una contribución cuya falta de razonabilidad y equilibrio las transforma en una exacción irrisoramente injusta”<sup>5</sup> y por lo tanto, inconstitucional.

La Corte Constitucional del Ecuador en la sentencia N.º 006-13-SIN-CC, estableció que:

El **principio de equidad**, por otro lado, es mejor aplicado en el derecho tributario, ya que además de encontrarse incluido en la Constitución como principio componente del régimen tributario, se refiere a que todo el sistema tributario debe mirar la capacidad económica de las personas y en razón de esto, aplicar los tributos, cobrando más a los que más tienen y menos a los que menos tienen, es decir, aplicando equidad horizontal y vertical<sup>6</sup>.

Respecto de la dimensión horizontal y vertical de la equidad, la Corte Constitucional en la sentencia N.º 004-11-SIN-CC, determinó que la equidad atiende por un lado a un ámbito

horizontal, lo que se entiende que los sujetos con capacidad económica igual deben contribuir de igual manera, por lo que bajo ese ámbito, la equidad guarda relación con el **principio tributario de generalidad**, el cual establece que todos los ciudadanos están llamados a contribuir al soporte de las cargas del Estado en medida de su capacidad económica.

Por otro lado, la equidad posee un ámbito vertical en donde los sujetos con mayor capacidad económica deben contribuir en mayor medida, lo que tiene relación con el principio constitucional tributario de **progresividad**, el mismo que plantea que el hecho generador deberá guardar conformidad con la capacidad de pago del contribuyente y a partir de lo cual, establecer una gradación de la tarifa. Por lo que, este principio a su vez tiene relación directa con los principios de **capacidad contributiva y proporcionalidad**, en la medida en que asumen a la capacidad de pago del contribuyente como el factor determinante de la imposición.

La Corte Constitucional en la sentencia N.º 006-13-SIN-CC sobre esta relación sostuvo:

El **principio de progresividad**, constitutivo también del régimen tributario, guarda estrecha relación con el principio de proporcionalidad y capacidad contributiva, estableciendo que la carga impositiva debe ser progresiva en relación con la riqueza de las personas. La **proporcionalidad** en cambio significa que la imposición debe ser justa mirando toda manifestación de riqueza de los sujetos pasivos de la imposición. Es decir, mientras el uno realiza una gradación de la tarifa impositiva, el otro en cambio, asimila la base imponible con la cuantía del tributo. Sea el uno o el otro principio, ambos establecen los límites necesarios para que la actividad tributaria no caiga en la llamada confiscación<sup>7</sup>.

Para que un tributo guarde armonía con el principio de proporcionalidad es necesario que su tarifa sea fijada en función de la aptitud para contribuir que tienen los contribuyentes, pues, de esa manera, se garantizará que un tributo sea justo y legítimo. Bajo esta perspectiva, debe entenderse que la proporcionalidad y equidad deben apreciarse como un solo concepto que denota justicia tributaria, toda vez que el elemento esencial de la equidad en tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, solo puede cumplirse tomando en cuenta la aptitud contributiva de los propios contribuyentes del tributo.

Respecto de la relación existente entre los principios de equidad y proporcionalidad, el jurista Sergio Francisco de la Garza<sup>8</sup> manifiesta que la justicia imperante en materia tributaria es la llamada justicia distributiva, la cual puede traducirse en el ámbito fiscal como un trato igual a los iguales y desigual a los desiguales frente a la carga tributaria (principio de equidad); sin embargo, advierte el tratadista, que tal postulado no se puede cumplir si no se toman en cuenta las distintas capacidades contributivas de los sujetos, es decir, aplicando el principio de proporcionalidad.

<sup>4</sup> Héctor Villegas, “Curso de finanzas, derecho financiero y tributario”, octava edición, editorial Astrea, Buenos Aires, 2002, pág. 275.

<sup>5</sup> *Ibidem*, pág. 276.

<sup>6</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 006-13-SIN-CC, dictada dentro del caso N.º 0036-10-IN, acumulados 0038-10-IN, 0039-10-IN, 0027-11-IN, 0032-12-IN y 0033-12-IN.

<sup>7</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 006-13-SIN-CC, dictada dentro del caso No. 0036-10-IN, acumulados. 0038-10-IN, 0039-10-IN, 0027-11-IN, 0032-12-IN y 0033-12-IN.

<sup>8</sup> Sergio Francisco de la Garza, *Derecho Financiero Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1994, Pág. 135.

Asimismo, el principio de equidad guarda directa relación con el **principio de no confiscatoriedad**, el cual desarrolla el concepto de establecer un límite entre cumplir con la carga tributaria bajo una capacidad contributiva y que dicha carga sobrepase la capacidad económica del contribuyente en cuyo caso, el desprendimiento patrimonial que se produce en el cumplimiento de la obligación tributaria se convierte en confiscatorio, es decir, limitando y restringiendo la propiedad de los contribuyentes. Para el tratadista Héctor Villegas<sup>9</sup>, la posibilidad de utilizar de manera ilimitada la potestad tributaria en la creación de tributos y la fijación de su cuantía, implica la posibilidad de convertir a la carga fiscal en un despojo e irrespeto al derecho a la propiedad, capaz de afectar la capacidad de ahorro y el progreso económico con el que deben contar las personas.

La Corte Constitucional del Ecuador en relación a este principio, estableció:

En materia tributaria, este derecho tiene especial significación, ya que el Estado al ostentar poder tributario para exigir a los particulares parte de su riqueza, se encuentra en una situación de ventaja sobre estos. Por lo que, la prohibición de confiscación desde los inicios de la República, más que un derecho, ha sido una garantía para los contribuyentes de que las exacciones tributarias sean racionales en consideración a su capacidad económica<sup>10</sup>.

Bajo esta perspectiva, el principio de no confiscatoriedad debe evaluarse desde un punto de vista cualitativo y cuantitativo. Es cualitativo, cuando se restringe la propiedad de manera ilegítima, por ejemplo cuando nace un tributo en inobservancia al principio de legalidad, en cuyo caso el cobro del tributo no tenía razón de ser. Por otro lado, es cuantitativo cuando la carga tributaria es tan onerosa para el contribuyente que le obliga a sustraer de su patrimonio un porcentaje sustancial, desconociéndose por un lado su capacidad contributiva y por otro, limitando al contribuyente la posibilidad de ahorro y de bienestar económico. Circunstancias por las cuales, ante la inobservancia de este principio tributario, marcado por el cobro excesivo y desproporcionado de un tributo, restringe en el mismo los ideales de justicia y legitimidad que deben primar en un tributo, afectándose así el principio de equidad.

Finalmente, como último principio tributario directamente relacionado con el principio de equidad, está el de **razonabilidad**. Como bien lo explica el jurista Héctor Villegas: “La razonabilidad del tributo no es otra cosa que la exigencia de dicho tributo sea formalmente legal e intrínsecamente justo. En cuento a la razonabilidad como elemento que integra o complementa las garantías explícitas del contribuyente, ello sucederá en tanto dichas garantías, como la generalidad, la igualdad, la proporcionalidad o la capacidad contributiva, sean resultantes de un juicio de valor

del legislador que se base en los parámetros determinantes de la justicia de las imposiciones”<sup>11</sup>. En este sentido, si el sujeto es sometido a una contribución tributaria carente de equilibrio y razonabilidad, al punto de convertirlo en un tributo injusto, podrá entonces manifestarse un quebrantamiento al principio de equidad.

En razón a lo expuesto, se ha evidenciado que la equidad es sinónimo de justicia, por lo que en este principio constitucional se engloba, articula y sintetiza todos los principios y garantías señalados anteriormente. En consecuencia, un tributo será justo cuando en su nacimiento y aplicación se tomen en cuenta las garantías de legalidad, generalidad, progresividad, proporcionalidad, no confiscatoriedad, razonabilidad y capacidad contributiva, las mismas que no solo limitan el poder tributario con el que cuenta el Estado, sino que reconoce derechos y garantías en favor de quienes adquieren la calidad de contribuyente, cuya aplicación es trascendental dentro del vínculo existente entre el administrado y el poder público.

Bajo las consideraciones expuestas, a fin de determinar si las tarifas establecidas en el artículo 18 de la ordenanza que regula la instalación de postes, tendidos de redes y estructuras; utilización u ocupación del espacio público, la vía pública, el espacio aéreo, suelo y subsuelo municipal del cantón Flavio Alfaro, vulneran los principios tributarios, es necesario referirse previamente a la naturaleza del tributo objeto de la presente ordenanza, esto es, de las tasas.

Conforme ya fue señalado, el régimen tributario regula el ejercicio de la potestad tributaria a la hora de la creación y recaudación de tributos, los cuales se dividen en impuestos, tasas y contribuciones especiales. Los impuestos son creados por el órgano legislativo del país que es la Asamblea Nacional, mientras que en el caso de las tasas y contribuciones especiales, su creación ha sido encomendada a los gobiernos autónomos descentralizados, los cuales en uso de sus potestad tributaria prevista en el artículo 264 de la Constitución de la República crearán estos tributos a través de la emisión de ordenanzas.

De esta forma, es importante precisar que las tasas se constituyen en aquellos tributos generados por la utilización o prestación de un servicio público.

Conforme lo establece nuestro ordenamiento jurídico y en este caso en concreto el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD), los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales gozan de la potestad de crear tasas ante dos supuestos claramente identificables en la norma, lo que se conoce en términos tributarios como hecho generador. El primero de ellos es en relación a la prestación de un servicio público en el marco de las competencias en donde el Gobierno Municipal exige de los ciudadanos el pago de un monto económico ante el servicio real o potencial que brinde dicho Gobierno, siempre que, señala la ley<sup>12</sup>, el monto o tarifa fijado para cumplir

<sup>9</sup> Héctor Villegas, *Curso de finanzas, derecho financiero y tributario*, Octava edición, Editorial Astrea, Buenos Aires, 2002, Pág. 278.

<sup>10</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 0006-13-SIN-CC dictada dentro del caso No. 0036-10-IN, acumulados. 0038-10-IN, 0039-10-IN, 0027-11-IN, 0032-12-IN y 0033-12-IN.

<sup>11</sup> *Ibidem*. Pág. 280

<sup>12</sup> Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización: Art. 566.- Objeto y determinación de las

con la obligación tributaria, guarde relación con el costo de producción de dichos servicios. Esto, bajo la idea de que la prestación realizada por el contribuyente no tenga como fin el generar ganancias en beneficio de la municipalidad, sino simplemente de cubrir el costo exacto que implique brindar dicho servicio.

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

Ahora bien, este segundo hecho generador para el cobro de una tasa, ciertamente, ha tenido poca regulación dentro de nuestro ordenamiento jurídico, especialmente lo que se refiere a la fijación de tarifas. No obstante, el COOTAD reconoce este tipo de tasas en su artículo 567, el mismo que sirvió de base legal a fin de que el órgano legislativo del municipio de Flavio Alfaro pueda crear la ordenanza objeto de análisis. Adicionalmente, el artículo 104 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones<sup>13</sup>, norma específica que regula y desarrolla el régimen del espectro radioeléctrico en el Ecuador, en su intento de establecer un parámetro por el cual se deberán fijar las tarifas a ser cobradas dentro del tributo, establece de manera general en su párrafo tercero: “En el caso de instalaciones en bienes privados, las tasas que cobren los gobiernos autónomos descentralizados no podrán ser otras que las directamente vinculadas con el costo justificado del trámite de otorgamiento de los permisos de instalación o construcción”.

Una vez que esta Corte ha expuesto y desarrollado aquellos puntos que conciernen al caso concreto, es pertinente entrar a un análisis constitucional que nos permita dar una respuesta a la interrogante planteada, esto es, si las tarifas a las siete tasas fijadas por la municipalidad de Flavio Alfaro por el uso del espacio físico y aéreo dentro de su jurisdicción territorial, transgrede el principio tributario de equidad y junto a ello, al resto de principios desarrollados

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

<sup>13</sup> Registro Oficial 439 del 18 de febrero de 2015.

en el presente fallo. Dentro de este punto, bien vale la pena puntualizar que dentro de la presente acción pública de inconstitucionalidad, no se pretende desconocer la potestad tributaria con la que cuenta de manera inherente el Estado y en este caso en particular los GADS municipales, pues ello sería desconocer el propio mandato constitucional. No obstante, en base a los conceptos y principios que se han desarrollado en el problema jurídico, se deja en evidencia la posibilidad de que este organismo de justicia constitucional, pueda, de ser el caso, limitar o regular dicha potestad en base a los principios tributarios reconocidos en el Constitución de la República, circunstancia que guarda armonía con la pretensión de la accionante, quien, a consideración de esta Corte, no intenta desconocer la creación de dichas tasas, sino el elevado costo de sus tarifas, asunto que precisamente deberá dilucidar este Organismo dada la connotación constitucional que ha alcanzado esta denuncia.

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

Así, la “Ordenanza Metropolitana que establece el régimen administrativo y aplicación de la licencia metropolitana urbanística de utilización o aprovechamiento del espacio público para la instalación de redes de servicio-LMU 40”<sup>14</sup>, establece dentro de su Capítulo VII las tasas de utilización privativa o aprovechamiento del espacio público para la instalación de redes de servicio en el Distrito Metropolitano de Quito. En donde, por ocupación del espacio aéreo, suelo o subsuelo, la ordenanza metropolitana fija una tarifa que varía entre los \$ 0.08 y 0.35 anuales por cada metro lineal de cable, dependiendo de la zona territorial en que se ubique dicho material. Por otro lado, según se establece en el artículo 18 de la ordenanza del cantón Flavio Alfaro, las empresas que ubiquen dicho cableado deben pagar diariamente un valor de \$ 0.01 USD por cada metro lineal de cable tendido, es decir, un valor anual de \$ 3.65 USD por cada metro de cable, por lo tanto, en términos comparativos conforme lo señala la accionante, esta última tarifa es diez veces más alta que la tarifa mayor (\$ 0.35 USD) fijada por el Distrito Metropolitano de Quito.

Continuando con el análisis del artículo 18 de la ordenanza, se puede observar de igual forma que en el resto de ocupaciones de espacios públicos por los cuales se cobra el tributo se establece una tarifa diaria y no anual. Es así que: 1) En el caso de estructuras metálicas para el uso de comunicación a celulares o canales de televisión, los

<sup>14</sup> Registro Oficial, edición especial No. 132, del 14 de abril de 2011.

contribuyentes deberán pagar diariamente el 20% de una remuneración básica unificada, es decir, \$ 70.8 USD diarios, si tomamos en cuenta la RBU fijada para el año 2015<sup>15</sup>; 2) Igual circunstancia acontece con las antenas para servicios celulares, cuya tarifa diaria es del 20% de la RBU; 3) En el caso de las antenas para radio ayuda y radioaficionado la tarifa es de \$ 0.10 USD diarios por concepto de uso de espacio aéreo; 4) en el caso del uso de espacio aéreo a través de las antenas para radio emisoras comerciales, la tarifa asciende a \$ 1.50 USD diarios; 5) Para las antenas parabólicas para recepción de señal comercial de televisión satelital, la tarifa diaria es de \$ 0.03 USD y, finalmente, 6) Por ocupación de espacio público que se produce con la colocación de un poste, el contribuyente debe pagar la tarifa diaria y permanente de \$ 0.25 USD.

Ahora bien, bajo el ánimo de interpretar estas cifras en relación al impacto económico que puede generar en el contribuyente, la Corte considera necesario incluir dentro del presente análisis el informe técnico proporcionado por la accionante a esta Corte (fojas 10-12), el mismo que fue elaborado por la Escuela Superior Politécnica del Litoral, bajo el título de “Análisis de impuestos y tasas municipales por derecho de vía para infraestructura de internet para ser considerada dentro de la nueva Ley Orgánica de Telecomunicaciones del Ecuador”, el cual ciertamente puede orientar a este organismo a identificar si, conforme lo denuncia la accionante, las tarifas fijadas en el artículo 18 de la ordenanza alcanzan valores desproporcionados a la capacidad contributiva de una empresa dedicada al negocio de telecomunicaciones, afectando significativamente la renta o patrimonio de los contribuyentes e inobservado los principios tributarios previamente definidos.

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

Por otro lado, en un segundo análisis donde se aplican varias ordenanzas en el Ecuador que han sido denunciadas por su cobro elevado, se evidencia la marcada diferencia económica entre el costo por tasas municipales y la facturación anual que realiza la empresa por abonado fijo, arrojando como resultado las siguientes cifras:

Facturación anual por abonado fijo	Utilidad anual por abonado fijo	Pago FODETEL anual por abonado fijo (impuesto estatal)	Tasa municipal anual por abonado fijo
<b>\$ 407.04</b>	<b>\$ 28.98</b>	<b>\$ 0.40</b>	<b>\$ 1,460.00</b>

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

Es evidente que las tasas/impuestos municipales por derecho de vía por usuario, que están imponiendo algunos municipios del país a algunas operadoras de telecomunicaciones, exceden considerablemente al valor recaudado por el servicio de internet por usuario del país, y puede llegar a ser, de forma injustificada e ilógica, 50 veces mayores que las utilidades que han venido percibiendo las empresas proveedoras del servicio... Por lo que se recomienda un porcentaje de entre el 0% y el 2% de la facturación como impuesto municipal aplicado al derecho de vía, de tal forma que las operadoras de servicios de telecomunicaciones puedan seguir operando.

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

Partiendo de esta realidad, es evidente que las tasas por ocupación de espacio público previstas en el artículo 18 de la ordenanza que regula la utilización u ocupación del espacio público o la vía pública y el espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo por la colocación de estructuras, postes y tendido de redes pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas dentro del cantón Flavio Alfaro, atentan contra el principio de no confiscatoriedad, en la medida que el pago de sus tarifas originan de forma evidente una afectación a la renta o patrimonio del contribuyente, la cual sobrepasa los niveles de carga tributaria que todo contribuyente debe asumir en el pago de sus obligaciones. De tal manera que no solo se ve comprometida su capacidad de ahorro, sino también la propia posibilidad de obtener una renta como resultado de la actividad económica que realiza, circunstancias que denotan una confiscación a la propiedad según lo califica la doctrina, particular que ha sido inobservado por el ente legislativo en el ejercicio de su potestad tributaria.

De igual forma, esta Corte considera que las tasas previstas en la norma cuya inconstitucionalidad ha sido alegada, transgrede el principio tributario de proporcionalidad, en la medida que inobservan al concepto de capacidad tributaria como el elemento determinante a la hora de fijar los montos que deberá asumir el sujeto pasivo en la obligación tributaria, pues, recordemos, que dicho concepto representa la aptitud de cada contribuyente para soportar las cargas fiscales en mayor o menor medida, es decir, que un sujeto aporte hacia el Estado en proporción a sus ingresos y rentas. En el presente caso, considerando los elevados montos que la Municipalidad de Flavio Alfaro pretende cobrar por concepto de tasas, inobserva la capacidad contributiva de las empresas al existir una desproporcionalidad entre su

<sup>15</sup> Acuerdo Ministerial No. 0256 de 30 de diciembre de 2014, Registro Oficial Suplemento No. 256 del 02 de febrero de 2015.

renta o utilidad y la carga tributaria que implica cumplir con dicha obligación, al punto que este último exceda los propios ingresos que percibe el contribuyente dentro de su actividad comercial, según se desprende del informe técnico que ha sido materia de análisis.

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

Finalmente, resta indicar que las tasas normadas en el artículo 18 de la ordenanza que regula la utilización u ocupación del espacio público o la vía pública y el espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo por la colocación de estructuras, postes y tendido de redes pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas dentro del cantón Flavio Alfaro, transgreden de igual forma el principio constitucional tributario de equidad, en la medida que dicha imposición confiscatoria, desproporcionada e irracional, desmantela dentro del sistema tributario el sentido de justicia e igualdad que debe primar entre el poder tributario y los contribuyentes, conforme lo enuncia el artículo 300 de la Constitución de la República.

Bajo el paradigma del Estado ecuatoriano como un estado constitucional de derechos y justicia; cualquier contradicción de disposiciones normativas con el texto constitucional y en la especie con los derechos en ella consagrados será declarada inválida. Del análisis desarrollado por la Corte Constitucional se evidencia que la norma contenida en el artículo 18 de la ordenanza que regula la utilización u ocupación del espacio público o la vía pública y el espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo por la colocación de estructuras, postes y tendido de redes pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas dentro del cantón Flavio Alfaro, publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 283 del 7 de julio de 2014, contravienen la Constitución.

Por lo expuesto, esta Corte Constitucional conmina a la Municipalidad del cantón Flavio Alfaro a que, dentro de un plazo razonable, adecue las tarifas por el cobro de tasas en la ocupación de espacio público, a los principios tributarios expuestos en el presente fallo y en particular al principio de equidad previsto en el artículo 300 de la Constitución de la República.

Asimismo, se recuerda que conforme lo ha señalado esta Corte dentro de las sentencias Nros. 007-15-SIN-CC y 008-15-SIN-CC, reiterado en la sentencia N.º 016-15-SIN-CC, en base a los artículos 261 y 313 de la Constitución de la República, el cobro de una tasa por el uso de un espacio aéreo y el subsuelo dentro del régimen de comunicaciones y telecomunicaciones, es de competencia exclusiva del Estado

central y no de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. De ahí que se resolvió en dichas sentencias eliminar de las normas que constan dentro de las ordenanzas, las palabras “uso de espacio aéreo” y “subsuelo”, entendiéndose que las mismas hacen referencia a competencias exclusivas del Estado central dentro del régimen de comunicaciones y telecomunicaciones. Circunstancia por la cual la Municipalidad del cantón Flavio Alfaro deberá adecuar su normativa a lo señalado en dichas sentencias, eliminando el cobro de tasas por el uso del espacio aéreo y el subsuelo, por no ser materia susceptible de regulación por aquel nivel de gobierno.

Finalmente, esta Corte Constitucional estima indispensable referirse al argumento vertido por el doctor Ramón Eduardo Cedeño Mendoza y abogado Dalton Alexi Pazmiño Castro, en sus calidades de Alcalde y Procurador Síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Flavio Alfaro en escritos presentados ante esta Corte el 17 de abril y el 07 de mayo de 2015, respectivamente, en los que señalan que es improcedente dictar medidas cautelares dentro de este tipo de acciones bajo el argumento de que: “podría tener un efecto bumerán, toda vez, que si se concede esta medida, sería obligatorio para ustedes, en aplicación al principio de igual contemplado en la Constitución, que cualquier solicitud de esta naturaleza, ustedes, están en la obligación de acoger, convirtiendo al sistema jurídico ecuatoriano caótico e inestable, ya que no existiría seguridad jurídica”.

Al respecto, esta Corte debe aclarar que la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en el artículo 79 numeral 6, permite la adopción de medidas cautelares dentro de las acciones públicas de inconstitucionalidad, por cuanto, establece, como uno de los requisitos de la demanda el de: “La solicitud de suspensión provisional de la disposición demandada debidamente sustentada, cuando a ello hubiere lugar; sin perjuicio de la adopción de otras medidas cautelares conforme la Constitución y esta Ley”.

Por consiguiente, la solicitud del alcalde y procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Flavio Alfaro carece de sustento jurídico, puesto que el ordenamiento jurídico faculta a esta Corte a que dentro de los autos de admisión, cuando existan razones justificadas, dicte como medida cautelar la suspensión provisional de la disposición demandada y otras medidas cautelares que sean necesarias.

### III. DECISIÓN

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

### SENTENCIA

1. Aceptar la acción pública de inconstitucionalidad presentada por la abogada María del Carmen

Burgos Macías por los derechos que representa en calidad de procuradora judicial del CONSORCIO ECUATORIANO DE TELECOMUNICACIONES S. A. (CONECEL) y en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad del artículo 18 de la ordenanza que regula la utilización u ocupación del espacio público o la vía pública y el espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo por la colocación de estructuras, postes y tendido de redes pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas dentro del cantón Flavio Alfaro, publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 283 del 7 de julio de 2014, por contravenir el principio constitucional tributario de equidad, previsto en el artículo 300 de la Constitución de la República.

2. Se conmina a la municipalidad del cantón Flavio Alfaro a que, en el marco de sus competencias constitucionales y dentro de un plazo razonable, adecue las tarifas por el cobro de tasas en la ocupación de espacio público, a los principios constitucionales tributarios previstos en el artículo 300 de la Constitución de la República, tomando en consideración las declaratorias de inconstitucionalidad establecidas dentro de las sentencias Nros. 007-15-SIN-CC y 008-15-SIN-CC, dictadas por la Corte Constitucional el 31 de marzo de 2015.

3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con siete votos de las señoras juezas y señores jueces: Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de los jueces Antonio Gagliardo Loo y Wendy Molina Andrade, en sesión del 01 de julio del 2015. Lo certifico.

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

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.**- Es fiel copia del original.- Revisado por ...f.) Ilegible.- Quito, a 22 de julio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

#### CASO Nro. 0019-15-IN

**RAZÓN.**- Siento por tal, que el dictamen que antecede fue suscrito por el Juez Patricio Pazmiño Freire, Presidente de la Corte Constitucional, el día jueves 13 de julio de dos mil quince.- Lo certifico.

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

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.**- Es fiel copia del original.- Revisado por ...f.) Ilegible.- Quito, a 22 de julio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 01 de julio de 2015

#### SENTENCIA N.º 022-15-SIN-CC

#### CASO N.º 0020-15-IN

### CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

#### I. ANTECEDENTES

##### Resumen de admisibilidad

La presente acción pública de inconstitucionalidad de norma fue interpuesta ante la Corte Constitucional el 26 de marzo de 2015, por la abogada María del Carmen Burgos Macías, por los derechos que representa en calidad de procuradora judicial del Consorcio Ecuatoriano de Telecomunicaciones S. A. (CONECEL).

La Secretaría General de la Corte Constitucional 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, certifica que en referencia a la acción N.º 0020-15-IN, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción. Sin embargo, el secretario general deja constancia para los fines pertinentes que la presente causa tiene relación con los casos Nros. 0026-14-IN, 0031-14-IN, 0033-14-IN, 0034-14-IN, 0035-14-IN, 0036-14-IN, 0037-14-IN, 0038-14-IN, 0039-14-IN, 0040-14-IN, 0041-14-IN, 0042-14-IN, 0043-14-IN, 0044-14-IN, 0045-14-IN, 0046-14-IN, 0051-14-IN, 0052-14-IN, 0053-14-IN, 0055-14-IN, 0054-14-IN, 0008-15-IN, 0009-15-IN, 0010-15-IN, 0011-15-IN, 0012-15-IN, 0013-15-IN, 0014-15-IN, 0015-15-IN, 0016-15-IN, 0017-15-IN, 0018-15-IN y 0019-15-IN.

Mediante auto dictado el 09 de abril de 2015, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional avocó conocimiento de la causa y aceptó a trámite la acción propuesta, disponiendo como medida cautelar suspender provisionalmente la aplicación de las disposiciones contenidas en el artículo 18 de la ordenanza que regula las tasas generadas por la implantación e instalación de postes, tendidos de redes y estructuras, además de las tasas correspondientes por la utilización u ocupación del espacio aéreo, suelo y subsuelo municipal del cantón Bolívar, publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 262 del 06 de junio de 2014, también que se publique un resumen completo y fidedigno de la demanda en el Registro Oficial y portal electrónico de la Corte Constitucional. Asimismo, se corrió traslado de dicha providencia junto con la demanda, al alcalde y procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado de Bolívar así como al procurador general del Estado a fin de que intervengan dentro de un término de 15 días, de considerarlo necesario.

De conformidad con el sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión ordinaria del 22 de abril de 2015, el secretario general remitió el expediente al juez constitucional Patricio Pazmiño Freire, quien avocó conocimiento de la causa el 28 de abril de 2015.

**Norma impugnada**

La abogada María del Carmen Burgos Macías, por los derechos que representa en calidad de procuradora judicial del Consorcio Ecuatoriano de Telecomunicaciones S. A. (CONECEL) mediante acción pública de inconstitucionalidad de norma presentada el 26 de marzo de 2015, solicitó a la Corte Constitucional que se declare la inconstitucionalidad del artículo 18 de la ordenanza que regula la utilización u ocupación del espacio público o la vía pública y el espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo por la colocación de estructuras, postes y tendidos de redes en el cantón Bolívar, publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 262 del 6 de junio de 2014. Artículo que expresamente señala:

**Art. 18.- COBRO DE UNA TASA.-** Las personas naturales, jurídica, sociedades nacionales y extranjera todas ellas de carácter privado, deberán cancelar anualmente las tasas Municipales, generadas por la implantación e instalación de postes, tendidos de redes y estructuras; además de la fijación de las tasas correspondientes por la utilización u ocupación del espacio público, la vía pública, el espacio aéreo, suelo y subsuelo municipal, del Cantón Bolívar; tasas que se cancelara por los siguientes conceptos:

1. **Estructuras metálicas.-** Por cada estructura metálica de uso comercial de propiedad privada instaladas en zonas urbanas o rurales dentro del cantón y otras, pagarán el 20% del RBU diario; así como también las utilizadas para uso de comunicación a celulares o canales de televisión.
2. **Antenas para servicios celulares.-** Por cada una de las antenas instaladas en lo alto de las estructuras, y que forman parte de las redes para telecomunicaciones celulares, pagará el 15% del RBU diario; por concepto de uso de Espacio Aéreo.
3. **Antenas para radio ayuda y radioaficionado.-** Por cada antena para radio ayuda fija y radioaficionado, éstas pagarán diez centavos de dólar de los Estados Unidos de Norteamérica diarios por concepto de uso de Espacio Aéreo.
4. **Antena para radio emisoras comerciales.-** Por cada antena para radio ayuda fija y radioaficionado, éstas pagarán diez centavos de dólar de los Estados de Norteamérica diarios por concepto de uso de Espacio aéreo.
5. **Antenas parabólicas para recepción de la señal comercial de televisión satelital.-** Pagarán el equivalente a tres centavos de dólares de los Estados Unidos de Norteamérica diarios, por cada antena parabólica instalada en el área geográfica del cantón, inventario establecido por la municipalidad.
6. **Cables.-** Los tendidos de redes que pertenezcan a las empresas privadas estarán sujetos a una tasa diaria y pertinente de un centavo de dólar de los Estados Unidos de Norteamérica por cada metro lineal de cable tendido, por ocupación de espacio aéreo, suelo o subsuelo.

7. **Postes.-** Las empresas privadas pagarán una tasa diaria y permanente de veinticinco centavos dólar de los Estados Unidos de Norteamérica por cada poste instalado, por ocupación del espacio público o vía pública.

**De la solicitud y sus argumentos**

La accionante fundamenta su pretensión de declaratoria de inconstitucionalidad sobre el hecho que la norma citada trasgrede el principio de equidad tributaria, toda vez que el monto que se pretende cobrar a través de la Ordenanza, no tiene relación ni proporción con el beneficio obtenido por el contribuyente.

Conforme lo señala la accionante, la Corte Constitucional a través de su sentencia N.º 003-09-SIN-CC definió la tasa como: “el tributo vinculado cuyo hecho generador consiste en la realización de una actividad estatal”. Adicionalmente, que el COOTAD en su artículo 567, establece: “Las empresas privadas que utilicen u ocupe el espacio público o la vía pública y el espacio aéreo estatal, regional, provincial o municipal, para colocación de estructuras, postes y tendido de redes, pagarán al gobierno autónomo descentralizado respectivo la tasa o contraprestación por dicho uso u ocupación” y por lo tanto, que por el uso u ocupación de bienes públicos puede cobrarse tasas siempre que estén configuradas como una contraprestación vinculada a dichos uso u ocupación.

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

La accionante menciona en su demanda que los resultados del “Análisis de Tasas Municipales por Derecho de Vía para Infraestructura de Telecomunicaciones” realizado por la Escuela Superior Politécnica del Litoral señala que en varios Gobiernos Municipales, se cobra a las empresas usuarias por cada abonado de internet valores que superan decenas de veces la utilidad anual por abonado, circunstancia que demostraría la inobservancia de estos tributos con el principio de equidad.

Finalmente, la accionante concluye afirmando que las tasas fijadas en la Ordenanza son desproporcionadas frente al beneficio obtenido por el contribuyente como contraprestación y que en base a lo establecido en el análisis de la Escuela Superior Politécnica del Litoral, de mantenerse dichos cobros, colapsaría la industria privada de telecomunicaciones y que lo haría con claro desmedro de la finalidad de la política tributaria establecida en el segundo inciso del artículo 300 de la Constitución.

**Contestación a la demanda****Procuraduría General del Estado**

Mediante escrito ingresado a esta Corte el 05 de mayo de 2015, el abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de Patrocinio y delegado del procurador general del Estado, comparece y manifiesta lo siguiente:

Que, el Estado central, de acuerdo al artículo 313 de la Constitución de la República del Ecuador, se reserva el derecho de administrar, regular y gestionar los sectores estratégicos, lo que también implica que de acuerdo al artículo 314 *ibidem*; disponer y fijar precios, tarifas, tasas por los servicios públicos en este caso, el del uso y aprovechamiento del espectro radioeléctrico y telecomunicaciones.

Que, de acuerdo al mandato constitucional contemplado en el artículo 264 numeral 2, es competencia de los gobiernos municipales, ejercer el control sobre el uso u ocupación del suelo y para aquello, podrá crear, modificar o suprimir mediante ordenanza tasas y contribuciones especiales de mejoras.

Que, el artículo 18 de la ordenanza, contraviene el artículo 226 de la Constitución de la República del Ecuador por lo establecido en el artículo 240 *ibidem*. Además, que las ordenanzas como parte del orden jerárquico de aplicación de las normas, deben sujetarse a las disposiciones de la Carta Magna y su contenido no pueden estar en contraposición a la norma suprema; por tanto, solicitan al Pleno de la Corte Constitucional que declare inconstitucional toda norma contenida en la ordenanza impugnada que se oponga o no guarde armonía con la Constitución de la República.

### Presidencia de la República

Mediante escrito ingresado a la Corte Constitucional el 13 de mayo de 2015, el doctor Alexis Javier Mera Giler en calidad de secretario nacional jurídico de la Presidencia de la República, sin emitir ningún pronunciamiento de fondo, señala la casilla constitucional N.º 001 para notificaciones que le correspondan.

## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### Competencia de la Corte

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

### Naturaleza jurídica, alcances y efectos de la acción de inconstitucionalidad

Conforme lo determina la Constitución de la República en su artículo 436 numeral 2 de conformidad a las competencias de la Corte Constitucional, le corresponde a este Organismo: “Conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, por el fondo o por la forma, contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos autoridades del Estado. La declaratoria de inconstitucionalidad tendrá como efecto la invalidez del acto normativo impugnado”.

El alcance de esta acción pública de inconstitucionalidad se hace extensiva dentro del marco constitucional ecuatoriano tanto de los actos normativos de carácter general emitidos por órganos o autoridades del Estado y contra los actos administrativos con efectos generales emitidos por toda autoridad pública; de ahí, que el primer alcance que tiene este control abstracto es su carácter general respecto de las normas o actos administrativos imputados como inconstitucionales. Empero, dentro del sistema jurídico constitucional ecuatoriano, esta acción también se hace extensiva para las enmiendas y reformas constitucionales; resoluciones legislativas aprobatorias de tratados internacionales, leyes, decretos leyes de urgencia económica; objeciones de inconstitucionalidad presentadas por la presidenta o presidente de la República en el proceso de formación de leyes, proyectos de reformas, enmiendas y cambios constitucionales, convocatorias para referendo para reforma, enmienda o cambio constitucional, decretos que declaran o que se dictan con fundamento en los estados de excepción, tratados internacionales, convocatorias a consultas populares, estatutos de autonomía y sus reformas, además de ejercer un control en cuanto a la inconstitucionalidad de normas conexas<sup>1</sup>.

Otra característica de esta forma de control está dada por su carácter abstracto; es decir, que la contradicción de la norma con el texto normativo no está direccionado hacia una persona o grupo de personas en particular, sino que la afectación se la hace a toda la sociedad es decir no existe un sujeto determinado de afectación sino que ha de entenderse como el sujeto afectado a toda la colectividad, asegurándose de esta manera la supremacía de la Constitución.

En cuanto a los efectos que genera la declaratoria de inconstitucionalidad tanto de actos normativos como administrativos de carácter general, los mismos se verán expresados en la invalidez del acto impugnado, generándose un efecto *erga omnes* o general respecto a esas disposiciones normativas.

Por lo tanto, queda claro que ante la acción de inconstitucionalidad, la accionante debe señalar con claridad y precisión cuál es la norma legal cuya inconstitucionalidad se reclama; cual es la norma constitucional que el juez deberá analizar a fin de establecer la inconstitucionalidad o no de la norma y, finalmente, se deberá argumentar de manera clara y razonada las razones por las cuales la norma de carácter legal contradice lo previsto en la Carta Suprema, caso contrario persistirá el principio de presunción de constitucionalidad.

### Análisis de constitucionalidad

Dentro del control abstracto de constitucionalidad a realizarse, la legitimada activa solicita la declaratoria de inconstitucionalidad por el fondo del artículo 18 de la “Ordenanza que regula la utilización u ocupación del espacio público o la vía pública y el espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo, por la colocación de estructuras, postes

<sup>1</sup> Cf. Artículo 75 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales, segundo suplemento del Registro Oficio N.º 52 del 22 de octubre de 2009.

y tendido de redes pertenecientes a personas naturales o jurídicas” en el cantón Bolívar, publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 262 del 6 de junio de 2014. Por lo que, la Corte Constitucional plantea el siguiente problema jurídico a ser resuelto:

#### Determinación del problema jurídico

Las tarifas para el cobro de tasas fijadas en el artículo 18 de la ordenanza que regula la implantación e instalación de postes, tendidos de redes y estructuras, utilización u ocupación del espacio público, la vía pública, el espacio aéreo, suelo y subsuelo municipal, del cantón Bolívar, ¿vulneran el principio constitucional tributario de equidad previsto en el artículo 300 de la Constitución de la República?

#### Resolución del problema jurídico

**Las tarifas para el cobro de tasas fijadas en el artículo 18 de la ordenanza que regula la implantación e instalación de postes, tendidos de redes y estructuras, utilización u ocupación del espacio público, la vía pública, el espacio aéreo, suelo y subsuelo municipal, del cantón Bolívar, ¿vulneran el principio constitucional tributario de equidad previsto en el artículo 300 de la Constitución de la República?**

El artículo 300 de la Constitución de la República consagra al régimen tributario, como aquel conjunto de disposiciones constitucionales que regulan la actividad tributaria en el país a efectos de que la llamada potestad tributaria, mediante la cual el Estado tiene la autoridad de imponer a los administrados el pago de tributos a fin de solventar los gastos estatales, sea ejercida en observancia de los derechos y garantías constitucionales.

Así, Sergio Francisco de la Garza determina que “recibe el nombre de Poder Tributario la facultad del Estado por virtud de la cual puede imponer a los particulares la obligación de aportar una parte de su riqueza para el ejercicio de las atribuciones que le están encomendadas”<sup>2</sup>.

En tal sentido, mediante el ejercicio de la potestad tributaria se cumple con el principio de solidaridad, a través del cual los ciudadanos colaboran con las cargas estatales, mediante el aporte de parte de su riqueza.

De esta forma, la potestad tributaria se ejerce a través de la creación, modificación, exoneración o extinción de tributos dentro de los distintos niveles de gobierno. Así, la Constitución de la República ha determinado que en el caso de los impuestos, estos deben ser creados mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional, mientras que en el caso de las tasas y contribuciones especiales, estas se crearán por órgano competente, de conformidad con la ley.

En este escenario, es importante resaltar que la potestad tributaria no es una atribución ilimitada con que cuenta el Estado ya que al contrario, la misma se encuentra

delimitada por los principios tributarios que regulan la relación jurídica tributaria y que evitan que la misma sea ejercida con arbitrariedad y en detrimento de los derechos constitucionales.

Por consiguiente, el artículo 300 de la Constitución de la República precisa que:

El régimen tributario se regirá por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria. Se priorizarán los impuestos directos y progresivos.

La política tributaria promoverá la redistribución y estimulará el empleo, la producción de bienes, servicios y conductas ecológicas, sociales y económicas responsables.

Estos principios se constituyen en los pilares y en la base sobre la cual será ejercido el régimen tributario, dentro del cual se incluyen el conjunto de disposiciones que regulan los tributos así como de atribuciones otorgadas a los órganos correspondientes.

Sin embargo, debemos destacar que dentro de nuestro ordenamiento jurídico no solo existen principios reconocidos en la Constitución de la República, puesto que las normas infraconstitucionales y la jurisprudencia han reconocido otros principios como lo son la proporcionalidad, capacidad contributiva, igualdad y no confiscatoriedad, los cuales, de manera conjunta con los principios constitucionales tributarios, limitan la potestad tributaria del Estado.

En razón de las consideraciones expuestas, los principios constitucionales tributarios guardan una íntima relación con los principios establecidos en el Código Orgánico Tributario, la jurisprudencia y la doctrina, anteriormente referidos, los que deben ser asegurados durante todo el proceso de la relación jurídica tributaria, es decir, tanto para la creación de tributos así como para su aplicación.

La Corte Constitucional en la sentencia N.º 006-13-SIN-CC, refiriéndose a los principios que regulan el régimen tributario, agrupó a estos en los de orden constitucional y de orden legal, los cuales, como ya fue señalado, actúan de forma conjunta, así este Organismo precisó: “En este sentido, y agrupando las dos disposiciones citadas, los principios rectores del régimen tributario en el Ecuador ya sea de orden constitucional o meramente legal son el principio de legalidad, generalidad, igualdad, proporcionalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia, y suficiencia recaudatoria”<sup>3</sup>.

En consecuencia, la vulneración a un principio constitucional tributario puede generar la vulneración a otros principios constitucionales tributarios que actúan de forma interdependiente.

<sup>2</sup> Sergio Francisco de la Garza, “El Poder Tributario del Ecuador”, en Derecho Financiero Mexicano, México, Ed. Porrúa, 2006, p. 207.

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 006-13-SIN-CC dictada dentro del caso No. 0036-10-IN, acumulados. 0038-10-IN, 0039-10-IN, 0027-11-IN, 0032-12-IN y 0033-12-IN.

En el caso concreto, la legitimada activa, en su demanda, determina que el artículo 18 de la ordenanza que regula la utilización u ocupación del espacio público o la vía pública y el espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo por la colocación de estructuras, postes y tendido de redes pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas del cantón Bolívar vulnera el principio tributario de equidad previsto en el artículo 300 de la Constitución de la República en la medida que: “el monto que se pretende cobrar no tiene ninguna relación, no se diga proporción, con el beneficio obtenido por el contribuyente con el uso de los espacios públicos respectivos”.

Por lo que, considerando la actuación conjunta de los principios del régimen tributario, este Organismo no solo se referirá al principio de equidad tributaria, puesto que además se referirá a otros principios que guardan relación directa con el principio señalado.

Con respecto a la naturaleza y alcance del **principio de equidad**, el jurista Héctor Villegas, señala: “Como principio de imposición, la equidad va más allá del orden positivo, representa el fundamento filosófico y ontológico de la justicia en las constituciones. La equidad se confunde con la idea de justicia y en tal carácter pasa a ser el fin del derecho. Consiste en una armonía conforme a la cual debe ordenarse la materia jurídica, y en virtud de la cual el derecho positivo se orienta hacia esa idea de justicia”<sup>4</sup>. Concluyendo el jurista que si se considera a la equidad como una garantía constitucional que opera en beneficio del contribuyente, entonces “podría ser invocada por éste si se ve sometido a una contribución cuya falta de razonabilidad y equilibrio las transforma en una exacción irrisoramente injusta”<sup>5</sup> y por lo tanto, inconstitucional.

La Corte Constitucional del Ecuador en la sentencia N.º 006-13-SIN-CC estableció que:

El **principio de equidad**, por otro lado, es mejor aplicado en el derecho tributario, ya que además de encontrarse incluido en la Constitución como principio componente del régimen tributario, se refiere a que todo el sistema tributario debe mirar la capacidad económica de las personas y en razón de esto, aplicar los tributos, cobrando más a los que más tienen y menos a los que menos tienen, es decir, aplicando equidad horizontal y vertical<sup>6</sup>.

Respecto de la dimensión horizontal y vertical de la equidad, la Corte Constitucional en la sentencia N.º 004-11-SIN-CC, determinó que la equidad atiende por un lado a un ámbito horizontal, lo que se entiende que los sujetos con capacidad económica igual deben contribuir de igual manera, por lo que bajo ese ámbito, la equidad guarda relación con el

**principio tributario de generalidad**, el cual establece que todos los ciudadanos están llamados a contribuir al soporte de las cargas del Estado en medida de su capacidad económica.

Por otro lado, la equidad posee un ámbito vertical en donde los sujetos con mayor capacidad económica deben contribuir en mayor medida, lo que tiene relación con el principio constitucional tributario de **progresividad**, el mismo que plantea que el hecho generador deberá guardar conformidad con la capacidad de pago del contribuyente y a partir de lo cual, establecer una gradación de la tarifa. Por lo que, este principio, a su vez, tiene relación directa con los principios de **capacidad contributiva y proporcionalidad**, en la medida en que asumen a la capacidad de pago del contribuyente como el factor determinante de la imposición.

La Corte Constitucional en la sentencia N.º 006-13-SIN-CC, sobre esta relación sostuvo:

El **principio de progresividad**, constitutivo también del régimen tributario, guarda estrecha relación con el principio de proporcionalidad y capacidad contributiva, estableciendo que la carga impositiva debe ser progresiva en relación con la riqueza de las personas. La **proporcionalidad** en cambio significa que la imposición debe ser justa mirando toda manifestación de riqueza de los sujetos pasivos de la imposición. Es decir, mientras el uno realiza una gradación de la tarifa impositiva, el otro en cambio, asimila la base imponible con la cuantía del tributo. Sea el uno o el otro principio, ambos establecen los límites necesarios para que la actividad tributaria no caiga en la llamada confiscación<sup>7</sup>.

Para que un tributo guarde armonía con el principio de proporcionalidad es necesario que su tarifa sea fijada en función de la aptitud para contribuir que tienen los contribuyentes, pues, de esa manera, se garantizará que un tributo sea justo y legítimo. Bajo esta perspectiva, debe entenderse que la proporcionalidad y equidad deben apreciarse como un solo concepto que denota justicia tributaria, toda vez que el elemento esencial de la equidad en tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, solo puede cumplirse tomando en cuenta la aptitud contributiva de los propios contribuyentes del tributo.

Respecto de la relación existente entre los principios de equidad y proporcionalidad, el jurista Sergio Francisco de la Garza<sup>8</sup> manifiesta que la justicia imperante en materia tributaria es la llamada justicia distributiva, la cual puede traducirse en el ámbito fiscal como un trato igual a los iguales y desigual a los desiguales frente a la carga tributaria (principio de equidad); sin embargo, advierte el tratadista, que tal postulado no se puede cumplir si no se toman en cuenta las distintas capacidades contributivas de los sujetos, es decir, aplicando el principio de proporcionalidad.

Asimismo, el principio de equidad guarda directa relación con el **principio de no confiscatoriedad**, el cual desarrolla

<sup>4</sup> Héctor Villegas, *Curso de finanzas, derecho financiero y tributario*, Octava edición, Editorial Astrea, Buenos Aires, 2002, Pág. 275.

<sup>5</sup> *Ibidem*, Pág. 276.

<sup>6</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 006-13-SIN-CC, dictada dentro del caso No. 0036-10-IN, acumulados. 0038-10-IN, 0039-10-IN, 0027-11-IN, 0032-12-IN y 0033-12-IN.

<sup>7</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 006-13-SIN-CC, dictada dentro del caso No. 0036-10-IN, acumulados. 0038-10-IN, 0039-10-IN, 0027-11-IN, 0032-12-IN y 0033-12-IN.

<sup>8</sup> Sergio Francisco de la Garza, *Derecho Financiero Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1994, Pág. 135.

el concepto de establecer un límite entre cumplir con la carga tributaria bajo una capacidad contributiva y que dicha carga sobrepase la capacidad económica del contribuyente en cuyo caso, el desprendimiento patrimonial que se produce en el cumplimiento de la obligación tributaria se convierte en confiscatorio, es decir, limitando y restringiendo la propiedad de los contribuyentes. Para el tratadista Héctor Villegas<sup>9</sup>, la posibilidad de utilizar de manera ilimitada la potestad tributaria en la creación de tributos y la fijación de su cuantía, implica la posibilidad de convertir a la carga fiscal en un despojo e irrespeto del derecho a la propiedad, capaz de afectar la capacidad de ahorro y el progreso económico con el que deben contar las personas.

La Corte Constitucional del Ecuador en relación a este principio, estableció:

En materia tributaria, este derecho tiene especial significación, ya que el Estado al ostentar poder tributario para exigir a los particulares parte de su riqueza, se encuentra en una situación de ventaja sobre estos. Por lo que, la prohibición de confiscación desde los inicios de la República, más que un derecho, ha sido una garantía para los contribuyentes de que las exacciones tributarias sean racionales en consideración a su capacidad económica<sup>10</sup>.

Bajo esta perspectiva, el principio de no confiscatoriedad debe evaluarse desde un punto de vista cualitativo y cuantitativo. Es cualitativo, cuando se restringe la propiedad de manera ilegítima, por ejemplo, cuando nace un tributo en inobservancia al principio de legalidad, en cuyo caso el cobro del tributo no tenía razón de ser. Por otro lado, es cuantitativo cuando la carga tributaria es tan onerosa para el contribuyente que le obliga a sustraer de su patrimonio un porcentaje sustancial, desconociéndose por un lado su capacidad contributiva y por otro, limitando al contribuyente la posibilidad de ahorro y de bienestar económico. Circunstancias por las cuales, ante la inobservancia de este principio tributario, marcado por el cobro excesivo y desproporcionado de un tributo, restringe en el mismo los ideales de justicia y legitimidad que deben primar en un tributo, afectándose así el principio de equidad.

Finalmente, como último principio tributario directamente relacionado con el principio de equidad, está el de **razonabilidad**. Como bien lo explica el jurista Héctor Villegas: “La razonabilidad del tributo no es otra cosa que la exigencia de dicho tributo sea formalmente legal e intrínsecamente justo. En cuenta a la razonabilidad como elemento que integra o complementa las garantías explícitas del contribuyente, ello sucederá en tanto dichas garantías, como la generalidad, la igualdad, la proporcionalidad o la capacidad contributiva, sean resultantes de un juicio de valor del legislador que se base en los parámetros determinantes de la justicia de las imposiciones”<sup>11</sup>. En este sentido, si el

sujeito es sometido a una contribución tributaria carente de equilibrio y razonabilidad, al punto de convertirlo en un tributo injusto, podrá entonces manifestarse un quebrantamiento al principio de equidad.

En razón de lo expuesto, se ha evidenciado que la equidad es sinónimo de justicia, por lo que en este principio constitucional se engloba, articula y sintetiza todos los principios y garantías señalados anteriormente. En consecuencia, un tributo será justo cuando en su nacimiento y aplicación se tomen en cuenta las garantías de legalidad, generalidad, progresividad, proporcionalidad, no confiscatoriedad, razonabilidad y capacidad contributiva, las mismas que no solo limitan el poder tributario con el que cuenta el Estado, sino que reconoce derechos y garantías en favor de quienes adquieren la calidad de contribuyente, cuya aplicación es trascendental dentro del vínculo existente entre el administrado y el poder público.

Bajo las consideraciones expuestas, a fin de determinar si las tarifas establecidas en el artículo 18 de la ordenanza que regula la utilización u ocupación del espacio público o la vía pública y el espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo por la colocación de estructuras, postes y tendido de redes pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas del cantón Bolívar, vulneran los principios tributarios, es necesario referirse previamente a la naturaleza del tributo objeto de la presente ordenanza, esto es, de las tasas.

Conforme ya fue señalado, el régimen tributario regula el ejercicio de la potestad tributaria a la hora de la creación y recaudación de tributos, los cuales se dividen en impuestos, tasas y contribuciones especiales. Los impuestos son creados por el órgano legislativo del país que es la Asamblea Nacional, mientras que en el caso de las tasas y contribuciones especiales, su creación ha sido encomendada a los gobiernos autónomos descentralizados, los cuales, en uso de su potestad tributaria prevista en el artículo 264 de la Constitución de la República crearán estos tributos a través de la emisión de ordenanzas.

De esta forma, es importante precisar que las tasas se constituyen en aquellos tributos generados por la utilización o prestación de un servicio público.

Conforme lo establece nuestro ordenamiento jurídico y en este caso en concreto, el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD), los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales gozan de la potestad para crear tasas ante dos supuestos claramente identificables en la norma, lo que se conoce en términos tributarios como hecho generador. El primero de ellos es en relación a la prestación de un servicio público en el marco de las competencias en donde el Gobierno Municipal exige de los ciudadanos el pago de un monto económico ante el servicio real o potencial que brinde dicho Gobierno, siempre que, señala la ley<sup>12</sup>, el monto o tarifa

<sup>9</sup> Héctor Villegas, *Curso de finanzas, derecho financiero y tributario*, Octava edición, Editorial Astrea, Buenos Aires, 2002, Pág. 278.

<sup>10</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 006-13-SIN-CC dictada dentro del caso No. 0036-10-IN, acumulados. 0038-10-IN, 0039-10-IN, 0027-11-IN, 0032-12-IN y 0033-12-IN.

<sup>11</sup> *Ibidem*. Pág. 280

<sup>12</sup> Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización: Art. 566.- Objeto y determinación de las tasas.- Las municipalidades y distritos metropolitanos podrán aplicar las tasas retributivas de servicios públicos que se establecen en este Código. Podrán también aplicarse tasas sobre

fijado para cumplir con la obligación tributaria, guarde relación con el costo de producción de dichos servicios. Esto, bajo la idea de que la prestación realizada por el contribuyente no tenga como fin el generar ganancias en beneficio de la municipalidad, sino simplemente de cubrir el costo exacto que implique brindar dicho servicio.

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

Ahora bien, este segundo hecho generador para el cobro de una tasa, ciertamente, ha tenido poca regulación dentro de nuestro ordenamiento jurídico especialmente, lo que se refiere a la fijación de tarifas. No obstante, el COOTAD reconoce este tipo de tasas en su artículo 567, el mismo que sirvió de base legal a fin de que el órgano legislativo del municipio de Bolívar pueda crear la ordenanza objeto de análisis. Adicionalmente, el artículo 104 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones<sup>13</sup>, norma específica que regula y desarrolla el régimen del espectro radioeléctrico en el Ecuador, en su intento de establecer un parámetro por el cual se deberán fijar las tarifas a ser cobradas dentro del tributo, establece de manera general en su párrafo tercero: “En el caso de instalaciones en bienes privados, las tasas que cobren los gobiernos autónomos descentralizados no podrán ser otras que las directamente vinculadas con el costo justificado del trámite de otorgamiento de los permisos de instalación o construcción”.

Una vez que esta Corte ha expuesto y desarrollado aquellos puntos que conciernen al caso concreto, es pertinente entrar a un análisis constitucional que nos permita dar una respuesta a la interrogante planteada, esto es, si las tarifas a las siete tasas fijadas por la municipalidad de Bolívar por el uso del espacio público y aéreo municipal, dentro de su jurisdicción territorial, transgrede el principio tributario de equidad y junto a ello, al resto de principios desarrollados en el presente fallo. Dentro de este punto, bien vale la pena puntualizar que dentro de la presente acción pública de inconstitucionalidad, no se pretende desconocer la potestad

tributaria con la que cuenta de manera inherente el Estado y en este caso en particular los GADS municipales, pues ello, sería desconocer el propio mandato constitucional. No obstante, en base a los conceptos y principios que se han desarrollado en el problema jurídico, se deja en evidencia la posibilidad de que este organismo de justicia constitucional, pueda, de ser el caso, limitar o regular dicha potestad en base a los principios tributarios reconocidos en el Constitución de la República, circunstancia que guarda armonía con la pretensión de la accionante, quien, a consideración de esta Corte, no intenta desconocer la creación de dichas tasas sino el elevado costo de sus tarifas, asunto que precisamente deberá dilucidar este Organismo dada la connotación constitucional que ha alcanzado esta denuncia.

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

Así, la “Ordenanza Metropolitana que establece el régimen administrativo y aplicación de la licencia metropolitana urbanística de utilización o aprovechamiento del espacio público para la instalación de redes de servicio–LMU 40”<sup>14</sup>, establece dentro de su Capítulo VII, las tasas de utilización privativa o aprovechamiento del espacio público para la instalación de redes de servicio en el Distrito Metropolitano de Quito. En donde, por ocupación de espacio aéreo, suelo o subsuelo, la ordenanza metropolitana fija una tarifa que varía entre los \$ 0.08 y \$ 0.35 anuales por cada metro lineal de cable, dependiendo de la zona territorial en que se ubique dicho material. Por otro lado, según se establece en el artículo 18 de la ordenanza del cantón Bolívar, las empresas que ubiquen dicho cableado deben pagar diariamente un valor de \$ 0.01 por cada metro lineal de cable tendido, es decir, un valor anual de \$ 3.65 por cada metro de cable, por lo tanto, en términos comparativos conforme lo señala la accionante, esta última tarifa es diez veces más alta que la tarifa mayor (\$ 0.35) fijada por el Distrito Metropolitano de Quito.

Continuando con el análisis del artículo 18 de la ordenanza, se puede observar de igual forma que en el resto de ocupaciones de espacios públicos por los cuales se cobra el tributo se establece una tarifa diaria y no anual. Es así que: 1) En el caso de estructuras metálicas para el uso de comunicación a celulares o canales de televisión, las contribuyentes deberán pagar diariamente el 20% de una remuneración básica unificada, es decir, \$ 70.8 diarios, si

otros servicios públicos municipales o metropolitanos siempre que su monto guarde relación con el costo de producción de dichos servicios. A tal efecto, se entenderá por costo de producción el que resulte de aplicar reglas contables de general aceptación, debiendo desecharse la inclusión de gastos generales de la administración municipal o metropolitana que no tengan relación directa y evidente con la prestación del servicio (...).

<sup>13</sup> Registro Oficial 439 del 18 de febrero de 2015.

<sup>14</sup> Registro Oficial, edición especial No. 132, del 14 de abril de 2011.

tomamos en cuenta la RBU fijada para el año 2015<sup>15</sup>; 2) Igual circunstancia acontece con las antenas para servicios celulares, cuya tarifa diaria es del 15% de la RBU; 3) En el caso de las antenas para radio ayuda y radioaficionado la tarifa es de \$ 0.10 diarios por concepto de uso de espacio aéreo; 4) En el caso del uso de espacio aéreo a través de las antenas para radio emisoras comerciales, la tarifa asciende a \$ 0.10 diarios; 5) Para las antenas parabólicas para recepción de señal comercial de televisión satelital, la tarifa diaria es de \$ 0.03 y, finalmente, 6) Por ocupación de espacio público que se produce con la colocación de un poste, el contribuyente debe pagar la tarifa diaria y permanente de \$ 0.25.

Ahora bien, bajo el ánimo de interpretar estas cifras en relación al impacto económico que puede generar en el contribuyente, la Corte considera necesario incluir dentro del presente análisis el informe técnico proporcionado por la accionante a esta Corte (fojas 8-10), el mismo que fue elaborado por la Escuela Superior Politécnica del Litoral, bajo el título de “Análisis de impuestos y tasas municipales por derecho de vía para infraestructura de internet para ser considerada dentro de la nueva Ley Orgánica de Telecomunicaciones del Ecuador”, el cual ciertamente puede orientar a este Organismo a identificar si, conforme lo denuncia la accionante, las tarifas fijadas en el artículo 18 de la ordenanza alcanzan valores desproporcionados a la capacidad contributiva de una empresa dedicada al negocio de telecomunicaciones, afectando significativamente la renta o patrimonio de los contribuyentes e inobservado los principios tributarios previamente definidos.

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

Por otro lado, en un segundo análisis, donde se aplican varias ordenanzas en el Ecuador que han sido denunciadas por su cobro elevado, se evidencia la marcada diferencia económica entre el costo por tasas municipales y la facturación anual que realiza la empresa por abonado fijo, arrojando como resultado las siguientes cifras:

Facturación anual por abonado fijo	Utilidad anual por abonado fijo	Pago FODETEL anual por abonado fijo (impuesto estatal)	Tasa municipal anual por abonado fijo
\$ 407.04	\$ 28.98	\$ 0.40	\$ 1,460.00

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

Es evidente que las tasas/impuestos municipales por derecho de vía por usuario, que están imponiendo algunos municipios del país a algunas operadoras de telecomunicaciones, exceden considerablemente al valor recaudado por el servicio de internet por usuario del país, y puede llegar a ser, de forma injustificada e ilógica, 50 veces mayores que las utilidades que han venido percibiendo las empresas proveedoras del servicio... Por lo que se recomienda un porcentaje de entre el 0% y el 2% de la facturación como impuesto municipal aplicado al derecho de vía, de tal forma que las operadoras de servicios de telecomunicaciones puedan seguir operando.

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

Partiendo de esta realidad, es evidente que las tasas por ocupación de espacio público previstas en el artículo 18 de la Ordenanza que regula la utilización u ocupación del espacio público o la vía pública y el espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo por la colocación de estructuras, postes y tendido de redes pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas dentro del cantón Bolívar, atentan contra el principio de no confiscatoriedad, en la medida que el pago de sus tarifas originan de forma evidente una afectación a la renta o patrimonio del contribuyente, la cual sobrepasa los niveles de carga tributaria que todo contribuyente debe asumir en el pago de sus obligaciones. De tal manera que no solo se ve comprometida su capacidad de ahorro, sino también la propia posibilidad de obtener una renta como resultado de la actividad económica que realiza, circunstancias que denotan una confiscación a la propiedad según lo califica la doctrina, particular que ha sido inobservado por el ente legislativo en el ejercicio de su potestad tributaria.

De igual forma, esta Corte considera que las tasas previstas en la norma cuya inconstitucionalidad ha sido alegada, transgrede el principio tributario de proporcionalidad en la medida que inobservan el concepto de capacidad tributaria como el elemento determinante a la hora de fijar los montos que deberá asumir el sujeto pasivo en la obligación tributaria, pues recordemos que dicho concepto representa la aptitud de cada contribuyente para soportar las cargas fiscales en mayor o menor medida, es decir, que un sujeto aporte hacia el Estado en proporción a sus ingresos y rentas. En el presente caso, considerando los elevados montos que la municipalidad de Bolívar pretende cobrar por concepto de tasas, inobserva la capacidad contributiva de las empresas al existir una desproporcionalidad entre su renta o utilidad y la carga tributaria que implica cumplir con dicha obligación, al punto que este último exceda los propios ingresos que percibe el contribuyente dentro de su actividad comercial, según se desprende del informe técnico que ha sido materia de análisis.

<sup>15</sup> Acuerdo Ministerial No. 0256 de 30 de diciembre de 2014, Registro Oficial Suplemento No. 256 del 02 de febrero de 2015.

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

Finalmente, resta indicar que las tasas normadas en el artículo 18 de la ordenanza que regula la utilización ocupación del espacio público o la vía pública y el espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo por la colocación de estructuras, postes y tendido de redes pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas dentro del cantón Bolívar, transgreden de igual forma el principio constitucional tributario de equidad, en la medida de que dicha imposición confiscatoria, desproporcionada e irracional, desmantela dentro del sistema tributario el sentido de justicia e igualdad que debe primar entre el poder tributario y los contribuyentes, conforme lo enuncia el artículo 300 de la Constitución de la República.

Bajo el paradigma del Estado ecuatoriano como un estado constitucional de derechos y justicia cualquier contradicción de disposiciones normativas con el texto constitucional y en la especie, con los derechos en ella consagrados, será declarada inválida. Del análisis desarrollado por la Corte Constitucional se evidencia que la norma contenida en el artículo 18 de la ordenanza que regula la utilización u ocupación del espacio público o la vía pública y el espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo por la colocación de estructuras, postes y tendido de redes pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas dentro del cantón Bolívar, publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 262 del 6 de junio de 2014, contravienen la Constitución.

Por lo expuesto, esta Corte Constitucional conmina a la Municipalidad del cantón Bolívar a que, dentro de un plazo razonable, adecue las tarifas por el cobro de tasas en la ocupación de espacio público a los principios tributarios expuestos en el presente fallo y en particular, al principio de equidad previsto en el artículo 300 de la Constitución de la República.

Asimismo, se recuerda que conforme lo ha señalado esta Corte dentro de las sentencias Nros. 007-15-SIN-CC y 008-15-SIN-CC, reiterado en la sentencia N. 016-15-SIN-CC, en base a los artículos 261 y 313 de la Constitución de la República, el cobro de una tasa por el uso de un espacio aéreo y el subsuelo dentro del régimen de comunicaciones y telecomunicaciones, es de competencia exclusiva del Estado central y no de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. De ahí que se resolvió en dichas sentencias eliminar de las normas que constan dentro de las ordenanzas, las palabras “uso de espacio aéreo” y “subsuelo”, entendiéndose que las mismas hacen referencia a competencias exclusivas del Estado central dentro del régimen de comunicaciones y telecomunicaciones. Circunstancia por la cual la Municipalidad del cantón Bolívar deberá adecuar su normativa a lo señalado en dichas sentencias, eliminado el cobro de tasas por el uso del espacio aéreo y el subsuelo por no ser materia susceptible de regulación por aquel nivel de gobierno.

### III. DECISIÓN

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

#### SENTENCIA

1. Aceptar la acción pública de inconstitucionalidad presentada por la abogada María del Carmen Burgos Macías por los derechos que representa en calidad de procuradora judicial del CONSORCIO ECUATORIANO DE TELECOMUNICACIONES S. A. (CONECEL) y en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad del artículo 18 de la Ordenanza que regula la utilización u ocupación del espacio público o la vía pública y el espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo por la colocación de estructuras, postes y tendido de redes pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas dentro del cantón Bolívar, publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 262 del 6 de junio de 2014, por contravenir el principio constitucional tributario de equidad, previsto en el artículo 300 de la Constitución de la República.
2. Se conmina a la Municipalidad del cantón Bolívar a que, en el marco de sus competencias constitucionales y dentro de un plazo razonable, adecue las tarifas por el cobro de tasas en la ocupación de espacio público a los principios constitucionales tributarios previstos en el artículo 300 de la Constitución de la República, tomando en consideración las declaratorias de inconstitucionalidad establecidas dentro de las sentencias Nros. 007-15-SIN-CC y 008-15-SIN-CC, dictadas por la Corte Constitucional el 31 de marzo de 2015.

3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con siete votos de las señoras juezas y señores jueces: Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de los jueces Antonio Gagliardo Loo y Wendy Molina Andrade, en sesión del 01 de julio del 2015. Lo certifico.

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

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Es fiel copia del original.- Revisado por... f.) Ilegible.- Quito, a 21 de julio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

#### CASO Nro. 0020-15-IN

**RAZÓN.-** Siento por tal, que el dictamen que antecede fue suscrito por el Juez Patricio Pazmiño Freire, Presidente de la Corte Constitucional, el día jueves 13 de julio de dos mil quince.- Lo certifico.

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

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Es fiel copia del original.- Revisado por... f.) Ilegible.- Quito, a 21 de julio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 04 de febrero del 2015

**SENTENCIA N.º 027-15-SEP-CC**

**CASO N.º 0977-12-EP**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

El señor Franklin Ariosto Reyes Bone, por sus propios derechos, presenta acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada por la Sala Única de la Corte Provincial de Esmeraldas el 25 de abril de 2012, dentro de la acción de protección N.º 022-2012, 790-2011, 902-2011.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, con fecha 04 de julio de 2012, certificó, de conformidad con lo establecido en el inciso segundo del cuarto artículo innumerado agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, que en referencia a la acción N.º 0977-12-EP, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

Mediante auto del 23 de enero de 2013, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, integrada por los jueces constitucionales Antonio Gagliardo Loo, Ruth Seni Pinoargote y Alfredo Ruiz Guzmán, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 0977-12-EP.

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

En virtud del sorteo de causas realizado por el Pleno de la Corte Constitucional, en sesión extraordinaria del 19 de febrero de 2013, le correspondió al doctor Fabián Marcelo Jaramillo Villa actuar como juez ponente en la causa N.º 0977-12-EP, expediente que fue remitido por el secretario general, mediante memorando N.º 095-CCE-SG-SUS-2013 del 20 de febrero de 2013.

Mediante auto del 28 de agosto de 2014, el juez constitucional Fabián Marcelo Jaramillo Villa avocó conocimiento de la causa N.º 0977-12-EP, disponiendo que se notifique a los jueces de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas, a fin de que remitan un informe detallado y argumentado respecto al contenido de la demanda; ordena además que se haga conocer del contenido del auto al legitimado activo, señor Franklin Ariosto Reyes Bone, y a la Procuraduría General del Estado.

**Decisión judicial que se impugna**

La decisión judicial impugnada es la dictada por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas el 25 de abril de 2012, dentro de la acción de protección N.º 790-2011; 902-2011, la misma que en lo principal estableció lo siguiente:

(...) CUARTO.- FUNDAMENTOS DE DERECHOS.- ARGUMENTACIÓN JURÍDICA QUE SUSTENTA LA RESOLUCIÓN.- La Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en el Art. 40 exige la concurrencia de requisitos para poder presentar la acción de protección, entre ellos el del numeral tercero que se refiere a la inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho que se pretende vulnerado; determinando en el Art. 42 numeral 4, la improcedencia de la acción cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz.- Tal demostración no existe en el proceso; y de otro lado la Ley Orgánica de Servicio Público vigente desde el 06 de Octubre del 2010 y por lo tanto a la fecha de presentación de la demanda (25 de Agosto del 2011), en su Art. 46 inciso primero, dispone “Acción Contencioso Administrativa.- La Servidora o Servidor suspendido o destituido, podrá demandar o recurrir ante la Sala de lo Contencioso Administrativo o ante los Jueces o tribunales competentes del lugar donde se origina el acto impugnado o donde este haya producido sus efectos, demandando el reconocimiento de sus derechos”.- Esta disposición tiene concordancia con el Art. 90 inciso primero, de la Ley invocada, que dice: “Derecho a demandar.- La Servidora o Servidor Público, sea o no de carrera, tiene derecho a demandar el reconocimiento y reparación de los derechos que consagra ésta Ley, en el término de 90 días contados desde la notificación del acto administrativo. Sin perjuicio de las acciones constitucionales que tiene derecho. La demanda se presentará ante la Sala Distrital de lo Contencioso Administrativo del lugar donde se originó el acto administrativo impugnado o del lugar en donde ha generado efecto dicho acto. Este derecho podrá ejercitarlo la servidora o servidor, sin perjuicio de requerir a la autoridad competente de la entidad pública que revea el acto administrativo que lesiona sus derechos”.- Por las consideraciones precedentes esta Sala ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERNO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LEYES DE LA REPÚBLICA, aceptando el recurso de apelación interpuesto por el legitimado pasivo, revoca la sentencia subida en grado, dejando a salvo los derechos del accionante para deducirlos en la vía judicial.- Ejecutoriada la sentencia dese cumplimiento a lo dispuesto en el numeral 5 del Art. 86 de la Constitución de la República del Ecuador y 25 numero 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.- NOTIFÍQUESE.

**Fundamentos y pretensión de la demanda**

**Antecedentes**

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

El 25 de agosto de 2011, el señor Franklin Ariosto Reyes Bone presentó acción de protección en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado del Municipio del Cantón Atacames, a fin de que se deje sin efecto la Resolución N.º 0001, emitida por el señor Fredy Saldarriaga Corral, alcalde del Gobierno Autónomo Descentralizado del Municipio del Cantón Atacames, que determina, a partir de lo establecido en sumario administrativo, la destitución del accionante del cargo de jefe de Avalúos y Catastros que ocupaba en dicha Municipalidad.

El juez primero de garantías penales de Esmeraldas, mediante sentencia dictada el 10 de octubre de 2011, resolvió aceptar la acción de protección interpuesta y dispuso la suspensión definitiva de la resolución N.º 0001 emitida el 11 de agosto del 2011, y el reintegro inmediato del señor Reyes a su puesto de jefe de Avalúos y Catastro, así como al pago de las remuneraciones dejadas de percibir desde el momento en que fue destituido.

El señor Fredy Gonzalo Saldarriaga Corral y el doctor Alejandro Sánchez Muñoz, en sus calidades de alcalde y procurador síndico del Gobierno Autónomo del Cantón Atacames, respectivamente, presentan recurso de apelación el 25 de octubre de 2011.

La Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas, con fecha 25 de abril de 2012, resolvió aceptar el recurso de apelación interpuesto y revocó la sentencia subida en grado, dejando a salvo los derechos del accionante para deducirlos en la vía judicial.

Frente a la mencionada decisión, con fecha 11 de junio de 2012, el señor Franklin Reyes Bone presentó acción extraordinaria de protección.

#### Detalle y fundamento de la demanda

El señor Franklin Ariosto Reyes Bone impugna la sentencia dictada por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas, dictada dentro de la acción de protección presentada en contra del acto administrativo de destitución en su contra, emitido por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Atacames. El legitimado activo manifiesta en la acción extraordinaria de protección presentada ante esta Corte, que no ha propuesto la acción contenciosa administrativa prevista en la Ley Orgánica de Servicio Público, LOSEP, por cuanto considera que esta no es eficaz, ya que, a decir del señor Reyes:

(...) sustanciarla ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo y luego mediante Recurso de Casación ante la Sala respectiva de la Corte Nacional de Justicia, toma un plazo no menor a cuatro (4) a cinco (5) años (...) Además, dicha Acción Contencioso Administrativa versaría respecto del acto materia de la Acción de Protección; cuando lo que me encuentro impugnando ahora es la sentencia violatoria de derechos que equivocadamente resolvió la demanda de aplicación de dicha garantía jurisdiccional (...)

Sostiene en lo principal que la Sala de la Corte Provincial no consideró en su sentencia ninguno de los argumentos expuestos y las evidencias presentadas, y manifiesta que “penosamente se limitó a soportar en contadas líneas que el juez de instancia no era competente en razón del territorio y la materia; y que, sorprendentemente no se había vulnerado derecho constitucional alguno del accionante”, lo cual, a decir del señor Reyes, vulneró copiosamente sus derechos y garantías constitucionales.

Manifiesta que se ha vulnerado su derecho al debido proceso en la garantía contemplada en el numeral 7 literal k, que garantiza ser juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente, al haber la Sala

determinado que el juez primero de garantías penales constitucionales de Esmeraldas era incompetente para conocer la acción de protección, pues señala que el numeral 2 del artículo 86 de la Constitución dispone que en materia de garantías jurisdiccionales se produce un caso de fueros concurrentes, en virtud del cual: “SON COMPETENTES PARA CONCERLAS TANTO LOS JUECES DEL LUGAR DONDE SE ORIGINA EL ACTO U OMISIÓN COMO EL DEL LUGAR DONDE SE PRODUCEN SUS EFECTOS”, y que: “el único órgano jurisdiccional que está facultado para pronunciarse sobre la competencia en razón del territorio y de los grados es el juez de primera instancia”, dado lo establecido en el artículo 7 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que también establece que “LA INCOMPETENCIA EN RAZON DEL TERRITORIO O GRADOS ES UNA CUESTION PREVIA QUE DEBE RESOLVERSE EN LA PRIMERA PROVIDENCIA, ESTO ES, EN LA CALIFICACIÓN DE LA DEMANDA”.

Agrega que:

(...) en efecto, los actos cuestionados fueron dictados en el cantón Esmeraldas, provincia de Esmeraldas, por lo que los jueces del cantón Atacames no serían competentes en razón del lugar donde emanaron los actos, más como ha quedado manifestado, en materia de garantías jurisdiccionales la competencia en razón del territorio también les corresponde a los jueces en razón del lugar donde los actos producen sus efectos, siendo por simple lógica **EL PRIMER LUGAR DONDE UN ACTO VIOLATORIO DE DERECHOS GENERA SUS EFECTOS, EL DOMICILIO DEL AFECTADO, QUE EN ESTE CASO ES EL CANTON DE ESMERALDAS.**

El accionante señala además que se ha vulnerado su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, pues la Sala no realizó el análisis de la situación de fondo de los argumentos que contiene la sentencia de primera instancia y de las violaciones a derechos constitucionales argumentados por el accionante. La falta de motivación, en su opinión, generó que no se hayan advertido una serie de violaciones a derechos constitucionalmente consagrados por parte del Municipio de Atacames.

Finalmente, sustenta que la vulneración del derecho a la seguridad jurídica se pone de manifiesto también, pues la Sala de la Corte Provincial omite la supremacía constitucional consagrada en los artículos 424 y 425 de la Constitución “(...) lo que conlleva una interpretación asistemática que involucra la derogación tácita y parcial del Art. 88 de la Constitución, puesto que (...) en la sentencia se obstruye de forma definitiva la posibilidad de que un acto administrativo, aun cuando vulnere derechos constitucionales, pueda ser cuestionado a través de una Acción de Protección; lo cual genera una estrambótica inseguridad jurídica (...)”.

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

El legitimado activo considera que los derechos constitucionales vulnerados son los contenidos en los artículos: 66 numerales 15 y 17; 76 numeral 3 y 7 literales a, b, c, h, k, l, y m, y 82 de la Constitución de la República.

### **Pretensión**

En virtud de los antecedentes expuestos, el legitimado activo solicita que se acepte la acción extraordinaria de protección, se declare que se han vulnerado derechos fundamentales de su persona y que, en consecuencia, como medida reparadora integral de los derechos fundamentales violados, se revoque y deje sin efecto la sentencia dictada por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas el 25 de abril de 2012 a las 09h00, dentro de la acción de protección N.º 29.966, dejando subsistente el fallo dictado en primera instancia por el Juzgado Primero de Garantías Penales de Esmeraldas el 10 de octubre de 2011 a las 14h58, en la causa N.º 0902-2011-PPHC.

### **Contestación de la demanda**

#### **Jueces de la Sala Única de la Corte Provincial de Esmeraldas**

Pese a encontrarse debidamente notificados con el avoco de conocimiento emitido el 28 de agosto de 2014, donde se dispuso que los jueces de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas, en el término de cinco días, presenten un informe debidamente argumentado de descargo sobre los argumentos que se fundamentan en la demanda de acción extraordinaria de protección, los jueces no han comparecido ni han dado cumplimiento a la disposición del juez ponente.

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

El abogado Marcos Arteaga Valenzuela, en su calidad de director nacional de Patrocinio y delegado del procurador general del Estado, con fecha 04 de septiembre de 2014 presentó un escrito mediante el cual señaló casillero constitucional.

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

### **Competencia**

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección en contra de 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**

El peticionario se encuentra legitimado para presentar la presente acción extraordinaria de protección, en virtud de cumplir con los requerimientos establecidos en el artículo 437 de la Constitución de la República y de conformidad con el artículo 439 *ibídem*, que establece que las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier

ciudadana o ciudadano, individual o colectivamente, en concordancia con el artículo 59 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

### **Análisis constitucional**

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

La acción extraordinaria de protección, establecida en el artículo 94 de la Constitución de la República, es una garantía jurisdiccional creada por para proteger los derechos constitucionales de las personas en contra de cualquier vulneración que se produzca en sentencias o autos definitivos. Así, esta acción nace y existe para garantizar y defender el respeto de los derechos constitucionales y el debido proceso.

En este sentido, de acuerdo con el artículo 437 de la Constitución de la República, la acción extraordinaria de protección procede únicamente cuando se trate de sentencias, autos y resoluciones firmes o ejecutoriados, en 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.

Al respecto, la Corte Constitucional, para el período de transición, determinó que la acción extraordinaria de protección se incorporó para:

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

Cabe señalar que la acción extraordinaria de protección es un mecanismo excepcional que busca garantizar la supremacía de la Constitución frente a acciones y omisiones de los jueces. Así, la incorporación del control de constitucionalidad de las decisiones judiciales permite garantizar que las decisiones judiciales se encuentren conformes al texto de la Constitución y respeten los derechos de las partes procesales.

En tal sentido, no se trata de una instancia superpuesta a las ya existentes, ni tiene por objeto deslegitimar o desmerecer la actuación de los jueces ordinarios, por el contrario, tiene como único fin la consecución de un sistema de justicia caracterizado por el respeto y la sujeción a la Constitución.

### **Determinación de los problemas jurídicos**

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

<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.

1. La decisión judicial recurrida ¿vulnera el derecho al debido proceso en su garantía de ser juzgado por juez competente, constante en el artículo 76 numeral 7 literal k de la Constitución de la República?
2. La sentencia impugnada ¿vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, establecido en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República?

### Resolución de los problemas jurídicos

#### 1. La decisión judicial recurrida ¿vulnera el derecho al debido proceso en su garantía de ser juzgado por juez competente, constante en el artículo 76 numeral 7 literal k de la Constitución de la República?

En relación a la garantía de ser juzgado por juez competente, la Constitución de la República determina:

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: (...)

k) Ser juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente. Nadie será juzgado por tribunales de excepción o por comisiones especiales creadas para el efecto.

El señor Franklin Ariosto Reyes Bone presenta acción extraordinaria de protección ante la Corte Constitucional, impugnando la sentencia dictada por la Sala Única de la Corte Provincial de Esmeraldas el 25 de abril de 2012, argumentando que dentro de un proceso de garantías jurisdiccionales, la competencia es una cuestión previa que debe resolverse en la primera providencia y que por tanto, es solo el juez de primera instancia el órgano jurisdiccional competente para pronunciarse sobre dicho asunto.

Según señala, al haber la Sala de la Corte Provincial determinado que el juez primero de garantías penales constitucionales de Esmeraldas era incompetente para conocer la acción de protección, se ha vulnerado el derecho al debido proceso en la garantía contemplada en el numeral 7 literal k, que garantiza ser juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente, pues sostiene que en materia de garantías jurisdiccionales, tanto los jueces del lugar donde se origina el acto u omisión como los del lugar donde se producen sus efectos son competentes para conocerlos, afirmando "(...) en materia de garantías jurisdiccionales la competencia en razón del territorio también les corresponde a los jueces en razón del lugar donde los actos producen sus efectos, siendo por simple lógica **EL PRIMER LUGAR DONDE UN ACTO VIOLATORIO DE DERECHOS GENERA SUS EFECTOS, EL DOMICILIO DEL AFECTADO, QUE EN ESTE CASO ES EL CANTON DE ESMERALDAS**".

De la revisión del expediente (fojas 454 a la 456) se desprende que el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Atacames presentó recurso de apelación contra la sentencia dictada por el juez primero de

garantías penales de Esmeraldas, dentro de la acción de protección N.º 902-2011, impugnando la competencia de dicha autoridad judicial, considerando en lo principal que el acto administrativo de destitución emitido contra el ahora accionante se generó en Atacames y sus efectos, por consiguiente, se produjeron en el mismo lugar, por lo que cualquier acción que se relacionare a este acto, según lo manifiesta el recurrente, debía presentarse ante las autoridades de dicho cantón. Adicionalmente, ponen de manifiesto en el recurso de apelación que el señor Franklin Reyes Bone presentó, previo a la acción de protección que fue conocida y tramitada por el juez primero de garantías penales de Esmeraldas, otra acción de protección "por el mismo actos (SIC), contra la misma persona y con la misma pretensión" que la contenida en el proceso tramitado con posterioridad, siendo otra jueza la que previno en el conocimiento de la acción de protección, quien, por no ser competente en razón del territorio, inadmitió dicha acción constitucional. Finalmente, la Municipalidad de Atacames señala en su impugnación que el juez de primera instancia hace una "interpretación voluble de la norma contenida en el Art. 42 numeral 4) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional al manifestar que: "(...) la acción de protección es alternativa (...) tiene la opción de acudir a los procesos ordinarios o acudir a los procesos constitucionales...", es decir, (...) se ha determinado que la acción de protección puede alternativamente presentar a elección del recurrente por la vía ordinaria o la constitucional".

A partir de lo manifestado por el Municipio de Atacames en el recurso de apelación, la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas, en sentencia dictada el 25 de abril de 2012, desarrolla primeramente los antecedentes del caso; luego, realiza el análisis de la relación de los hechos probados, concluyendo que el accionante interpuso dos demandas constitucionales de protección, la primera el 22 de agosto de 2011, ante la jueza segunda de la niñez y adolescencia de Esmeraldas, que la inadmite con fecha 24 de agosto del mismo año, y la segunda con fecha 25 de agosto de 2011, ante el juez primero de garantías penales de Esmeraldas, en cuya demanda el ahora accionante declaró bajo juramento no haber interpuesto ninguna otra sobre los mismos hechos, lo cual, a decir de la Sala, "no corresponde al contexto de la realidad procesal". Posteriormente, en el marco de los fundamentos de derecho, la Sala hace referencia a lo establecido en el artículo 40 numeral 3, y 42 numeral 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que determinan en forma general que la acción de protección es improcedente cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz, sobre lo cual la Sala señala que dentro del proceso, esta ineficacia no ha sido demostrada y que, por el contrario, la Ley Orgánica de Servicio Público sí establece la acción contencioso administrativa, que permite que cualquier servidor destituido pueda demandar ante la Sala de lo Contencioso Administrativo o ante los jueces o tribunales competentes del lugar donde se origina el acto impugnado o donde este haya producido sus efectos, demandar el reconocimiento de sus derechos. Dicho esto, la Corte Provincial resuelve aceptar el recurso de apelación interpuesto y revocar la sentencia subida en grado.

En definitiva, realizada una revisión integral de la sentencia accionada, se puede afirmar que la Corte Provincial de Justicia no se pronuncia respecto a la competencia del juez de primera instancia, siendo improcedentes los argumentos que en este sentido fueron presentados ante esta Corte por el señor Reyes.

A partir de lo señalado, esta Corte considera que el argumento respecto a la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía del juzgamiento por juez independiente, imparcial y competente, basado en que la sentencia habría determinado la incompetencia del juez de primera instancia, no es procedente debido a que la Corte Provincial no hace ningún pronunciamiento respecto al tema y, por tanto, no puede ser considerado un argumento aplicable al caso concreto.

## 2. La sentencia impugnada ¿vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, establecido en el artículo 76 numeral 7 literal I) de la Constitución de la República?

El accionante considera que la Sala no realizó el análisis de la situación de fondo sobre los argumentos que contiene la sentencia de primera instancia y de las violaciones a derechos constitucionales puestos de manifiesto por el ahora accionante. Sostiene que la Sala omitió por completo realizar un examen de las alegaciones formuladas por el accionante en su demanda y a lo largo de todo el proceso, en especial en cuanto a que el Municipio de Atacames habría dictado un acto lesivo a sus derechos sin observar el procedimiento. Por último, señala que la falta de motivación generó que no se hayan advertido una serie de violaciones a derechos constitucionalmente consagrados por parte del Municipio de Atacames.

Ante lo argumentado por el accionante, conviene señalar lo determinado en el artículo 76 numeral 7 literal I) de la Constitución de la República del Ecuador:

Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: (...) 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: I) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho.

La motivación es una garantía procesal en virtud de la cual, en la especie, la Sala de la Corte Provincial de Justicia estaba obligada a determinar las normas o principios jurídicos en que fundamentó su decisión y la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho.

Respecto a la motivación, la Corte Constitucional, para el periodo de transición, en su sentencia N.º 069-10-SEP-CC ha determinado lo siguiente:

La motivación consiste en que los antecedentes que se exponen en la parte motiva sean coherentes con lo que se resuelve, y nunca puede ser válida una motivación que sea contradictoria

con la decisión. En otras palabras: La motivación es justificación, es argumentar racionalmente para justificar una decisión aplicativa, es exposición de las razones que se han dado por los jueces para mostrar que su decisión es correcta o aceptable.

(...) el deber de motivar así concebido dota a las resoluciones judiciales de una calidad epistémica que de otro modo no tendrían, y esto es lo que hace de él un dispositivo de garantía. (...) En este contexto, el juez no puede decidir arbitrariamente, sino que está obligado a razonar de manera explícita las resoluciones que adopta, destinadas a defenderse por sí mismas ante los afectados, que no están reducidos a la pasividad inerte frente a ellas, y pueden discutir las con conocimiento de causa<sup>2</sup>.

Corresponde a los jueces, como así lo ha determinado la Corte Constitucional, mediante sentencia N.º 024-13-SEP:

(...) realizar un análisis preciso, claro y articulado entre los fundamentos fácticos y los derechos, pues no es suficiente mencionar los principios o derechos violentados, sino que es necesario determinar cómo y de qué forma se vinculan los hechos con las normas aplicables al caso concreto. Por tanto, la motivación no es solo un elemento formal, como requisito obligatorio de toda manifestación de autoridad pública, sino que constituye un elemento sustancial que expresa la garantía del derecho al debido proceso, pues permite a las partes conocer el razonamiento lógico del juez y por tanto comprender las razones jurídicas por las que se ha llegado a un fallo determinado (...)<sup>3</sup>.

Respecto a los criterios que permiten determinar si una decisión judicial se encuentra adecuada y debidamente motivada, como garantía del debido proceso, la Corte Constitucional, para el periodo de transición, en sentencia N.º 227-12-SEP-CC del 21 de junio del 2012, ha precisado que:

Para que determinada resolución se halle correctamente motivada es necesario que la autoridad que tome la decisión exponga las razones que el Derecho le ofrece para adoptarla. Dicha exposición debe hacérsela de manera razonable, lógica y comprensible, así como mostrar cómo los enunciados normativos se adecuan a los deseos de solucionar los conflictos presentados. Una decisión razonable es aquella fundada en los principios constitucionales. La decisión lógica, por su lado, implica coherencia entre las premisas y la conclusión, así como entre esta y la decisión. Una decisión comprensible, por último, debe gozar de claridad en el lenguaje, con miras a su fiscalización por parte del gran auditorio social, más allá de las partes en conflicto.

En este marco, a fin de determinar si la sentencia cumple con el requisito de razonabilidad para el caso *sub examine*, se debe verificar que la misma se encuentre conforme a la Constitución de la República, a instrumentos internacionales referentes a derechos humanos, así como a normas infraconstitucionales aplicables al caso concreto; se

<sup>2</sup> Corte Constitucional, para el periodo de transición, sentencia N.º 069-10-SEP-CC del 9 de diciembre de 2010.

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 024-13-SEP-CC, caso N.º 437-11-EP.

debe tener en cuenta que la decisión no determine criterios contrarios al ordenamiento jurídico vigente. En la especie se observa que la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas desarrolla su análisis sobre la base de las disposiciones contempladas en la Constitución de la República y fundamenta su decisión en los artículos 40 y 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, así como en la Ley Orgánica de Servicio Público, aplicables al caso concreto. En tal sentido, esta Corte considera que la sentencia cumple con el requisito de razonabilidad.

Luego, con el fin de establecer si la sentencia impugnada cumple con el presupuesto de lógica, la Corte Constitucional ha determinado que se debe verificar que la sentencia “(...) contenga una estructura ordenada, que guarde coherencia y relación directa entre los presupuestos fácticos y jurídicos, a fin de que las valoraciones y los criterios vertidos (...) guarden un hilo conductor con los hechos puestos en su conocimiento y la decisión final”<sup>4</sup>.

En la especie, la Sala de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas realiza en su sentencia un resumen de los antecedentes del caso, donde incluye las pretensiones del legitimado activo planteadas en primera instancia, así como los hechos que el señor Reyes señaló en la acción de protección. Inmediatamente, se expone en la sentencia lo acontecido en la audiencia pública llevada a cabo ante el juez constitucional de instancia, donde se manifiesta que el accionante se ratificó en sus pretensiones y donde se muestran los argumentos interpuestos por el Municipio de Atacames, procediendo luego a señalar la decisión tomada por el juez de primera instancia. A partir de haber establecido lo acontecido dentro del proceso, así como los argumentos y pretensiones de las partes, la Sala inicia el desarrollo de los considerandos para su decisión, en cuyo numeral tercero consta la relación de los hechos probados y relevantes para la resolución, que en lo principal establece que el accionante, previo sumario administrativo, fue destituido de su cargo por decisión del alcalde del Gobierno Autónomo Descentralizado de Atacames, cuya resolución fue objeto de dos demandas constitucionales de protección de derechos: la primera inadmitida y la segunda tramitada por el juez primero de garantías penales de Esmeraldas, concluyendo la Sala que el accionante, bajo juramento, declaró no haber formulado otra acción de protección sobre la misma materia y los mismos hechos, lo cual, observa la Sala, no corresponde a la realidad procesal. Posteriormente, en el considerando cuarto, sobre los fundamentos de derecho y los argumentos jurídicos que sustentan la Resolución, se hace referencia a la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en su artículo 40 que exige la concurrencia de requisitos para poder presentar la acción de protección, entre ellos, el numeral tercero, que se refiere a la inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho que se pretende vulnerado, y el artículo 42 numeral 4 respecto a la improcedencia de la acción cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial,

salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz, demostración que la Sala afirma “no existe en el proceso”, seguido a lo cual, la Sala invoca la Ley Orgánica de Servicio Público, artículo 46 primer inciso, que dispone que todo servidor público destituido podrá demandar o recurrir ante la Sala de lo Contencioso Administrativo o ante los jueces o tribunales competentes del lugar donde se origina el acto impugnado o donde este haya producido sus efectos, demandando el reconocimiento de sus derechos, y el artículo 90, que contempla el derecho de todo servidor de demandar el reconocimiento y reparación de sus derechos ante la Sala Distrital de lo Contencioso Administrativo. A partir de lo expuesto, la Corte Provincial resuelve aceptar el recurso de apelación interpuesto y revocar la sentencia subida en grado.

La Sala, como bien se puede observar, toma una decisión basada en las normas que para el caso concreto considera aplicables; sin embargo, no se evidencia una justificación o argumento razonado que justifique la decisión a la que llega, únicamente se indica que no se habría demostrado que la vía ordinaria era ineficaz, y sobre la base de aquello y de las disposiciones contempladas en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (artículos 40 y 42) y lo señalado en la Ley Orgánica de Servicio Público respecto a la acción contenciosa administrativa, resuelve aceptar el recurso planteado; aspecto que evidencia una clara falta de argumentación, pues no se explica de ninguna forma los fundamentos de la decisión. Al respecto, es importante mencionar lo que esta Corte ha manifestado mediante sentencia N.º 102-13-SEP-CC:

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

(...) las causales de improcedencia de la acción de protección, contenidas en los numerales 1, 2, 3, 4 y 5 del artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, deberán ser declaradas, mediante sentencia motivada, en los términos exigidos por la Constitución y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

(...) Los requisitos establecidos en el artículo 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional constituyen cuestiones que implican un análisis de fondo del asunto controvertido en la acción de protección, por lo tanto, podrán ser invocados por el juzgador únicamente a través de sentencia motivada, en los términos exigidos por la Constitución y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (...)<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Corte Constitucional, sentencia N.º 104-14-SEP del 09 de julio de 2014, caso N.º 1604-11-EP

<sup>5</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 102-13-SEP-CC, caso N.º 0380-10-EP.

Es decir, para considerar motivada una sentencia de acción de protección, en la que se sostenga el incumplimiento de los requisitos o las causales de improcedencia establecidos en la ley de la materia, es imperante que se justifique y se explique razonadamente, a través de un examen exhaustivo de los derechos controvertidos y los hechos, si el caso debe ser resuelto por la vía ordinaria por tratarse de asuntos de mera legalidad, o si, por el contrario, verificada la vulneración de derechos constitucionales, la vía adecuada corresponde a la acción constitucional. Dicho en otras palabras, la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas debió determinar de manera argumentada y razonada en su sentencia si los derechos constitucionales a la igualdad y no discriminación alegados por el señor Reyes Bone en la acción de protección presentada (fs. 49 vuelta y 50 del expediente de instancia), fueron o no vulnerados por el acto administrativo emitido por la Municipalidad de Atacames; fundamentación que no se evidencia en la sentencia impugnada, con lo cual se desnaturaliza la acción e incumple el mandato del artículo 88 de la Constitución de la República<sup>6</sup>.

El requisito de lógica, como así lo ha señalado esta Corte, “(...) deviene de una debida correlación entre las premisas fácticas y las normas legales que se aplican al caso concreto para obtener una conclusión razonada, la misma que conlleva al juez a tomar una decisión coherente (...)”<sup>7</sup>; sin embargo, en el caso *sub examine*, se puede concluir que no existe en la sentencia impugnada un análisis del fondo del asunto puesto a consideración de la Sala, que concatene a las premisas proporcionadas por la normativa aplicable con aquellas dadas por los hechos fácticos del caso y que justifique la decisión tomada; en tal sentido, esta Corte considera que el parámetro relativo a la lógica ha sido vulnerado por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas.

En este caso, dado que hemos determinado que la sentencia impugnada incumple con el requisito de lógica y razonabilidad en este caso, se puede concluir también que la misma no es comprensible, en virtud de lo cual, esta Corte Constitucional concluye que la sentencia impugnada ha vulnerado el derecho de las partes procesales a un debido proceso en la garantía de la motivación.

Con el fin de garantizar los derechos constitucionales de las partes, si bien la acción extraordinaria de protección presentada por el señor Franklin Ariosto Reyes Bone, se refiere a la sentencia dictada por la Sala Única de la Corte Provincial de Esmeraldas, es necesario que esta Corte se

pronuncie respecto a lo determinado en sentencia por el juez primero de garantías penales de Esmeraldas, que conoció en primera instancia la acción de protección presentada por el Sr. Reyes Bone, contra la I. Municipalidad del Cantón Atacames, cuya decisión se basa en la siguiente motivación:

(...) En cuanto a la obligatoriedad de acudir a la vía judicial ordinaria para reclamar sus derechos, debo señalar que la Acción de Protección es alternativa, porque el afectado en defensa de sus derechos tiene la opción de acudir a los procesos ordinarios o acudir a los procesos constitucionales. Se puede escoger una u otra vía; además quien impugna la vía constitucional adoptada por el Accionante, debe justificar que la vía ordinaria es adecuada y eficaz, puesto que es de dominio público que el proceso judicial ordinariamente dura dos años en las instancias y por la cantidad de incidentes que se provocan; de modo que la protección de sus derechos constitucionales queda librada a la opción que tome el accionante (...)

El juez *a quo*, en su sentencia, ha realizado tres precisiones importantes respecto a la acción de protección que son de necesaria revisión y aclaración por parte de esta Corte.

Respecto a la afirmación de que “la Acción de Protección es alternativa, porque el afectado en defensa de sus derechos tiene la opción de acudir a los procesos ordinarios o acudir a los procesos constitucionales. Se puede escoger una u otra vía”, debe precisarse que esta acción constitucional, consagrada en el artículo 88 de la Constitución de la República, tiene por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Carta Magna y se puede presentar ante la vulneración de dichos derechos, por acción u omisión, de cualquier autoridad pública no judicial o de los particulares; es decir, esta garantía procede cuando se verifique la vulneración de derechos constitucionales, para lo cual no existe otra vía más expedita y eficaz que la acción antedicha. Frente a ello, cuando la vulneración de derechos no se encuadra en la esfera constitucional, es decir, cuando se trata de conflictos en materia infraconstitucional o legal, la legislación prevé las vías idóneas y eficaces dentro de la jurisdicción ordinaria. En este orden de ideas, la acción de protección no reemplaza a las instancias judiciales ordinarias y por tanto no es una vía alternativa a aquellas, todo lo contrario, esta es idónea únicamente en cuanto a la vulneración de derechos constitucionales se trata, en cuyo caso no existe otra vía para el amparo de estos derechos. Al respecto, la Corte Constitucional ha manifestado:

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. (...) la acción de protección no sustituye los demás medios judiciales, pues en dicho caso la justicia constitucional pasaría a asumir potestades que no le corresponden, afectando la seguridad jurídica de los ciudadanos y desvirtuando la estructura jurisdiccional del Estado y desconociendo la garantía institucional que representa la Función Judicial<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> Constitución de la República, Art. 88.- Art. 88.- La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial; contra políticas públicas cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales; y cuando la violación proceda de una persona particular, si la violación del derecho provoca daño grave, si presta servicios públicos impropios, si actúa por delegación o concesión, o si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación.

<sup>7</sup> Corte Constitucional, sentencia N.º 124-14-sep-cc, de 14 de agosto de 2014, caso N.º 017-11-EP

<sup>8</sup> Corte Constitucional, sentencia N.º 016-13-SEP de 16 de mayo de

(...) la acción de protección responde al principio de subsidiaridad, no es, por tanto, una vía alternativa a otra; la acción de protección no sustituye a los demás medios judiciales, hacerlo implicaría que la justicia constitucional pase a asumir potestades que no le corresponden, afectando la seguridad jurídica de las personas, desvirtuando la estructura jurisdiccional del Estado y desconociendo la garantía institucional que representa la Función judicial<sup>9</sup>.

Por otro lado, respecto a la consideración del juzgador respecto a que “quien impugna la vía constitucional adoptada por el accionante, debe justificar que la vía ordinaria es adecuada y eficaz” es importante aclarar, en el marco de lo manifestado anteriormente, que es el juez constitucional quien, dentro de la sustanciación del proceso, debe verificar si existe vulneración a derechos constitucionales; es decir, no es la parte accionada la responsable de “justificar” o demostrar si existe otra vía eficaz o adecuada en el ámbito ordinario, sino que es el juez constitucional quien debe establecer argumentadamente, consecuencia de un examen exhaustivo del caso, si existe o no la vulneración de derechos constitucionales. En esta línea, la Corte Constitucional ha determinado, mediante sentencia N.º 016-13-SEP-CC que:

La acción de protección procede solo cuando se verifique una real vulneración de derechos constitucionales, con lo cual, le corresponde al juez verificar y argumentar si existe o no la vulneración de un derecho constitucional. Es a él a quien le corresponde analizar caso a caso, sobre la base de un ejercicio de profunda razonabilidad, los hechos y las pretensiones del actor para poder dilucidar si se trata de un caso de justicia constitucional o si por el contrario, por su naturaleza infraconstitucional su conocimiento le corresponde a la justicia ordinaria<sup>10</sup>.

Finalmente, el juez de instancia ha afirmado que “el proceso judicial ordinariamente dura dos años en las instancias por la cantidad de incidentes que se provocan; de modo que la protección de sus derechos constitucionales queda librada a la opción que tome el accionante”. Frente a ello debe señalarse que para que una resolución se halle correctamente motivada, tal como lo indica la Constitución y lo ha sostenido la Corte Constitucional en sus sentencias, es necesario que la autoridad explique las razones que el derecho le ofrece para adoptarla; sin embargo, conforme se desprende de la sentencia de primera instancia, el juez no realiza un análisis que lleve a determinar la existencia de derechos constitucionales vulnerados que justifique la sustanciación de la acción de protección, sino que fundamenta su decisión basado en la duración de la vía ordinaria por la cantidad de incidentes que se pueden presentar; tal afirmación no puede considerarse como un criterio objetivo, basado en derecho, que permita sostener que la acción de protección era la vía adecuada para el conocimiento y resolución del caso sub júdice.

2013, caso N.º 1000-12-EP.

<sup>9</sup> Corte Constitucional, sentencia N.º 059-14-SEP-CC de 02 de abril de 2014, caso N.º 0113-12-EP.

<sup>10</sup> Corte Constitucional, sentencia N.º 016-13-SEP de 16 de mayo de 2013, caso N.º 1000-12-EP

Si el juez de instancia consideró que la vía constitucional era la adecuada para la protección de los derechos reclamados por el señor Reyes Bone, su decisión debía estar sostenida en argumentos que determinen sin lugar a dudas la vulneración a derechos constitucionales, aspecto que, conforme lo analizado en líneas precedentes, no se verifica en la motivación desarrollada en la sentencia del juez primero de garantías penales de Esmeraldas.

Como bien se determinó en el análisis que antecede, la debida motivación de una decisión judicial se basa en el cumplimiento de tres criterios: razonabilidad, lógica y comprensibilidad. Del análisis expuesto se evidencia que la decisión a la que llega el juez en la sentencia dictada en primera instancia, al invocar conceptos errados sobre la acción de protección que a todas luces desnaturalizan a esta garantía jurisdiccional, vulnera las disposiciones contempladas en la Constitución y en la ley, por tanto, incumple con el requisito de razonabilidad. En cuanto al parámetro relacionado con la lógica se puede concluir que, dado que la decisión de aceptar la acción de protección se sostiene en premisas que establecen que la vía constitucional es la adecuada, fundamentado en un concepto equivocado de alternabilidad que contraria el principio de subsidiaridad de dicha garantía jurisdiccional, se puede afirmar que la sentencia carece de lógica, pues no hay una coherencia entre lo establecido por la legislación vigente respecto a la acción de protección (premisa mayor) y los hechos fácticos del caso (premisa menor) que han determinado llegar a una conclusión contraria a la Constitución y a la ley. Finalmente, y como consecuencia de la falta de razonabilidad y de lógica en la sentencia, se puede concluir que tampoco es comprensible.

En virtud de lo expuesto, esta Corte colige que la sentencia materia de la presente acción extraordinaria de protección, dictada por la Sala Única de la Corte Provincial de Esmeraldas el 25 de abril de 2012, así como la sentencia del juez primero de garantías penales de Esmeraldas, han incumplido con la garantía constitucional de la motivación, por cuanto se contraponen a parámetros de comprensibilidad, lógica y razonabilidad, que comporta que dichas resoluciones vulneren lo previsto en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República.

#### Consideraciones adicionales de la Corte Constitucional

En el caso puesto a conocimiento de esta Corte, el accionante sostiene que

(...) en la sentencia se obstruye de forma definitiva la posibilidad de que un acto administrativo, aun cuando vulnere derechos constitucionales, pueda ser cuestionado a través de una Acción de Protección; lo cual genera una estrambótica inseguridad jurídica ya que implica el desconocimiento de todas las normas y principios de interpretación consagrados en el Art. 11 de la Constitución y el Art. 3 de la LOGJCC.

Del expediente de instancia se observa que el accionante, al momento de presentar la acción de protección, aduce vulneración de su derecho a la igualdad y no discriminación, argumentando que “(...) en la tramitación del sumario administrativo el Alcalde ha tenido una discriminación hacia

mi persona, porque de los cuatro sumariados solamente a mi aplica la sanción más drástica con la destitución (...)", y que el alcalde viola el principio de igualdad "... ya que otros abogados que son funcionarios del municipio de Atacames han firmado minutas para la elaboración de escrituras de compraventa (...); sostiene además la inexistencia de "otro camino de defensa judicial, eficaz de defensa para proteger el derecho violado".

Frente a lo manifestado, esta Corte considera necesario señalar que del expediente de instancia se desprende que el accionante fue destituido de sus funciones en virtud de un sumario administrativo, decisión que se encuentra expresada en la Resolución 0001, emitida por la Alcaldía del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Atacames (fs. 7 y 8). En el documento mencionado se aprecia claramente los fundamentos que llevaron a la autoridad a determinar distintas sanciones respecto a varios sumariados dentro del proceso, siendo evidente que si bien la sanción de destitución solo es impuesta al señor Reyes Bone, esta, al igual que aquellas sanciones establecidas para el resto de funcionarios, se encuentran debidamente justificadas en el documento analizado.

Cabe recalcar que, conforme lo contemplado en el artículo 233 de la Carta Magna, ningún servidor público está exento de responsabilidades por los actos u omisiones en el ejercicio de sus funciones<sup>11</sup>. En tal sentido, si llegó a conocimiento de la Municipalidad de Atacames presuntas irregularidades cometidas dentro de la Institución, era su obligación, en observancia del artículo 226 de la Constitución de la República<sup>12</sup>, iniciar, en el marco de sus competencias, los procedimientos administrativos<sup>13</sup> orientados a conocer y

resolver las denuncias presentadas; actuaciones que de los documentos constantes en el expediente de instancia, se evidencia fueron ejecutadas conforme lo establecido en la ley y la Constitución.

Sobre la base de los recaudos procesales y en virtud de lo expresado anteriormente, se concluye que la destitución del señor Reyes Bone fue resultado de un sumario administrativo realizado por autoridad competente, en el marco de un debido proceso, sin que en el mismo se evidencie una vulneración de derechos constitucionales del funcionario; se observa más bien, que el objeto de la acción de protección tiene relación con la inconformidad del accionante en cuanto a la decisión de destitución determinada a través de la resolución dictada por la Alcaldía de la Municipalidad de Atacames; se evidencia que la pretensión es que se deje sin efecto la sanción por no estar de acuerdo con ella, lo cual no constituye un tema de ámbito constitucional, ya que existen las vías ordinarias adecuadas para su conocimiento y resolución.

Es preciso revisar lo contemplado en el artículo 88 de la Constitución de la República, relativo al objeto de la acción de protección:

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

Concordante con ello, 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 de la República y en los tratados internacionales sobre derechos humanos, que no estén amparados por otras acciones constitucionales. Es decir, la acción de protección es la garantía idónea y eficaz que procede cuando la vulneración a derechos constitucionales es verificada, con lo cual, no es aplicable otra vía para la tutela de estos derechos que no sean las garantías jurisdiccionales. No todas las vulneraciones al ordenamiento jurídico necesariamente tienen cabida para el debate en la esfera constitucional, pues para conflictos en materia de legalidad existen las vías idóneas y eficaces dentro de la jurisdicción ordinaria.

La Corte Constitucional ha sostenido que la acción de protección "no constituye un mecanismo de superposición o reemplazo de las instancias judiciales ordinarias, pues ello ocasionaría el desconocimiento de la estructura

<sup>11</sup> Constitución de la República, Art. 233.- Ninguna servidora ni servidor público estará exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones, o por sus omisiones, y serán responsables administrativa, civil y penalmente por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos. Las servidoras o servidores públicos y los delegados o representantes a los cuerpos colegiados de las instituciones del Estado, estarán sujetos a las sanciones establecidas por delitos de peculado, cohecho, concusión y enriquecimiento ilícito. La acción para perseguirlos y las penas correspondientes serán imprescriptibles y, en estos casos, los juicios se iniciarán y continuarán incluso en ausencia de las personas acusadas. Estas normas también se aplicarán a quienes participen en estos delitos, aun cuando no tengan las calidades antes señaladas.

<sup>12</sup> Constitución de la República, Art. 226.- 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.

<sup>13</sup> Ley Orgánica de Servicio Público, Art. 44.- Del sumario administrativo.- Es el proceso administrativo, oral y motivado por el cual la administración pública determinará o no el cometimiento, de las faltas administrativas establecidas en la presente Ley, por parte de una servidora o servidor público. Su procedimiento se normará en el Reglamento General de esta Ley.

El sumario administrativo se ejecutará en aplicación de las garantías al debido proceso, respeto al derecho a la defensa y aplicación del principio de que en caso de duda prevalecerá lo más favorable a la servidora o servidor. De determinarse responsabilidades administrativas, se impondrán las sanciones señaladas en la presente Ley. De establecerse

responsabilidades civiles o penales, la autoridad nominadora correrá traslado a los órganos de justicia competentes.

jurisdiccional estatal establecida por la Constitución”<sup>14</sup>. En consecuencia –señala la Corte– la acción de protección “no sustituye los demás medios judiciales, pues en dicho caso la justicia constitucional pasaría a asumir potestades que no le corresponden, afectando la seguridad jurídica de los ciudadanos y desvirtuando la estructura jurisdiccional del Estado y desconociendo la garantía institucional que representa la Función Judicial”<sup>15</sup>. La acción de protección, por tanto, no procede cuando el titular del derecho vulnerado cuenta con la posibilidad de acceder a la tutela de sus derechos en la vía ordinaria, cuando no existe raigambre constitucional.

Por lo expuesto, al no evidenciarse vulneración de derechos constitucionales, esta Corte encuentra que se trata de un tema de legalidad que cuenta con vías ordinarias para ser resuelto.

### III. DECISIÓN

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

#### SENTENCIA

1. Declarar la vulneración de los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de la motivación.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.
3. Como medida de reparación integral se dispone:
  - 3.1. Dejar sin efecto la sentencia dictada por la Sala Única de la Corte Provincial de Esmeraldas, con fecha de 25 de abril de 2012, dentro de la acción de protección N.º 790-2011.
  - 3.2. Dejar sin efecto la sentencia del 10 de octubre de 2011, dictada por el juez primero de garantías penales de Esmeraldas, dentro de la acción de protección N.º 902-2011.
  - 3.3. Archivar la causa.
4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con 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, Ruth Seni Pinoargote y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia del juez Manuel Viteri Olvera, en sesión del 04 de febrero del 2015. Lo certifico.

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

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.**- Es fiel copia del original.- Revisado por ...f.) Ilegible.- Quito, a 22 de julio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

#### CASO Nro. 0977-12-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 jueves 18 de febrero de dos mil quince.- Lo certifico.

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

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.**- Es fiel copia del original.- Revisado por ...f.) Ilegible.- Quito, a 22 de julio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

#### **CASO N.º 0977-12-EP**

**PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.**- Quito D. M., 01 de julio de 2015, las 12:20.- **VISTOS:** Agréguese al expediente el escrito presentado por el legitimado activo, señor Franklin Ariosto Reyes Bone, el 21 de febrero del 2015, mediante el cual solicita la aclaración y ampliación de la Sentencia N.º 027-15-SEP-CC, del caso 0977-12-EP, dictada por el Pleno del Organismo el 04 de febrero del 2015 y notificada a las partes procesales el 18 de febrero del 2015, tal como consta de la razón sentada por el Secretario General de la Corte. Atendiendo lo solicitado se **CONSIDERA: PRIMERO.**- La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver el presente pedido de aclaración y ampliación, de conformidad al Art. 29 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional que establece 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”. **SEGUNDO.**- El Art. 162 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y control Constitucional establece que “Las sentencias y dictámenes constitucionales son de inmediato cumplimiento, sin perjuicio de la interposición de los recursos de aclaración o ampliación, y sin perjuicio de su modulación”. Bajo estos preceptos, la aclaración y ampliación tienen 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. Más sin embargo, en caso de proceder la aclaración y/o ampliación, aquella no podrá modificar el alcance o contenido de la decisión, y solo debe limitarse a desvanecer las dudas que se produzcan en los conceptos o frases contenidos en ella, y precisar el sentido que se quiso dar al redactarla. **TERCERO.**- El Art. 66 numeral 23 de la Constitución de la República establece “El derecho a dirigir quejas y peticiones individuales y colectivas a las autoridades y a recibir atención o respuestas

<sup>14</sup> Corte Constitucional, sentencia N.º 0016-13-SEP-CC del 16 de mayo del 2013, caso N.º 1000-12-EP

<sup>15</sup> Ídem

motivadas (...). **CUARTO.-** Dentro del término de ley, el accionante de la presente causa solicita la aclaración y ampliación de la sentencia, señalando en lo principal lo siguiente: “b) (...) solicito Aclaración y Ampliación de la resolución emitida por su autoridad, en razón de haberse omitido al dejar sin efecto ambas resoluciones que las cosas vuelvan a su estado anterior, esto es que se me restituya en mi cargo en el Municipio de Esmeraldas, en concordancia con el Art. 18 de la Ley Orgánica de garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en relación a la reparación integral que deberá manifestar la restitución de mi derecho vulnerado, por lo consiguiente se servirá disponer la reintegración a mi anterior puesto de trabajo.” **QUINTO.-** Al respecto, el Pleno de la Corte Constitucional en su sentencia, resolvió lo siguiente: “1. Declarar la vulneración de los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de la motivación. 2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada. 3. Como medida de reparación integral se dispone: 3.1. Dejar sin efecto la sentencia dictada por la Sala Única de la Corte Provincial de Esmeraldas, con fecha de 25 de abril de 2012, dentro de la acción de protección N.º 790-2011. 3.2. Dejar sin efecto la sentencia del 10 de octubre de 2011, dictada por el juez primero de garantías penales de Esmeraldas, dentro de la acción de protección N.º 902-2011. 3.3 Archivar la causa.” Esta decisión se debió a que esta Corte, a través de un análisis integral de las decisiones adoptadas en las dos instancias inferiores determinó que en las sentencias de acción de protección no realizaron un análisis respecto a la vulneración de derechos constitucionales alegados por el legitimado activo, objeto primordial de dicha acción, vulnerándose por tanto el derecho al debido proceso en las garantías de ser juzgado por juez competente y el derecho a la motivación. Ante esta circunstancia, este Organismo declaró la vulneración de dicho derecho constitucional, ante la omisión incurrida por parte de los operadores judiciales. Por tanto, al declarar la vulneración se llama la atención de los jueces pues es su obligación argumentar correctamente su sentencia y justificar apropiadamente la existencia o no de derechos constitucionales vulnerados. No obstante de aquello, en ejercicio de sus facultades, como órgano garante de derechos y haciendo un análisis integral del caso concreto, con el fin de evitar una dilación innecesaria del mismo, procedió a analizar la omisión de los órganos jurisdiccionales con respecto a la existencia o no de derechos constitucionales demandados, constatándose que no existe afectación alguna a derecho constitucional, puesto que la pretensión del accionante, señor Franklin Reyes Bone, tiene relación con su inconformidad en cuanto a la decisión de destitución determinada a través de la resolución dictada por la Alcaldía de la Municipalidad de Atacames, lo cual no constituye un tema de ámbito constitucional que cuenta con las vías ordinarias adecuadas para ser tratada y resuelta, particular que fue expuesto de manera clara y precisa en la sentencia recurrida. **SEXTO.-** Como se ha señalado en líneas anteriores, la aclaración procede si la decisión judicial fuere oscura y la ampliación en cuanto no se haya resuelto algún punto controvertido. En el presente caso, una vez analizada la sentencia cuya aclaración y ampliación se solicita, esta Corte colige que la misma es clara y completa, pues resolvió, de forma pormenorizada, sobre todos los puntos controvertidos por la parte accionante. En consecuencia, por las consideraciones expuestas, el Pleno

de la Corte Constitucional resuelve **NEGAR** la petición de aclaración y ampliación formulada por el legitimado activo, señor Franklin Ariosto Reyes Bone, y dispone que se esté a lo resuelto en la Sentencia N.º. 027-15-SEP-CC, del caso 0977-12-EP, dictada por el Pleno del Organismo el 04 de febrero del 2015.- **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 7 votos a favor de los jueces: Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire sin contar con la presencia de los jueces Antonio Gagliardo Loo y Wendy Molina Andrade, en sesión de 01 de julio de 2015. Lo certifico.

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

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Es fil copia del original.- Revisado por ...f.) Ilegible.- Quito, a 22 de julio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General

Quito, D. M., 01 de julio de 2015

**SENTENCIA N.º 044-15-SIS-CC**

**CASO N.º 0004-13-IS**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

La presente acción de incumplimiento de sentencia constitucional ha sido propuesta el 1 de febrero de 2013, por Nancy Antonieta Vélez Mera, quien comparece fundamentada en el artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República y los artículos 162 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en contra de los licenciados Luis Tomalá González y Carlos Perero, rector y colector del Colegio Nacional Técnico “Muey”, respectivamente.

Con certificación del 1 de febrero de 2013, la Secretaría General de la Corte Constitucional certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

Del sorteo de causas realizado por el Pleno de la Corte Constitucional, en sesión extraordinaria del 06 de febrero de 2013, de conformidad con la disposición transitoria octava de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, correspondió a la jueza constitucional Ruth Seni Pinoargote la sustanciación del caso signado con el N.º 0004-13-IS, para que actúe como jueza ponente.

Mediante providencia del 10 de febrero de 2015, la juez constitucional Ruth Seni Pinoargote avocó conocimiento de la causa y dispuso notificar con el contenido del auto a las partes, así como al procurador general del Estado.

### **Sentencia cuyo cumplimiento se demanda**

La accionante señala que se ha incumplido la sentencia dictada el 8 de febrero de 2012 a las 10h52, por la jueza del Juzgado Segundo de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia del cantón Salinas, jurisdicción de la provincia de Santa Elena, mediante la cual se falló lo siguiente:

(...) CONCEDER LA ACCIÓN DE PROTECCIÓN propuesta por la Lcda. Nancy Antonieta Velez Mera, en contra de los señores Lcdo. Luis Tomala González y Carlos Reyes Perero, en sus calidades de Rector y Colector respectivamente del Colegio Fiscal Técnico MUEY, disponiendo el PAGO INMEDIATO DE SUS HABERES RETENIDOS, desde el mes de abril del 2004 al mes de octubre del 2005. Previéndoles a los demandados de sus obligación a dar fiel cumplimiento de lo resuelto, bajo las prevenciones que establece el Numeral 4 del Art. 86 de la Constitución de la República del Ecuador; y , Ar. 22 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional respectivamente.

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

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

La accionante en lo principal, manifiesta lo siguiente:

Que desde el año 1985 se ha desempeñado en calidad de maestra en el Colegio Nacional Técnico “MUEY” en jornada vespertina, percibiendo sus remuneraciones mensuales normalmente hasta el mes de abril de 2004, que de manera arbitraria se cambió la jornada del plantel vespertina a matutina y desde el mes de mayo de ese mismo año, los licenciados Luis Tomala González y Carlos Reyes Perero, rector y colector del colegio, en forma ilegal suspendieron el pago de sus haberes hasta el mes de octubre del año 2005, mes en el que le comenzaron a cancelar los pagos normalmente, hasta el mes de abril del año 2010 en el que se jubiló.

Que la resolución que está siendo incumplida por los licenciados Luis Tomala González y Carlos Reyes Perero es la sentencia dictada el 8 de febrero de 2012 a las 10h52, por la jueza del Juzgado Segundo de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia del cantón Salinas, jurisdicción de la provincia de Santa Elena, que dispuso el pago de los haberes retenidos desde el mes de abril de 2004 al mes de octubre de 2005.

Que mediante oficio N.º 026 del 4 de abril de 2012, los licenciados Carlos Reyes Perero y Luis Tomala González fueron notificados con dicha resolución y que se les concedió el término de 72 horas para que den cumplimiento a lo ordenado.

Que pese a los reiterados pedidos para que se dé cumplimiento de la sentencia, se ha negado el pago.

### **Pretensión**

Con estos antecedentes, la legitimada activa solicita que la Corte Constitucional lo siguiente:

Con tales antecedentes y amparado en los Arts. 436, numeral 9 de la Constitución de la República del Ecuador y el 162 y siguientes de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, presento esta acción por incumplimiento de la sentencias constitucionales, a fin de que tutelando la seguridad jurídica y los derechos adquiridos como docente del Colegio Técnico MUEY, se disponga a los demandados licenciados LUIS TOMALA GONZALES y CARLOS REYES PERERO, Rector y Colector del mencionado plantel educativo, respectivamente, la devolución de los valores retenidos por concepto de salarios desde el mes de abril del 2004 al mes de octubre del 2005, más los beneficios de ley que me corresponden como lo dispuso la Juez Temporal de Juzgado Segundo de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia del Cantón Salinas de la Provincia de Santa Elena dentro de la acción de protección No. 0519-2011.

### **Contestación a la demanda**

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

#### **Rector y colector del Colegio Fiscal Nacional Técnico MUEY**

El rector y el colector del Colegio Fiscal Nacional Técnico MUEY, pese a encontrarse legal y debidamente notificados, no han presentado el respectivo informe motivado que mediante auto del 10 de febrero de 2015, la Corte Constitucional requirió a los mencionados funcionarios públicos.

#### **Jueza de la Unidad Judicial Primera de la Familia, Mujer y Adolescencia de la Provincia de Santa Elena**

La jueza de la Unidad Judicial Primera de la Familia, Mujer y Adolescencia de la Provincia de Santa Elena, mediante oficio del 22 de abril de 2015, remitió copias de dos documentos enviados por el rector del Colegio Nacional Técnico “MUEY”.

El primero, es un oficio dirigido al director DEIB DO2 SALINAS LIBERTAD, por parte del actual rector del Colegio Nacional Técnico “MUEY”, Harol Castillo, indicándole que se le remite la boleta constitucional en la que se solicita informe motivado respecto de la causa signada N.º 0004-13-IS. Manifiesta que se ha solicitado la información al señor Tomala, quien le antecedió en este cargo directivo, y debido a que en la actualidad, el colegio no es entidad pagadora se la remiten para los fines pertinentes. Que el señor Tomala ha manifestado que los recursos se encuentran en la cuenta única pasivo CCU.

El segundo, es un oficio dirigido a la jueza de la Unidad Judicial Especializada Primera de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Santa Elena, de parte del rector del Colegio Nacional Técnico “MUEY”, Harol Castillo, indicándole que: “En atención a los oficios No. 0949 y 0951-2015-UJEPFMNA-SE, que nos hiciera llegar a esta

institución, debo manifestar que los oficios recibidos con anterioridad y que guardan relación con el mismo caso, fueron debidamente remitidos a la Dirección Distrital de Educación 02 Libertad – Salinas, tal como lo demuestro en el anexo, al no tener competencia en el aspecto presupuestario, económico y financiero”.

### **Audiencia pública**

El 05 de mayo de 2015 a las 09h00, se llevó a cabo la audiencia pública dentro de la causa a la que comparecieron la legitimada activa por intermedio de su abogado defensor y el representante de la procuraduría general del Estado, ofreciendo poder o ratificación.

El abogado defensor del accionante indicó que hasta la presente fecha el rector y el colector del colegio no han cumplido la sentencia de primer nivel que su representada obtuvo en respeto de los derechos constitucionales y que se desconocen los motivos que tenga la parte accionada para no dar cumplimiento a la sentencia.

El representante del procurador general del Estado manifestó que comparece cumpliendo con la providencia que ordena la audiencia y que corresponde al legitimado activo, presentar los documentos de descargo respecto al cumplimiento de la sentencia.

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

### **Competencia**

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

### **Legitimación activa**

La accionante se encuentra legitimada para interponer la presente acción de incumplimiento de sentencia constitucional en virtud del artículo 439 de la Constitución de la República, el cual establece que las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano, individual o colectivamente, en concordancia con el artículo 164 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

### **Análisis constitucional**

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

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República, le corresponde a la Corte Constitucional: “conocer y sancionar el incumplimiento

de las sentencias y dictámenes constitucionales”; lo cual, implica que este órgano constitucional será el encargado de la ejecución y cumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales, caso contrario, deberá adoptar las medidas necesarias para hacer efectivos sus fallos y lograr el resarcimiento de los daños causados al accionante.

A más de las atribuciones indicadas, la Corte Constitucional tiene la facultad de sancionar la inobservancia o falta de aplicación de las resoluciones que emita. El cumplimiento de las sentencias es de carácter obligatorio, pues, caso contrario, como señala el artículo 86 de la norma constitucional: “Si la sentencia o resolución no se cumple por parte de servidoras o servidores públicos, la jueza o juez ordenará su destitución del cargo o empleo, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal a que haya lugar”, demostrando de este modo la fuerza imperativa de esta disposición y los efectos de su incumplimiento.

La consolidación de un Estado constitucional de derechos y justicia atraviesa por el respeto a las normas constitucionales y el cumplimiento efectivo de los pronunciamientos que en este caso dicta la Corte Constitucional, los mismos que deben ser acatados por las autoridades y ciudadanos en virtud de la supremacía y prevalencia de la Constitución de la República. Esta Corte en la sentencia N.º 012-12-SIS-CC del 3 de abril de 2012, manifestó que: “se establece que toda autoridad, tanto pública como privada, está obligada a cumplir las resoluciones constitucionales de buena fe, es decir, que el obligado deberá respetar de forma íntegra el contenido de la sentencia o resolución, sin realizar modificaciones o interpretaciones que tiendan a cambiar su sentido. La certeza de cumplimiento de las sentencias constitucionales es una garantía básica para la existencia del Estado constitucional de derechos y justicia”, generando un precedente importante sobre el cumplimiento de sentencias constitucionales.

### **Determinación del problema jurídico**

Es deber de esta Corte observar el efectivo cumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales; para lo cual, se establece el planteamiento y resolución del siguiente problema jurídico:

**El rector y el colector del Colegio Fiscal Técnico “Muey” ¿han dado efectivo cumplimiento a la sentencia del 8 de febrero de 2012 a las 10h52, emitida por el Juzgado Segundo de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Santa Elena?**

### **Resolución del problema jurídico**

De acuerdo con la parte dispositiva de la sentencia del 8 de febrero de 2012 a las 10h52, emitida por el Juzgado Segundo de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Santa Elena, se observa que se dispuso:

(...) el PAGO INMEDIATO DE SUS HABERES RETENIDOS, desde el mes de abril del 2004 al mes de octubre del 2005. Previniéndoles a los demandados de sus obligación a dar fiel cumplimiento de lo resuelto, bajo las prevenciones que establece el Numeral 4 del Art. 86 de la Constitución de la República del Ecuador y, Ar. 22 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional respectivamente.

Esto significa que en virtud de lo dispuesto en sentencia constitucional, era obligación del rector y del colector, devolver los valores retenidos por concepto de salarios desde el mes de abril de 2004 al mes de octubre de 2005, más los beneficios de ley que le correspondían.

Para poder determinar el cabal cumplimiento de la sentencia impugnada, esta Corte procederá a examinar los elementos que fueron dispuestos en la decisión judicial. Así, se observa que la sentencia dispuso “el PAGO INMEDIATO DE SUS HABERES RETENIDOS, desde el mes de abril del 2004 al mes de octubre del 2005” y por consiguiente, obligó a los demandados a cumplir con una obligación clara y determinada.

Del expediente constitucional se desprende que no obra prueba alguna que determine que esta obligación se haya cumplido y por el contrario, obra a fojas 2 del expediente de la acción de incumplimiento un oficio N.º 026-DPSE-2012 del 4 de abril de 2012, emitido por la Defensoría del Pueblo, dirigido al rector y al colector del Colegio Fiscal Técnico “MUEY”, en el que se les indica “(...) que habiendo una Resolución Judicial, es su deber acatar tal disposición, más aun cuando esta delegación ha emitido providencia exhortando a usted (es) dar cumplimiento a la Resolución Judicial, sin que esta haya sido acatada por ustedes, es mi deber indicarle que de no acatar tal disposición, estaría usted violentando toda norma Jurisdiccional... lo cual acarrearía sanción en su contra de acuerdo a lo dispuesto en el Art. 86 numeral 4 de la Constitución Política del Ecuador.- en tal virtud, esta Delegación concede a usted el TERMINO DE 72 HORAS, para que dé cumplimiento a la SENTENCIA SEÑALADA por el JUEZ. Fenecido ese terminó deberá remitir a este despacho un informe de todo lo actuado en base a lo aquí señalado, o sobre la negativa a las disipaciones judiciales”.

Pese a los pedidos efectuados por la accionante, el rector y el colector del Colegio Fiscal Técnico “MUEY”, no han cumplido con el pago inmediato de los haberes retenidos desde el mes de abril del 2004 al mes de octubre del 2005, sin que obre del proceso, explicación alguna dirigida a esta Corte Constitucional, pese a que se han solicitado informes motivados sobre el incumplimiento que se demanda.

Ante estos hechos, la Corte Constitucional estima que no existe fundamento alguno para no cumplir con lo dispuesto en la sentencia del 8 de febrero de 2012 a las 10h52, emitida por el Juzgado Segundo de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Santa Elena, por parte del rector y colector del Colegio Fiscal Técnico “MUEY”, y cumplir con el pago de los haberes retenidos en los términos que se establecen en la sentencia.

De lo enunciado esta Corte encuentra que la sentencia del 8 de febrero de 2012 a las 10h52, emitida por el Juzgado Segundo de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Santa Elena en su parte pertinente, dispuso:

(...) CONCEDER LA ACCIÓN DE PROTECCIÓN propuesta por la Lcda. Nancy Antonieta Velez Mera, en contra de los señores Lcdo. Luis Tomala González y Carlos Reyes Perero, en sus calidades de Rector y Colector respectivamente del Colegio Fiscal Técnico MUEY, disponiendo el PAGO INMEDIATO DE SUS HABERES RETENIDOS, desde el mes de abril del 2004 al mes de octubre del 2005. Previéndoles a los demandados de sus obligación a dar fiel cumplimiento

de lo resuelto, bajo las prevenciones que establece el Numeral 4 del Art. 86 de la Constitución de la República del Ecuador; y , Ar. 22 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional respectivamente.

En el caso *sub examine*, se observa que no se ha cumplido la sentencia antes mencionada ya que se debió disponer todas las gestiones necesarias para que se realice el cálculo de sueldos retenidos que le tocaba percibir a la accionante, como se ha venido calculando para el efecto al momento de percibirse los sueldos y las bonificaciones, debiéndose efectuar el pago inmediato de los haberes retenidos, tal como se estableció en la sentencia a favor de la accionante; tomando en consideración lo que la Corte Constitucional ha dicho respecto al pago de remuneraciones y la interpretación integral del texto constitucional:

(...) la Corte sostiene que una interpretación integral del texto constitucional y concretamente de la finalidad de las garantías jurisdiccionales, nos lleva a la conclusión de que el contenido del artículo 19 de la LOGJCC, no puede ser restrictivo de derechos constitucionales, puesto que no se trata de instaurar un juicio de conocimiento o sustanciación en la jurisdicción contencioso administrativa o en la vía civil ordinaria, sino por el contrario, se trata de una fase de ejecución de la sentencia (...). Porque, objetivamente, no existe un monto de dinero a determinar, pues el monto de la remuneración del afectado, es un valor conocido que ya está determinado con anterioridad y absoluta precisión en la operación económica de la persona o entidad, pública o privada, que debe cumplir lo resuelto en la sentencia (...)<sup>1</sup>.

Con estas consideraciones y toda vez que se ha verificado que no se ha cumplido con la sentencia del 8 de febrero de 2012 a las 10h52, emitida por el Juzgado Segundo de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Santa Elena, esta Corte Constitucional toma la siguiente:

### III. DECISIÓN

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

#### SENTENCIA

1. Aceptar la acción de incumplimiento de sentencia presentada.
2. Disponer que el rector del Colegio Fiscal Nacional Técnico “MUEY”, a través de quien corresponda, realice el pago de los haberes retenidos que corresponden a los sueldos desde el mes de abril del 2004 al mes de octubre del 2005 de la accionante en virtud de lo dispuesto en la sentencia del 8 de febrero de 2012 a las 10h52, emitida por el Juzgado Segundo de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Santa Elena.
3. Notificar con el contenido de la presente sentencia al señor Ministro de Educación a fin de que disponga se agilite todos los trámites internos para el eficaz cumplimiento de la presente sentencia.

<sup>1</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 024-14-SIS-CC, caso N.º 0023-12-IS.

4. Disponer que el Ministro de Educación y el rector del Colegio Fiscal Nacional Técnico “MUEY”, en el plazo de 30 días, contados desde la fecha de la notificación de la sentencia, informe del cumplimiento de la sentencia, bajo prevenciones de aplicación del artículo 86 numeral 4 de la Constitución de la República.

5. Notifíquese publíquese y cúmplase.

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

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

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con seis votos de las señoras juezas y señores jueces: Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de los jueces Antonio Gagliardo Loo, Wendy Molina Andrade y Manuel Viteri Olvera en sesión del 01 de julio de 2015. Lo certifico.

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

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Es fiel copia del original.- Revisado por ...f.) Ilegible.- Quito, a 21 de julio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

**CASO Nro. 0004-13-IS**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que el dictamen que antecede fue suscrito por el Juez Patricio Pazmiño Freire, Presidente de la Corte Constitucional, el día martes 14 de febrero de dos mil quince.- Lo certifico.

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

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Es fiel copia del original.- Revisado por ...f.) Ilegible.- Quito, a 21 de julio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

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

**SENTENCIA N.º 164-15-SEP-CC**

**CASO N.º 0947-11-EP**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

El 17 de mayo de 2011, comparece la señora Betzaida de Lourdes Donoso Ávila, por sus propios y personales derechos, y presenta acción extraordinaria de protección, mediante la cual alega vulneración de derechos constitucionales por parte de la Junta Calificadora de Servicios Policiales respecto de la resolución dictada el 04 de agosto de 2005, por la licenciada Esperanza Estrella Rosero, presidenta de la Junta Calificadora de Servicios Policiales, mediante la cual se rechazó el otorgamiento de la pensión de montepío a su favor.

El 06 de junio de 2011, la Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, certificó que en relación a la presente causa no se presentó otra demanda con identidad de objeto y acción.

El 29 de noviembre de 2011, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, avocó conocimiento y admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 0947-11-EP.

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

De conformidad con el sorteo de causas realizado por el Pleno del Organismo en sesión extraordinaria del 03 de enero de 2013, correspondió la sustanciación del presente caso al juez constitucional Alfredo Ruiz Guzmán, quien mediante auto de 07 de mayo de 2015 a las 10h30, avocó conocimiento.

**Argumentos planteados en la demanda**

La legitimada activa Betzaida de Lourdes Donoso Ávila en lo principal, considera lo siguiente:

Que el 04 de agosto de 2005, la Junta Calificadora de Servicios Policiales, inexplicablemente, violando todo principio constitucional, legal y reglamentario, decidió retirar los derechos como beneficiaria del causante, cabo primero de Policía, Yépez Espinoza Edgar Vicente, pese a que le correspondían como cónyuge sobreviviente.

Manifiesta que según lo dispuesto en el artículo 34 literal c del Reglamento General a la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, se establece la exención al derecho de la pensión “(...) si a la fecha del fallecimiento del causante, el cónyuge sobreviviente hubiere estado legalmente separado por su voluntad o simplemente separado por más de dos (2) años” y que en virtud de esta norma, el 11 de junio de 2005, se ha entregado un parte informativo al comandante provincial de Policía Imbabura N.º 12, por parte de la Agencia P-2 (inteligencia) del CP-12, a través de la cual se hace conocer, entre otras, que por entrevista realizada a la señora Betzaida Donoso, cónyuge del fallecido, cabo primero de Policía, Edgar Vicente Yépez Espinoza, ha manifestado que estuvo separada de su esposo alrededor de dos años y que no tuvo desde ese tiempo convivencia alguna, sino que le recibía en su casa únicamente de visita como padre de su hijo, esporádicamente, una relación íntima y cuando llegaba en estado etílico, razón por la cual, durante ese tiempo, y hasta la presente fecha, tenía una relación con un ciudadano de nombres Marcelo Beltrán, quien laboraba como chofer profesional en la Cooperativa de Transporte Flota Imbabura de la ciudad de Ibarra, el mismo que tiene libertad para ingresar a cualquier hora y día a su domicilio. Que en este informe también se hace constar que, por versiones de los familiares de la señorita de nombre Yadira, han manifestado que, entre ella y el hoy occiso, cabo primero de Policía, Edgar Vicente Yépez Espinoza, han mantenido una convivencia que permaneció hasta los últimos días de su fallecimiento.

Expresa que dentro del expediente del Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional, ha presentado

toda la documentación necesaria para ser beneficiaria de la pensión por viudez, pero que asumiendo como prueba plena el antes referido parte informativo en el que –dice– se hace conocer hechos totalmente falsos y forjados, ha servido de fundamento para inhibirle de este derecho. Manifiesta que frente a estos hechos, ha agregado una declaración juramentada celebrada el 15 de febrero de 2011, en la Notaría Quinta del cantón Ibarra ante el doctor Arturo Terán Almeida, en la que consta los verdaderos hechos de la investigación que básicamente se referían a que vivió con su cónyuge el señor Edgar Vicente Yépez Espinosa hasta el día de su fallecimiento, ocurrido en la ciudad de Ibarra el 04 de diciembre de 2004, cuando sufrió el accidente de tránsito y dejó de existir el 07 del mismo mes y año, por lo que no es verdad que haya manifestado que dejó de vivir con su cónyuge por más de dos años, además que jamás pudo haber señalado que haya sido conviviente del señor Marcelo Beltrán Ruales, quien era muy amigo de su familia y de su esposo.

Finalmente, con sustento en los argumentos antes referidos la accionante considera que la resolución impugnada vulnera los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de la motivación, a la seguridad jurídica y a la tutela judicial efectiva”.

#### **Sentencia o auto que se impugna**

Cabe enfatizar que la accionante, Betzaida de Lourdes Donoso Ávila, mediante la presente acción constitucional pretende se deje sin efecto la resolución dictada por la Junta Calificadora de Servicios Policiales del Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional, mediante la cual no se le concedió la pensión de montepío, mas, no de la o las sentencias dictadas en primera y segunda instancia dentro de la acción de protección presentada por la legitimada activa, no obstante, las mismas disponen:

La sentencia de primera instancia dentro de la acción de protección N.º 264-2011, dispone:

JUZGADO TERCERO DE TRÁNSITO DE PICHINCHA. Quito, martes 29 de marzo de 2011, las 15h39. VISTOS.- (...) ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, se niega la Acción de Protección planteada por la señora Betzaida de Lourdes Donoso Ávila, en contra del Director General del ISSPOL, señor Coronel de Policía E.M. Dr. Jorge Anibal Navarrete Rivadeneira, en su calidad de Representante Legal de la mencionada institución y Lcda. Esperanza Estrella Rosero, Presidenta de la Junta Calificadora de Servicios Policiales ISSPOL (...).

Por su parte, la sentencia de segunda instancia dentro de la acción de protección N.º 311(38)-2011-MCH, dice:

(...) CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE PICHINCHA, SEGUNDA SALA DE LO LABORAL, DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA. Quito, martes 3 de mayo del 2011, las 09h32. VISTOS: (...) Por lo expuesto, ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, se desestima el recurso de apelación interpuesto por la accionante y, se confirma la sentencia subida en grado que rechaza la Acción de Protección

presentada por la Señora Betzaida de Lourdes Donoso Avila en contra del Director General del ISSPOL Cnel. De Policía E.M. Dr. Jorge Anibal Navarrete Rivadeneira y la Sra. Lcda. Esperanza Estrella Rosero, Presidenta de la Junta Calificadora de Servicios Policiales ISSPOL (...).

#### **Pretensión**

La pretensión concreta de la legitimada activa refiere a que: “una vez (sic) sustanciada la presente causa, se me conceda la ACCION EXTRAORDINARIA DE PROTECCION CONSTITUCIONAL y se deje sin efecto la resolución del ISSPOL”.

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

Por una parte, comparece la Segunda Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, integrada por el doctor Luis Araujo Pino en su calidad de juez provincial y, los doctores Pablo Ordoñez Valdivieso y Raúl Fabricio Narváez Herrería en su calidad de conjucees, quienes, en lo principal, previo análisis de la demanda de acción de protección, consideran que el juez de origen negó la referida acción constitucional y que la Sala con bases constitucionales desestimó el recurso de apelación interpuesto por la accionante y confirmó la sentencia subida en grado, en razón de que la recurrente en su demanda de acción de protección, no indica una sola argumentación del supuesto derecho vulnerado y su relación con el fallo dictado por la Sala, el 03 de mayo de 2011 a las 09h32, por lo que no es posible emitir informe alguno sobre la demanda de acción extraordinaria de protección.

De otra, comparece el abogado Marcos Arteaga Valenzuela en su calidad de director nacional de patrocinio, delegado del procurador general del Estado, quien, únicamente, señaló casilla constitucional para recibir sus notificaciones en la presente acción constitucional.

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

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

La Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones extraordinarias de protección en virtud de lo establecido en los artículos 94 y 437 de la Constitución vigente y el artículo 63 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

En el presente caso, en aplicación del principio *iura novit curia*, establecido en el artículo 4 numeral 13 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la Corte Constitucional procederá a realizar el análisis de constitucionalidad respecto de la sentencia dictada el 03 de mayo de 2011 a las 09h32, por los jueces de la Segunda 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 311(38)-2011-MCH.

#### **Legitimación activa**

La peticionaria se encuentra legitimada para interponer la presente acción extraordinaria de protección, conforme a los requerimientos establecidos en el artículo 437 de la Constitución de la República del Ecuador que dispone: “Los ciudadanos en forma individual o colectiva podrán

presentar una acción extraordinaria de protección contra sentencias, autos definitivos (...)” y del artículo 439 ibídem, que dice: “Las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano individual o colectivamente” en concordancia con el artículo 59 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional que dice: “La acción extraordinaria de protección puede ser interpuesta por cualquier persona o grupo de personas que han o hayan debido ser parte en un proceso por sí mismas o por medio de procurador judicial”.

### Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección

Conforme a lo dispuesto en el artículo 94 de la Constitución de la República y el artículo 58 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional la acción extraordinaria de protección tiene por objeto esencial la protección de derechos constitucionales y el debido proceso en sentencias, autos definitivos, resoluciones con fuerza de sentencia en los que se haya violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución, previo agotamiento de los recursos ordinarios y extraordinarios establecidos en el ordenamiento jurídico vigente. En este contexto, la Corte Constitucional, por medio de la acción extraordinaria de protección, deberá pronunciarse respecto de dos cuestiones fundamentales, a saber, sobre la vulneración de derechos constitucionales o la violación de las normas del debido proceso y de ser el caso ordenar su inmediata reparación.

Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado que:

(...) la acción extraordinaria de protección es un mecanismo excepcional que busca garantizar la supremacía de la Constitución frente a acciones u 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 conforme 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<sup>1</sup>.

Significa entonces, que la acción extraordinaria de protección se erige como la garantía constitucional de carácter jurisdiccional destinada a ejercer el control de constitucionalidad de las actuaciones de los órganos judiciales en el desempeño de sus funciones.

### Alcance del principio constitucional *iura novit curia*

Previo a la resolución del problema jurídico planteado en el caso *in examine*, conviene enfatizar que la intervención de

la Corte Constitucional, está delimitada a ejercer el control constitucional respecto de la sustanciación y resolución de los procesos de índole judicial o administrativa, a efectos de establecer si en los mismos se ha respetado y garantizado los derechos contenidos en la Constitución y en los instrumentos de protección de derechos humanos y que, en caso de comprobarse la vulneración de uno o varios derechos, ordenar su inmediata reparación integral.

En este contexto, los jueces de la Corte Constitucional tienen la facultad para intervenir en los procesos judiciales o administrativos para –previo análisis– determinar la existencia o no de vulneraciones a los derechos constitucionales.

En la tarea de análisis y revisión de constitucionalidad de los procesos ordinarios y constitucionales, el juez tiene la obligación de someterse a los principios procesales que gobiernan la justicia constitucional, entre ellos, y para efectos de análisis y resolución del caso *sub iudice*, es pertinente remitirse al principio del *iura novit curia*<sup>2</sup>. Aquel principio lo consagra el artículo 426 de la Constitución de la República del Ecuador, cuya traducción es “el juez

<sup>2</sup> La Corte Constitucional del Ecuador ha dictado varios fallos dentro de los cuales en virtud del principio *iura novit curia*, conoció aspectos que no fueron demandados por las partes procesales, pero en los cuales se advirtió vulneraciones a derechos constitucionales, conforme se observa a continuación: Sentencia No. **010-10-SEP-CC**, “Si bien es cierto que las consideraciones citadas previamente serían suficientes para atender los argumentos esgrimidos por las partes y desechar la acción extraordinaria de protección interpuesta, no lo es menos que en virtud del principio *iura novit curia*, –el juez conoce el derecho– esta Corte está plenamente facultada para analizar y pronunciarse sobre una serie de aspectos no argüidos por las partes y que podrían devenir en vulneraciones a derechos constitucionales”. Sentencia No. **022-10-SEP-CC** “Ahora bien, más allá de lo expuesto, debe quedar en claro que si esta Corte Constitucional identifica otras presuntas vulneraciones a derechos constitucionales o debido proceso en la sustanciación del proceso judicial, se radica plenamente la competencia a través de la acción extraordinaria de protección.” Sentencia No. **047-12-SEP-CC**, en la sentencia la Corte realiza una revisión del proceso con el objeto de verificar la existencia de vulneración a derechos constitucionales e incluso retrotrae el proceso hasta la etapa en que se genera la vulneración. Sentencia No. **039-13-SEP-CC**, en la sentencia la Corte al analizar si hubo violaciones a derechos constitucionales en la decisión impugnada, encontró que los mismos se habían realizado desde la primera instancia al no haber citado al actor de manera correcta, por lo que resolvió dejar sin efecto alguno todo lo actuado a partir de la providencia de calificación y citación de la demanda. Sentencia No. **088-13-SEP-CC**, en la sentencia la Corte hace uso del principio *iura novit curia*, contrastando lo resuelto por el juez de primera instancia sin que sea aquella la decisión impugnada. Sentencia No. **093-14-SEP-CC**, en la sentencia la Corte encuentra que puede existir una vulneración a derechos no invocados por el accionante y realiza la siguiente argumentación: “En el libelo de la demanda, el accionante sostiene que las decisiones judiciales impugnadas vulneran su derecho constitucional al trabajo, sin embargo, previo a hacer referencia a este derecho, la Corte Constitucional, como máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia, en aplicación del principio *iura novit curia* que establece que: ‘La jueza o juez podrá aplicar una norma distinta a la invocada por los participantes en un proceso constitucional’, estima pertinente analizar si las sentencias judiciales impugnadas cumplieron el presupuesto constitucional de motivación, así como el derecho a la dignidad humana”.

<sup>1</sup> Corte Constitucional del Ecuador; sentencia N.º 0016-13-SEP-C, caso N.º 100-12-EP.

conoce el derecho”. Este principio consiste en que el juez constitucional a partir de la activación de una garantía jurisdiccional, está facultado para fundamentar su fallo en disposiciones constitucionales, aun cuando las partes procesales no las invoquen de forma expresa.

De igual forma, el principio *iura novit curia* se encuentra contemplado en el artículo 4 numeral 13 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que dispone: “La jueza o juez podrá aplicar una norma distinta a la invocada por los participantes en un proceso constitucional”.

Complementando la norma precitada, con respecto al principio *iura novit curia*, nuestra jurisprudencia constitucional ha expuesto que con la finalidad de ampliar el alcance del referido principio cuya traducción es que “el juez conoce el derecho”, la Corte Constitucional está plenamente facultada “para analizar y pronunciarse sobre una serie de aspectos no argüidos por las partes y que podrían devenir en vulneraciones a derechos constitucionales”<sup>3</sup>. En la misma línea argumentativa, se ha precisado que en virtud del principio *iura novit curia* “el magistrado no tiene límite en el campo del puro derecho, en razón que frente al error que puedan cometer en enunciación los justiciables, tanto en lo sustancial como en lo procesal, la labor del juez es emendar este error y pronunciarse sobre el mismo”<sup>4</sup>.

En idéntica línea argumentativa, esta Corte Constitucional en la sentencia N.º 085-13-SEP-CC, manifestó que:

(...) por la regla *iura novit curia* consagrada en el artículo 4 numeral 13 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, [se puede] fundamentar la decisión en cualquier precepto constitucional, así no se lo haya invocado por las partes, o lo haya sido erróneamente (...). Por ello, esta Corte está plenamente facultada para analizar y pronunciarse sobre una serie de aspectos no argüidos por las partes y que podrían devenir en vulneraciones a derechos constitucionales”<sup>5</sup>.

Adicionalmente, la Corte Constitucional en su sentencia N.º 002-09-SAN-CC, ha expresado que: “(...) en virtud a la regla de interpretación constitucional *iura novit curia*, el juez constitucional puede sustentar su fallo en alegaciones no esgrimidas o fundamentadas por las partes (...)”<sup>6</sup>. Entonces, en atención al referido principio, a esta Corte le compete analizar, tanto omisiones de derecho como de hecho en los que hubiere incurrido la parte accionante en los procesos sobre garantías jurisdiccionales.

Corroborando lo dicho, la Corte Interamericana de Derechos Humanos a través de su jurisprudencia, se ha pronunciado en el sentido de que por medio del principio

*iura novit curia*, del cual se ha valido reiteradamente la jurisprudencia internacional, el juzgador tiene la facultad e inclusive el deber, de aplicar las disposiciones jurídicas pertinentes en una causa, aun cuando las partes no las hayan invocado expresamente<sup>7</sup>.

En efecto, a través del principio procesal *iura novit curia* el juzgador tiene la facultad de aplicar de oficio el derecho aplicable al caso concreto, que a su vez le servirá para tomar la decisión correspondiente en el mismo, en particular, cuando de por medio se encuentra un derecho subjetivo amparable, es decir, le permite al juez precisar la naturaleza y el sentido de las peticiones realizadas por el accionante para ser apreciadas en su conjunto y de manera sistemática.

De acuerdo a los criterios precedentemente, cabe indicar que el principio *iura novit curia* instituye al juez como conocedor pleno del derecho, cuyo ejercicio y responsabilidad se traslada a efectivizar el modelo de Estado constitucional de derechos y justicia en el cual la primacía de la Constitución debe materializarse a través de su aplicación directa y sin dilaciones, por lo que corresponde a los jueces convertirse en agentes racionalizadores e integradores del derecho y correlativamente realizar una interpretación finalista del texto constitucional, orientado a lograr una efectiva tutela de los derechos.

#### Determinación del problema jurídico a resolver

En el presente caso, conforme a la aclaración realizada en líneas anteriores respecto al alcance del principio *iura novit curia*, establecido en el artículo 4 numeral 13 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la Corte Constitucional examinará si la sentencia dictada el 03 de mayo de 2011 a las 09h32, por los jueces de la Segunda 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 311(38)-2011-MCH, tiene sustento constitucional; para ello, es indispensable determinar cuáles son las cuestiones constitucionales que se plantean en la demanda y sus contestaciones.

Después de un examen minucioso de los documentos existentes en el expediente, la Corte Constitucional puede determinar con claridad el problema jurídico cuya resolución es necesaria para decidir el presente caso y lo enuncia de la siguiente manera:

**La sentencia dictada el 29 de marzo de 2011 a las 15h39, por el juez adjunto dos del Juzgado Tercero de Tránsito de Pichincha, dentro de la acción de protección N.º 264-2011 y la sentencia confirmatoria dictada el 03 de mayo de 2011 a las 09h32, por los jueces de la Segunda 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 311(38)-2011-MCH, ¿vulneran los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de la motivación, a la seguridad jurídica y a la tutela judicial efectiva?**

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador para el periodo de transición, sentencia N.º 0010-10-SEP-CC, caso N.º 0502-09-EP

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador para el periodo de transición, sentencia N.º 158-12-SEP-CC, caso N.º 0768-10-EP.

<sup>5</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 085-13-SEP-CC, caso N.º 1344-12-EP

<sup>6</sup> Corte Constitucional del Ecuador para el periodo de transición, sentencia N.º 002-09-SAN-CC, caso N.º 0005-08-AN.

<sup>7</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos; Sentencias: Caso: Velásquez Rodríguez, Supra nota 51, párr. 163; Caso: Usón Ramírez, Supra nota 10, párr. 53.

En el presente caso, la pretensión de la legitimada activa, conforme consta en esta sentencia, es que a través de la acción extraordinaria de protección se deje sin efecto la resolución administrativa dictada el 04 de agosto de 2005 por la Junta Calificadora de Servicios Policiales, porque –a su criterio– en esta se han vulnerado varios derechos constitucionales y que por lo tanto, se deje sin efecto la sentencia dictada el 03 de mayo de 2011 a las 09h32, por los jueces de la Segunda 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 311(38)-2011-MCH, a través de la cual se ratificó la sentencia venida en grado en la que se dispuso la no procedencia de la acción de protección interpuesta.

Con fundamento en los criterios antes expuestos, se procederá a realizar el análisis constitucional del caso *in examine* a través de las siguientes argumentaciones:

A efectos de determinar la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación en la sentencia impugnada, previamente, cabe precisar cuál es el alcance y contenido de este derecho. Así, el mandamiento de motivar las sentencias o resoluciones tiene por objeto garantizar a la comunidad jurídica en general que tenga pleno conocimiento de las razones establecidas en la sentencia o resolución emitida con sujeción a las disposiciones del ordenamiento jurídico vigente y axiomáticamente con los mandatos constitucionales.

El objeto substancial de la motivación de las sentencias es determinar las razones por las cuales se acepta o niega las pretensiones de las partes procesales a efectos de garantizar a los justiciables una sentencia o resolución que no sea producto de la arbitrariedad sino que contenga parámetros razonables, producto de la interpretación racional del ordenamiento jurídico-constitucional. Conforme a esta lógica, los jueces y tribunales tienen la obligación de interpretar y aplicar las normas del ordenamiento jurídico en apego a los preceptos y principios constitucionales para así dotar de contenido al derecho constitucionalmente declarado evitando correlativamente su restricción o menoscabo.

El artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador dispone que en todo proceso debe cumplirse el debido proceso, en particular, la garantía de que toda resolución o sentencia debe estar debidamente motivada; conforme su texto, así lo establece:

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

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

De acuerdo con la precedente norma constitucional, todo juez o autoridad administrativa tienen la obligación de motivar sus fallos, lo cual implica que las sentencias y

resoluciones deben estar blindadas por razonamientos explícitos capaces de otorgar legitimidad a sus decisiones.

La norma constitucional establecida en el artículo 76 numeral 7 literal I, ha sido desarrollada por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la cual ha dispuesto:

Para que determinada resolución se halle correctamente motivada es necesario que la autoridad que tome la decisión exponga las razones que el derecho le ofrece para adoptarla. Dicha exposición debe hacérsela de manera razonable, lógica y comprensible, así como mostrar como los enunciados normativos se adecuan a los deseos de solucionar los conflictos presentados. Una decisión razonable es aquella fundada en los principios constitucionales. La decisión lógica, por su lado, implica coherencia entre las premisas y la conclusión, así como entre ésta y la decisión. Una decisión comprensible, por último debe gozar de claridad en el lenguaje, con miras a su fiscalización por parte del gran auditorio social, más allá de las partes en conflicto<sup>8</sup>.

De la revisión del caso *sub júdice*, se deduce que la acción de protección presentada por la accionante Betzaida de Lourdes Donoso Ávila tuvo como objetivo que se le conceda la pensión de montepío (o de viudedad) de la que es beneficiaria en su condición de cónyuge del fallecido cabo primero de Policía Edgar Vicente Yépez Espinoza y que no fue concedida por la Junta Calificadora de Servicios Policiales, por supuestamente haber incurrido en lo dispuesto en el artículo 34 literal c del Reglamento General a la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional en el que se dispone que constituye caso de exención al derecho de la pensión de viudedad cuando: “(...) a la fecha de fallecimiento del causante, el cónyuge sobreviviente hubiere estado legalmente separado por su voluntad o simplemente separado por más de dos (2) años; (...)” conforme así, resolvió la Junta Calificadora de Servicios Policiales en sesión ordinaria N.º 23 del 04 de agosto de 2005, acogiendo previamente el informe jurídico N.º 05-55-AJ-ISSPOL y el informe social emitido el 02 de junio de 2005.

Dichos informes tienen como antecedente y fundamento el “Informe investigativo sobre las relaciones amorosas del Sr. Cbop. de Policía Yépez Espinoza Edgar Vicente y la procreación de sus diferentes hijos reconocidos”, que en el literal b, hace conocer que, por versiones de la misma señora Betzaida de Lourdes Donoso Ávila, “(...) hace aproximadamente 2 años estuvo separada de su esposo porque tenía muchos percances con las diferentes convivientes y que durante este tiempo le visitaba de vez en cuando solo por verle a su hijo y por tener una que relación íntima, a mas indico que durante este tiempo tuvo una relación con un ciudadano cuyos nombres responde a MARCELO BELTRAN, el mismo que trabaja como chofer profesional en la Coop. De Transporte Flota Imbabura de esta ciudad, y que actualmente es su pretendiente el mismo que tiene toda la potestad de ingresar a la hora que el quiera a su domicilio (...) sic”.

<sup>8</sup> Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 227-12-SEP-CC, caso N.º 1212-11-EP.

Este informe es rebatido por la legitimada activa porque considera que jamás ha realizado estas declaraciones que van en detrimento de sus derechos y que por lo tanto se trata de un documento arbitrario e ilegal, en razón de que tampoco constan los nombres de las personas que han realizado la presunta “investigación” y mucho menos consta firma alguna de responsabilidad, por lo que asume que en este procedimiento se han vulnerado sus derechos constitucionales.

La accionante Betzaida Donoso Ávila, al sentirse perjudicada en sus derechos constitucionales por efecto de la resolución dictada por la Junta Calificadora de Servicios Policiales mediante la cual se le negó el otorgamiento del beneficio de pensión de montepío, consideró que la vía expedita para resarcir sus derechos presuntamente vulnerados en la referida Resolución era efectivamente la acción de protección.

La acción de protección en primera instancia fue conocida y resuelta por el juez Tercero de Tránsito de Pichincha, quien emitió su sentencia y negó la acción constitucional propuesta por la señora Betzaida Donoso Ávila en contra del director general del ISSPOL, coronel de Policía E.M., Jorge Aníbal Navarrete Rivadeneira, en su calidad de representante legal de la mencionada Institución y de la licenciada Esperanza Estrella Rosero, en su calidad de presidenta de la Junta Calificadora de Servicios Policiales ISSPOL, el 29 de marzo de 2011 a las 15h39. Esta sentencia fue confirmada por la Segunda Sala de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, el 03 de mayo de 2011 a las 09h32.

Sobre la base de las argumentaciones antes enunciadas y de las situaciones fácticas expuestas, corresponde a la Corte Constitucional acorde a lo dispuesto en el artículo 429 de la Constitución de la República, verificar si en el acto administrativo y en las sentencias que resolvieron la acción de protección se respetaron y garantizaron los derechos constitucionales o en su defecto se evidenciaron vulneraciones a los mismos, para de ser el caso ordenar su inmediata reparación.

Parte fundamental del derecho al debido proceso es la garantía de que las resoluciones de los poderes públicos deben ser motivadas. Para efectos del análisis del caso *in examine*, la Corte Constitucional considera pertinente remitirse al precedente jurisprudencial –expuesto en líneas anteriores– que establece que una sentencia está debidamente motivada si se somete a los criterios de razonabilidad, lógica y comprensibilidad. Para ello, es pertinente examinar los fundamentos que sustentan la decisión, la coherencia lógica de razonabilidad entre las consideraciones judiciales, la pretensión, las situaciones fácticas y su correspondiente vinculación a las normas constitucionales, con el fin de determinar la vulneración o no de la garantía de la motivación en las sentencias dictadas dentro de la acción de protección, análisis que se centrará a través de las siguientes puntualizaciones:

La razonabilidad se expresa a través de los razonamientos expuestos en la sentencia cuya pertinencia proviene del análisis de los hechos comprobados y de las consideraciones

jurídicas, constitucionales, legales o jurisprudenciales inherentes al caso concreto, capaces de crear una certeza jurídica cuyo objeto último es garantizar la protección de los derechos constitucionales.

De la revisión de las sentencias dictadas en primera y segunda instancia, dentro de la acción de protección presentada por la señora Betzaida Donoso Ávila, abreviadamente, puede determinarse que en ambas constan los considerandos que sirvieron de fundamento al argumento central destinado a sustentar la resolución de la acción de protección y que precisamente se refieren a que: “Los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial”, determinándose entonces –según las sentencias– que la pretensión de la accionante debió ser interpuesta, sustanciada y resuelta por los jueces de lo Contencioso Administrativo, porque, a su criterio, la reclamación de la legitimada activa fue que se deje sin efecto el acto administrativo emitido por la Junta Calificadora de Servicios Policiales, lo cual, según las sentencias analizadas, es improcedente que sea demandado vía acción de protección.

Ahora, es de vital importancia precisar que, de la revisión de los autos de primera y segunda instancia, en particular de la demanda de acción de protección, se desprende que la razón para la interposición de la misma por parte de la señora Betzaida Donoso Ávila tiene estricta relación a que, en dichas sentencias, no se ha realizado un efectivo análisis jurídico-constitucional respecto de su reclamación.

Impugnación que, a su vez, hace alusión a la ilegal y arbitraria prueba que sirvió de base para emitir el acto administrativo impugnado, esto es, el informe investigativo (fs. 7 a 8) en el que entre otras cosas se afirma que la misma señora Betzaida Donoso Ávila ha declarado que estuvo separada de su esposo Cbop. Edgar Yépez Espinoza dos años antes de su fallecimiento y que en ese tiempo tuvo una relación amorosa con el señor Marcelo Beltrán (situación esta que determinaría su incursión en lo dispuesto en la causal para la cesación del beneficio de montepío, establecida en el artículo 34 literal c del Reglamento General a la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional) el mismo que no tiene ninguna firma de responsabilidad o identificación de las personas que lo realizaron y que por lo tanto está viciado y contiene serias vulneraciones a los derechos constitucionales.

Significa entonces, que el reclamo vía acción de protección por parte de la legitimada activa no fue precisamente la impugnación del acto administrativo como tal, sino respecto de la vulneración de los derechos constitucionales que tienen relación con la ilegitimidad del proceso probatorio que sirvió de fundamento para la emisión del acto administrativo y que, a su vez, tiene relación con el contenido del informe investigativo, el mismo que, en efecto, no tiene firma de responsabilidad o identificación de las personas que elaboraron y/o realizaron la investigación, impidiéndole inclusive impugnar el mismo, además de que en las sentencias que se analizan no se hizo ninguna referencia respecto de los actos probatorios presentados por la señora Betzaida Donoso Ávila, entre las cuales consta

su declaración juramentada (fs. 47 y 48) por medio de la cual, desmiente las acusaciones unilaterales establecidas en el referido informe y que afectan sus derechos constitucionales.

Remitiéndonos al caso concreto, la accionante, al considerar que en la resolución emitida por la Junta Calificadora de Servicios Policiales –mediante la cual, se negó el pago de la pensión de montepío a favor de la señora Betzaida Donoso Ávila– soportaba serias vulneraciones a los derechos constitucionales (al debido proceso en la garantía de la motivación, a la seguridad jurídica y a la tutela judicial efectiva) decidió acudir a la acción de protección como mecanismo adecuado y eficaz para suspender y reparar los daños causados a su persona.

La referencia de la legitimada activa respecto a que en la resolución administrativa emitida por la Junta Calificadora de Servicios Policiales contenía vulneraciones de derechos constitucionales, determinó que acorde a estas situaciones fácticas los jueces de primera y segunda instancias que conocieron y resolvieron la acción de protección debieron necesariamente pronunciarse respecto de estas alegaciones y sus pretensiones, sin embargo, de lo cual, no lo hicieron, conforme consta del contenido de las sentencias.

Cabe recalcar, que en la acción de protección resuelta en primera instancia y su confirmatoria en segunda instancia, los jueces acogieron como fundamento para desestimar la acción constitucional la norma dispuesta en el artículo 173 de la Constitución de la República que dispone: “Los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial”, mediante la cual y como argumento central o *ratio decidendi*, se consideró que la pretendida vulneración de los derechos constitucionales formulados por la señora Betzaida Donoso Ávila en la resolución impugnada, debió ser conocida y resuelta por uno de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo.

De esta manera, la premisa jurídica principal, sobre la cual se edifica la argumentación que, a la postre, sostiene la decisión, resulta ajena a la naturaleza de la acción de protección centrada, fundamentalmente, en la tutela de los derechos constitucionales aducidos como vulnerados.

Es decir, las sentencias impugnadas carecen de argumentación jurídica que establezcan la verificación sobre la existencia o no de vulneraciones de derechos constitucionales habiéndose limitado a una norma constitucional de carácter formal o de procedimiento para considerar que las pretensiones de la legitimada activa pertenecen a la jurisdicción contenciosa-administrativa y no a la acción constitucional de protección, sin ni siquiera haber analizado y pronunciado sobre los hechos concretos de la pretensión.

En tal virtud, la Corte Constitucional puede constatar que el argumento recogido en las sentencias constitucionales que no aceptan la acción de protección propuesta por la señora Betzaida Donoso Ávila se aparta de los criterios de razonabilidad, en tanto, del contenido de las decisiones

judiciales no se aprecia un mínimo análisis jurídico-constitucional pues se limitan a fundamentarse, de manera impertinente, en normas de carácter formal que hacen alusión a la improcedencia de la acción de protección con respecto a las decisiones administrativas.

Respecto al criterio de lógica, esta encuentra sustento en la coherencia o conexión de las situaciones fácticas con la norma capaz de generar la razonabilidad de la resolución. Vale decir, que se deben expresar las razones de hecho y de derecho que justifican jurídica y congruentemente la decisión o fallo, evitando incurrir en contradicciones.

En el caso concreto, conforme a los hechos y las normas aplicadas para emitir el fallo de negación de la acción de protección, no se aprecia que los juzgadores hayan realizado un análisis lógico respecto de las presuntas vulneraciones de los derechos constitucionales en el proceso y resolución administrativa alegadas por la accionante, lo cual conlleva a establecer que no se ha asimilado en su verdadero contexto cual es el contenido y alcance de la acción de protección, como mecanismo jurisdiccional para remediar las vulneraciones de los derechos consagrados en la Carta Magna.

Los juzgadores de la acción de protección en primera y segunda instancia equivocaron el criterio de lógica, respecto del significado que tiene la acción de protección y su incidencia en la tutela de los derechos constitucionales. Por ello, en el caso *sub júdice*, no abordaron el examen constitucional ni determinaron la existencia o no de afectaciones de derechos. Por el contrario, los juzgadores al asumir criterios silogísticos en la aplicación de la norma, partiendo de una premisa equivocada evitaron pronunciarse sobre el fondo de asunto –que era la pretensión de la legitimada activa– situación esta que necesariamente determinó la ausencia de lógica en las sentencias impugnadas, más aun si contiene decisiones irrazonables que afectan derechos constitucionales.

Respecto del criterio de comprensibilidad, entendido como la obligación que tiene la jueza o juez para redactar sus sentencias de manera clara, concreta, inteligible, asequible y sintética respecto de las cuestiones de hecho y derecho bosquejadas y los razonamientos para adoptar la decisión, en el caso *in examine*, tiene trascendencia enunciarlos, en razón de que del contenido de las sentencias impugnadas no se advierte que se hayan realizado coherentes razonamientos jurídicos que se ajusten a las situaciones fácticas y de derechos reclamados por la hoy accionante, lo cual desemboca en incomprensibilidad respecto del verdadero contenido y alcance de la acción de protección, como mecanismo constitucional destinado a remediar posibles vulneraciones de derechos constitucionales.

En este sentido, en las sentencias impugnadas, existen evidentes contradicciones de parte de los jueces constitucionales ordinarios, al no haber asimilado y aplicado, a través de argumentos jurídicos razonables, los criterios constitucionales que rigen la acción de protección como garantía constitucional y acorde con las pretensiones de la accionante.

La Corte Constitucional, en este punto, considera que en las sentencias impugnadas existe ausencia de motivación, porque no reúnen los criterios de razonabilidad, lógica y comprensibilidad.

En aplicación del principio *iura novit curia*, esta Corte Constitucional analizará si en las sentencias de acción de protección se le ha vulnerado el derecho constitucional a la seguridad jurídica, sobre esta base la Corte realiza el siguiente análisis:

La seguridad jurídica se identifica con la necesidad social de poseer y garantizar claros y precisos modelos normativos de conducta conducentes a entregar seguridad a la realización de las previsiones normativas<sup>9</sup>. En este mismo sentido, se dice que la seguridad jurídica<sup>10</sup> establece las condiciones que debe tener el poder para producir un sistema jurídico (válido y eficaz) capaz de alcanzar sus objetivos, lo que implícitamente supone evitar aquellos aspectos del poder que pueden menoscabar la seguridad del ordenamiento normativo y por lo tanto, garantiza al individuo la certeza de la presencia de un operador jurídico competente para su defensa, protección y tutela sin que existan lagunas formales; además que, se asegura, otorga certeza y permite a la comunidad en general conocer el ámbito jurídico al que está sometido.

En este contexto, la seguridad jurídica específicamente representa la certeza normativa y la eficacia de las juezas y jueces en el ejercicio de la administración de justicia. Así, remitiéndonos al análisis del caso concreto, en particular a la sentencias impugnadas, se desprende que en ellas se ha fracturado el derecho a la seguridad jurídica, en tanto, los jueces de primera y segunda instancia que resolvieron la acción de protección presentada por la señora Betzaida Donoso Ávila, omitieron realizar un análisis razonable del caso concreto, que se sustente en la normativa vigente, constitucional y legal, previamente establecida desde la vigencia de la actual Constitución, relativa al diseño institucional, alcance y proyección de la acción de protección, que a su vez, requería, básicamente, efectuar un análisis jurídico-constitucional que determine la existencia o no de vulneraciones de derechos constitucionales, tanto en el proceso como en la resolución administrativa materia de la impugnación y que dio origen a la interposición de la acción de protección.

Es decir, los jueces, al evadir la obligación constitucional de pronunciarse respecto de las situaciones fácticas y normativas constitucionales y legales que fueron materia de la acción de protección y que hacían alusión a la presunta vulneración de derechos constitucionales, decidieron remitirse a criterios formalistas carentes de pertinencia y que concluyeron en su decisión de declarar la improcedencia de la acción de protección, decisiones estas que desnaturalizaron el derecho a la seguridad jurídica en

tanto no se garantizó, de forma precisa y clara, la realización de las previsiones normativas.

Respecto a la supuesta vulneración, en las sentencias impugnadas, del derecho a la tutela judicial efectiva que hace la legitimada activa, cabe destacar que este derecho constitucional tiene estricta relación con el derecho a la seguridad jurídica, en razón de que está destinado a salvaguardar un sistema jurídico válido y eficaz, que impida la vulneración del derecho vigente y correlativamente, para garantizar a las personas la existencia de jueces competentes que defiendan, protejan y tutelen sus derechos, evitando recurrir únicamente a las formalidades legales<sup>11</sup>, característico del Estado legalista.

Respecto del caso *in examine*, teniendo en cuenta que la tutela judicial efectiva abarca el derecho que tienen las personas para acceder al sistema judicial y a obtener de los tribunales resoluciones motivadas que eviten su indefensión, se advierte que es precisamente lo que se encuentra ausente en las sentencias impugnadas, en tanto, se evidencian desprovistas de motivación, acorde a las razones expuestas en el problema jurídico de esta sentencia pues, se reitera no se evidencia que se haya realizado un análisis riguroso respecto de las situaciones fácticas y su situación jurídica implícita, para determinar la vulneración o no de los derechos constitucionales, mediante un proceso dotado de un conjunto de garantías mínimas, cuya exigencia está determinada por el principio de supremacía constitucional dentro del Estado de derechos y justicia.

De aquí que pueda concluirse que, en las sentencias materia de análisis, se ha vulnerado también el derecho a la tutela efectiva de la accionante.

#### Otras consideraciones

En este contexto, cabe precisar que, de acuerdo a los criterios y jurisprudencia antes descritos, es preciso determinar cuál es el núcleo duro de la acción de protección contenido justamente en el artículo 88 de la Constitución de la República que establece que su objeto es: “(...) 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 (...)”, guardando concordancia con lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional que establece: “La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y tratados internacionales sobre derechos humanos, que no estén amparados por las acciones de hábeas corpus, acceso a la información pública, hábeas data, por incumplimiento, extraordinaria de protección y extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena”.

A través de las disposiciones constitucionales antes enunciadas se precisa que la garantía de acción de protección

<sup>9</sup> BACIGALUPO, Enrique; Justicia Penal y Derechos Fundamentales; Marcial Pons; Madrid; 2002; Pág. 225

<sup>10</sup> PECES BARBA, Gregorio; Curso de Derechos Fundamentales. Teoría General; Boletín Oficial del Estado; Madrid; 1999; Págs. 245 – 258

<sup>11</sup> PECES-BARBA, Gregorio; Curso de Derechos Fundamentales. Teoría General; Universidad Carlos III de Madrid; BOE; Madrid; 1999; Págs. 249 y 250.

está dispuesta para contrarrestar cualquier vulneración de derechos constitucionales realizada por la autoridad pública no judicial de forma directa y eficaz. Es decir, la garantía de acción de protección es el mecanismo constitucional apto e idóneo para restablecer los derechos constitucionales vulnerados de forma inmediata e integral.

Al respecto y con relación a la no subsidiariedad de la acción de protección, la Corte Constitucional ha dispuesto que:

La acción de protección procede solo cuando se verifique una real vulneración de derechos constitucionales, con lo cual, le corresponde al juez verificar y argumentar si existe o no vulneración de un derechos constitucional. Es a él a quien le corresponde analizar caso a caso, sobre la base de un ejercicio de profunda razonabilidad, los hechos y las pretensiones del actor para poder dilucidar si se trata de un caso de justicia constitucional o si por el contrario, por su naturaleza infraconstitucional su conocimiento le corresponde a la justicia ordinaria<sup>12</sup>.

Con igual criterio, esta Corte Constitucional en la sentencia N.º 098-13-SEP-CC, expuso lo siguiente:

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 cuáles son las vías judiciales ordinarias las adecuadas para la solución del conflicto<sup>13</sup>.

De los fragmentos jurisprudenciales que preceden, se colige que la acción de protección es el medio eficaz para la tutela de derechos constitucionales, cuando del análisis profundo de un caso concreto, se desprende que existe afectación a los mismos por parte de cualquier autoridad. Así, esta garantía jurisdiccional se erige como una garantía constitucional orientada a proteger, asegurar o hacer valer la titularidad o el ejercicio de los derechos de las personas, cometido este que exige al Estado que asuma la obligación de reconocer y respetar tales derechos mediante el aseguramiento y protección de su ejercicio, que incluye la dotación de los medios idóneos para lograr su efectividad.

En este contexto, la acción de protección se instituye como aquel recurso adecuado para revertir una situación en la que se evidencie la vulneración de uno o varios derechos constitucionales por parte de una autoridad no judicial; es decir, se trata de una garantía jurisdiccional constitucional destinada a proveer de los medios eficaces y suficientes para reparar la afectación de derechos constitucionales.

Otra de las características esenciales de la acción de protección es su eficacia, es decir, que su inclusión en la Constitución de la República como garantía determina que toda persona tiene derecho a acceder a los órganos jurisdiccionales para obtener de ellos la protección de sus derechos a través de mecanismos sencillos, rápidos y efectivos. Ello, determina que la acción de protección no deba ser asimilada como un recurso formal sino que a través de su ejercicio permita desarrollar posibilidades de hacer de ella una garantía efectiva que redunde en la protección de los derechos de las personas, evitando así que se vuelva ineficaz e inaplicable por parte de las autoridades judiciales.

Así, con respecto a la informalidad del procedimiento que debe operar en la tramitación de la acción de protección, nuestra jurisprudencia constitucional ha señalado lo siguiente:

Por su naturaleza, el procedimiento de este tipo de garantías jurisdiccionales es rápido, sencillo y eficaz. En tal sentido, se han establecido reglas procesales que simplifican el trámite, tales como la no aplicación de normas procesales o incidentes que tiendan a retardar el ágil despacho de la causa, el procedimiento oral en todas sus fases, la notificación por medios eficaces, entre otros. Justamente, la informalidad del procedimiento de la acción de protección, se justifica porque procura garantizar los derechos constitucionales de las personas, facilitando el ejercicio de dicha garantía sin mayores exigencias<sup>14</sup>.

Entonces, debe considerarse que la garantía de acción de protección representa un mecanismo constitucional adecuado, en tanto, sea “idóneo para proteger la situación jurídica infringida” y eficaz si es “capaz de producir el resultado para el que ha sido concebido”<sup>15</sup>, que es justamente el objeto de esta garantía jurisdiccional constitucional, en tanto, está destinada para otorgar protección y garantía a los derechos constitucionales, conforme a la voluntad dispuesta por el constituyente.

Sobre la base de las consideraciones antes expuestas, queda establecido que los jueces ordinarios al estar investidos de jerarquía constitucional para el conocimiento y resolución de las garantías jurisdiccionales, adquieren la obligación de que a través de sus sentencias o resoluciones debe otorgarse la debida protección y garantía los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos.

En el caso *sub júdice*, tanto el juez *a quo* como los jueces de segunda instancia, no tomaron en consideración que la resolución emitida en sesión ordinaria N.º 23 del 04 de agosto de 2005, por la Junta Calificadora de Servicios Policiales –mediante la cual no se concedió la pensión de montepío a la señora Betzaida de Lourdes Donoso Ávila– refleja vulneraciones de los derechos constitucionales de la misma que, por lo tanto, debieron ser declaradas y reparadas a través de la acción de protección interpuesta.

<sup>12</sup> Corte Constitucional del Ecuador; sentencia No. 0016-13-SEP-CC, caso No. 1000-12-EP

<sup>13</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 098-13-SEP-CC, caso N.º 0850-11-EP.

<sup>14</sup> Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 013-12-SEP-CC, caso No. 1048-11-EP

<sup>15</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos; Caso Velásquez Rodríguez; Sentencia sobre el fondo, del 29 de julio de 1988; Párrs. 64 y 66.

Frente a esta omisión en la que han incurrido los jueces de la justicia ordinaria, esta Corte Constitucional, en virtud del principio *iura novit curia* –cuyo alcance fue determinado *ut supra*– al conocer una acción extraordinaria de protección presentada en contra de una decisión dictada dentro de una garantía jurisdiccional, cuando los casos por su gravedad lo requieran, no solo debe limitar su análisis, sobre vulneración de derechos de raigambre constitucional, en la sentencia, pues, cuando advierta que la garantía jurisdiccional no cumplió su objetivo de tutelar derechos constitucionales que requieran una reparación oportuna e inmediata, debe ampliar su ámbito de acción hacia el análisis de todo el proceso constitucional.

De conformidad con lo señalado, este Organismo constitucional procede al examen de la resolución emitida en sesión ordinaria N.º 23 del 04 de agosto de 2005, por la Junta Calificadora de Servicios Policiales a fin de determinar si efectivamente en dicho acto administrativo se produjo vulneración de derechos constitucionales.

El texto de la resolución en referencia en lo principal, expone lo siguiente:

INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL  
DE LA POLICIA NACIONAL

LA JUNTA CALIFICADORA  
DE SERVICIOS POLICIALES

CONSIDERANDO

Que en sesión ordinaria No. 23 de fecha jueves 4 de agosto del 2.005 se conoció el contenido del Informe Jurídico No. 05-55-AJ-ISSPOL., de 23 de junio del 2.005, suscrito por el señor Asesor Jurídico del ISSPOL, relacionado con la CALIFICACION DE BENEFICIARIOS PARA EL PAGO DE PENSION DE MONTEPIO INICIAL DEL CAUSANTE CBOP. DE POLICIA S.A, YEPEZ ESPINOZA EDGAR VICENTE.

Que del análisis del Informe Socio-Económico de fecha 2 de junio de 2.005 y más documentos constantes en el expediente, se concluye que el causante CBOP. S.A. YEPEZ ESPINOZA EDGAR VICENTE, falleció el 07 de diciembre del 2004 fue casado con la señora DONOSO AVILA BETZAIDA DE LOURDES, con quien procreó un hijo llamado YEPEZ DONOSO EDGAR MAURICIO de 7 años, 8 meses y 20 días a la fecha de fallecimiento del padre (...).

Que de las investigaciones realizadas por la Oficina P2 del CP-12 el hoy fallecido al momento de morir mantenía convivencia con ORMAZA GARCIA BLANCA y con YADIRA CERQUERA VELASCO, mientras que su esposa BETZAIDA DE LOURDES DONOSO AVILA, se encontraba separada por dos años tiempo en el cual frecuentaba el domicilio para visitar al hijo y mantenían relaciones íntimas, además la señora DONOSO AVILA manifiesta que ha mantenido una relación con MARCELO BELTRAN, Chofer Profesional de la Cooperativa de Transporte Flota Imbabura (...).

Que constituye caso de exención al derecho de la pensión de viudedad si a la fecha del fallecimiento del causante, el cónyuge sobreviviente hubiere estado legalmente separado por

su voluntad o simplemente separado por más de dos años de acuerdo a lo dispuesto por el Art. 34, literal c) del Reglamento General a la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional.

En uso de las facultades que le competen la Junta Calificadora de Servicios Policiales:

RESUELVE

Art. 1.- ACOGER el contenido del Informe Jurídico No. 05-55-AJ-ISSPOL de 23 de junio del 2.005 en la parte pertinente, así como el Informe Socio-Económico de fecha 2 de junio de 2.005 y con fundamento en lo previsto por el Art. 33, literal a) de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional CONCEDER PENSION DE MONTEPIO a consecuencia del fallecimiento del causante CABO PRIMERO DE POLICIA S.A YEPEZ ESPINOZA EDGAR VICENTE a los hijos menores de edad: EDGAR MAURICIO YEPEZ DONOSO, ANDREA MIREYA YEPEZ ANDRANGO Y YEPEZ ORMAZA KATHERYN YHAJAIRA, quienes estarán legalmente representados por sus madres.

Art. 2.- La cónyuge sobreviviente DONOSO AVILA BETZAIDA DE LOURDES NO ACCEDE A PENSION DE MONTEPIO, por haber estado separada d más de dos años, con fundamento en lo previsto por el Art. 34 literal c) del Reglamento General de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional: tampoco acceden las señoras ORMAZA GARCÍA BLANCA Y YADIRA CERQUERA VELASCO.

Art.3.- NOTIFICAR la presente Resolución para los fines consiguientes (...).

Del análisis realizado al contenido de la resolución que precede y de los documentos que sustentan la misma, se evidencia que aquel acto administrativo fue emitido con fundamento en dos documentos, esto es; en el informe jurídico N.º 05-55-AJ-ISSPOL del 23 de junio de 2005 (fojas 21 proceso judicial) y en el informe socio-económico del 2 de junio de 2005 (fojas 22-23 proceso judicial), en virtud de los cuales los miembros de la Junta Calificadora de Servicios Policiales del Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional, al amparo de la norma contenida en el artículo 34 literal c del Reglamento General a la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, decidieron que la cónyuge sobreviviente del señor Edgar Vicente Yépez Espinoza, en razón de haber estado separada por más de dos años del causante, no se le otorgaba el beneficio de la pensión de montepío.

En este orden, se observa que una de las pruebas que sirvieron de base para emitir el acto administrativo impugnado mediante la acción de protección N.º 311(38)-2011/264-2011, fue el informe jurídico N.º 05-55-AJ-ISSPOL del 23 de junio de 2005, el cual, a su vez, fue sustentado en el informe investigativo (fs. 7 a 8 proceso judicial) en el que se sostiene que la accionante Betzaida Donoso Ávila declaró que estuvo separada de su esposo Cbop. Edgar Yépez Espinoza dos años antes de su fallecimiento y que en ese entonces tuvo una relación amorosa con el señor Marcelo Beltrán, lo cual trajo consigo que los miembros de la Junta Calificadora de Servicios Policiales del Instituto de Seguridad Social de la Policía

Nacional concluyeran que la referida accionante estaba incurso en lo dispuesto en la causal para la cesación del beneficio de montepío, establecida en el artículo 34 literal c del Reglamento General a la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional.

Ahora bien, aquella situación, necesariamente remite nuestro análisis al informe investigativo referido, en el cual se observa que no existe ninguna firma de responsabilidad o identificación de las personas que lo realizaron, siendo por tanto una prueba obtenida con violación de la Constitución y la ley, en razón de lo cual carece de validez y eficacia probatoria, puesto que vulnera derechos constitucionales de la accionante, entre ellos, el derecho a la tutela judicial efectiva, al debido proceso y a la seguridad jurídica, al amparo de la norma consagrada en el artículo 76 numeral 4 de la Constitución de la República, la cual dispone que en todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso, y establece como una de las garantías básicas del debido proceso, el que las pruebas obtenidas o actuadas con violación de la Constitución o la ley no tendrán validez alguna y carecerán de eficacia probatoria.

Finalmente, cabe enfatizar que es justificada la intervención de la Corte Constitucional, mediante la acción extraordinaria de protección, cuando se comprueba la vulneración de derechos constitucionales en los diferentes procedimientos jurisdiccionales, intervención, que de acuerdo con los criterios normativos, doctrinarios y jurisprudenciales antes expuestos, es procedente en la sentencia dictada por el juez tercero de adjunto 2 de Tránsito de Pichincha, el 29 de marzo de 2011 a las 15h39, en la sentencia dictada el 03 de mayo de 2011 a las 09h32, por los jueces de la Segunda Sala de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha y en la Resolución emitida en sesión ordinaria N.º 23 del 04 de agosto de 2005, por la Junta Calificadora de Servicios Policiales; por cuanto, se evidencia la vulneración de los derechos constitucionales a la motivación, a la seguridad jurídica y a la tutela judicial efectiva.

### III. DECISIÓN

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

#### SENTENCIA

1. Declarar la vulneración de los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de la motivación, a la seguridad jurídica y a la tutela judicial efectiva.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección presentada.
3. Como medidas de reparación integral, se dispone lo siguiente:
  - 3.1 Dejar sin efecto jurídico la sentencia dictada el 29 de marzo de 2011 a las 15h39, por el juez adjunto

2 del Juzgado Tercero de Tránsito de Pichincha, dentro de la acción de protección N.º 264-2011-MT, que niega la referida acción constitucional;

3.2 Dejar sin efecto jurídico la sentencia dictada el 03 de mayo de 2011 a las 09h32, por los jueces de la Segunda 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 311(38)-2011-MCH, que confirma la sentencia venida en grado.

3.3 Dejar también sin efecto jurídico la resolución emitida en sesión ordinaria N.º 23 del 04 de agosto de 2005, por la Junta Calificadora de Servicios Policiales, únicamente, en lo relacionado a la no concesión de la pensión de montepío a favor de la viuda señora Betzaida de Lourdes Donoso Ávila.

3.4 Disponer que el Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional pague a la señora Betzaida de Lourdes Donoso Ávila los valores correspondientes a derechos económicos referentes a la pensión de montepío o de viudedad.

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

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

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

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Es fiel copia del original.- Revisado por ...f.) Ilegible.- Quito, a 22 de julio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

#### CASO Nro. 0947-11-EP

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la Jueza Wendy Molina Andrade, suscribió la presente sentencia el día viernes 12 de junio de 2015, en calidad de presidenta (e) de la Corte Constitucional, al momento de expedirse la misma.- Lo certifico.

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

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Es fiel copia del original.- Revisado por ...f.) Ilegible.- Quito, a 22 de julio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

**CASO No. 0947-11-EP**

**PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Quito D.M., 01 de julio de 2015; las 12:15.- **VISTOS:** Agréguese al proceso el escrito de aclaración y ampliación presentado por el Ing. Pablo Guzmán Narváez, en su calidad de Director General Encargado del Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional ISSPOL, en contra de la sentencia dictada por el Pleno de la Corte Constitucional, con el N.º 164-15-SEP-CC, de fecha 20 de mayo de 2015, dentro del Caso No. 0947-11-EP. En lo principal se realizan las siguientes consideraciones: **PRIMERO.-** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 94 de la Ley Orgánica de Garantías de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en concordancia con lo determinado en el artículo 29 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, la aclaración y/o ampliación de las sentencias y dictámenes adoptados por el Pleno de la Corte Constitucional, podrá solicitarse en el término de tres días contados a partir de su notificación. En el presente caso, la Corte Constitucional verifica que el presente recurso ha sido presentado por una de las partes procesales dentro del referido término. **SEGUNDO.-** El peticionario en la parte pertinente indica que: “De lo indicado anteriormente, se infieren dos interrogantes, que motivan el presente pedido de Aclaración, y pregunto: ¿Cómo puede inferirse de la demanda de Acción de Protección propuesta por la accionante señora Betzaida Donoso Ávila, el hecho de que supuestamente no se haya realizado “análisis jurídico-constitucional” respecto a su reclamación; y que se ha señalado, radica exclusivamente en ilegitimidad del proceso probatorio o de un indebido procesamiento de la prueba? Según consta expresamente en la Resolución de la Junta Calificadora de Servicios Policiales del ISSPOL, adoptada en Sesión Ordinaria N.º 23, de 04 de agosto de 2005, la motivación de la que se sirviera dicho cuerpo colegiado para adoptar legalmente la decisión de exclusión en el pago de montepío por viudedad, fueron: el Informe Jurídico N.º 05-55-AJ-ISSPOL, de 23 de junio de 2005 emitido por el entonces Asesor Jurídico del ISSPOL; el Informe Socio-Económico de fecha 02 de junio de 2005, emitido por el Departamento de Trabajo Social del ISSPOL; y, las investigaciones realizadas por la Oficina P2 del CP-12 de la Policía Nacional; por lo tanto, en la actual sentencia de la Corte Constitucional, solo se está haciendo alusión a éste último insumo informativo (...)” (sic). En lo que respecta a la solicitud de ampliación el peticionario manifiesta: “(...) Conforme se lee y analiza de la sentencia con la que hemos sido notificados, la declaración de la supuesta vulneración de los derechos constitucionales de la peticionaria, en la forma de un supuesto desconocimiento al derecho al debido proceso y al derecho a la impugnación del informe investigativo que premonitoriamente establece la Corte; constituye muy respetuosamente a nuestro criterio, una inobservancia palmaria del límite ultra petito del que no ha de adolecer ninguna sentencia (...) surgen varias inquietudes que merecen respuesta, a través del pedido de Ampliación solicitado a la Corte (...) puesto que no cabe limitar los razonamientos planteados en dicho informe a beneficio exclusivo de una sola de las personas a las que éste se refiere, como es el de la señora Donoso Ávila; en cuyo caso y en estricta aplicación al deber que se ha impuesto

la Corte Constitucional de ampliar su ratio decidendi y velar por que se cumplan con los derechos constitucionales de cualquier persona afectada, lo que debería haber ordenado la Corte en coherencia a tal observación, es que se realice el re-análisis de las decisiones de inclusión y/o exclusión de las personas que pudieren tener derecho al montepío por viudedad (...)” (sic). **TERCERO.-** Al respecto, la Corte Constitucional hace énfasis en que las solicitudes de aclaración tienen procedencia cuando del contenido de la sentencia se desprendan puntos oscuros que dificulten su comprensión, en tanto que la ampliación tiene lugar cuando en ella no se hubieren resuelto todos los puntos sometidos a consideración de la Corte. En la especie, mediante la solicitud de aclaración y ampliación dirigida en contra de la sentencia N.º 164-15-SEP-CC, de fecha 20 de mayo de 2015, dentro del Caso N.º 0947-11-EP, dictada por el Pleno de la Corte Constitucional, se pretende que mediante estos recursos horizontales se cambie o altere la sentencia impugnada. Debe enfatizarse, que del texto de la sentencia se desprende que no cabe ampliación o aclaración alguna, porque no se evidencia ninguna obscuridad para su entendimiento y menos, que existan puntos que no se hayan resuelto en la misma, es decir, la sentencia recurrida goza de legitimidad porque realiza un eficaz análisis y se somete a los fundamentos de derecho constitucional consignados en la integralidad de su texto y se sujeta a un todo orgánico y conexo entre sus respectivas partes. **CUARTO.-** No obstante, la Corte Constitucional considera pertinente manifestar lo siguiente: a).- Con relación a los términos expuestos en la solicitud de aclaración, cabe destacar que los diferentes informes emitidos por las distintas Direcciones Departamentales del Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional (ISSPOL) –que sirvieron de fundamento para resolver la exclusión en el pago del montepío por viudedad a favor de la señora Betzaida de Lourdes Donoso Ávila- tuvieron a su vez como antecedente o fundamento el referido Informe emitido por la Oficina P2 del CP-12 de la Policía Nacional, con respecto al cual, luego de sometido a análisis por parte de la Corte Constitucional, se determinó que contenía señaladas vulneraciones de derechos constitucionales. b).- Respecto al pedido de ampliación, cabe indicar que la Corte Constitucional a través de su jurisprudencia ha establecido –conforme consta de la sentencia recurrida- que la acción de protección tiene procedencia cuando el juez verifique una real vulneración de los derechos constitucionales, por medio de un ejercicio de razonabilidad, sobre los hechos y las pretensiones, que permita determinar si se trata de un asunto de justicia constitucional o infraconstitucional. En este mismo sentido, la Corte Constitucional ha expresado que, acorde con el principio iura novit curia, el juez constitucional puede respaldar su fallo en alegaciones no recurridas o fundamentadas por las partes, que esta Corte tiene la facultad de analizar tanto las omisiones de derecho como de hecho en los que hubiere incurrido la parte accionante en los procesos de garantías jurisdiccionales y como consecuencia de ello aplicar las disposiciones jurídicas pertinentes, aun cuando las partes no las hayan invocado expresamente, de tal manera que por lo dicho no hay lugar a la alegación relativa a que la Corte Constitucional haya incurrido en “(...) una inobservancia palmaria del límite ultra petito (...)”. Por lo expuesto, se niega el pedido de aclaración y ampliación formulado por

el Ing. Pablo Guzmán Narváez, en su calidad de Director General Encargado del Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional ISSPOL y se dispone que se esté a lo ordenado en la sentencia recurrida. De esta forma, queda absuelto el requerimiento de ampliación y aclaración solicitado. **NOTIFÍQUESE.-**

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

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

**RAZÓN.-** Siento por tal, que el auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional, con 7 votos a favor de los jueces: Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire sin contar con la presencia de los jueces Antonio Gagliardo Loo y Wendy Molina Andrade, en sesión de 01 de julio de 2015. Lo certifico.

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

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Es fiel copia del original.- Revisado por ...f.) Ilegible.- Quito, a 22 de julio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

---

Quito, D. M., 17 de junio de 2015

**SENTENCIA N.º 201-15-SEP-CC**

**CASO N.º 0579-12-EP**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

De conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, ante la Corte Constitucional, para el período de transición, la señora Carmen Irene Pico Macías presentó una demanda de acción extraordinaria de protección el 19 de enero de 2012 en contra del auto dictado el 6 de diciembre de 2011, por la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Guayas, dentro del juicio de excepciones a la coactiva N.º 221-2010.

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 extraordinaria de protección N.º 0579-12-EP, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción. No obstante, se dejó constancia para los fines pertinentes que la causa N.º 0579-12-EP, tiene relación con los casos Nros. 0045-12-EP; 0060-12-E; 0134-12-EP; 0136-12-EP; 0161-12-EP; 0220-12-EP; 0224-12-EP; 0241-12-EP; 0275-11-EP; 0296-12-EP; 0324-12-EP; 0362-12-EP; 0391-12-EP; 0412-12-EP; 0437-12-EP; 0442-12-EP y 0443-12-EP.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, conformada por la jueza constitucional Ruth Seni Pinoargote y los ex jueces constitucionales Hernando Morales Vinuesa y Edgar Zárate Zárate, el 7 de junio de 2012, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 0579-12-EP por considerar que cumplía con los requisitos establecidos en la Constitución de la República y en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Efectuado el sorteo respectivo 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 causa N.º 0579-12-EP a la ex jueza constitucional Nina Pacari Vega, quien admitió a trámite dicho proceso constitucional mediante auto emitido el 21 de agosto de 2012 a las 10h10.

En este orden, el 6 de noviembre de 2012, ante la Asamblea Nacional del Ecuador, fueron posesionadas y posesionados las juezas y jueces de la Primera Corte Constitucional del Ecuador, integrada conforme lo dispuesto en los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República.

Una vez posesionada la Primera Corte Constitucional del Ecuador se sorteó la causa N.º 0579-12-EP, correspondiendo su sustanciación a la jueza constitucional María del Carmen Maldonado Sánchez, quien avocó conocimiento del proceso constitucional mediante auto emitido el 29 de mayo de 2015 a las 10h00.

Así, una vez detallado el resumen de admisibilidad y habiéndose agotado el trámite establecido en la ley de la materia para la sustanciación de la garantía jurisdiccional de acción extraordinaria de protección, el Pleno de la Corte Constitucional atento a lo dispuesto en el artículo 63 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional resolverá la presente causa.

**Breve descripción del caso**

FILANBANCO S. A., en liquidación, inició procedimiento de jurisdicción coactiva en contra de Carmen Irene Pico Macías, por presuntas obligaciones pendientes con esta entidad financiera.

La señora Carmen Irene Pico Macías, por sus propios y personales derechos, incoó juicio de excepciones a la coactiva iniciada por FILANBANCO S. A., en liquidación por haberes adeudados a esta entidad financiera. La causa quedó radicada en el Juzgado Décimo de lo Civil de Guayas. Mediante auto del 30 de diciembre de 2009 a las 15h05, la judicatura de primera instancia declaró la terminación del juicio en virtud de la inactividad procesal de la actora.

La accionante presentó recurso de apelación, mismo que fue puesto en conocimiento de la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Guayas.

Mediante auto dictado el 6 de diciembre de 2011, la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Guayas declaró la conclusión del juicio y

el archivo del expediente por cuanto la parte actora del proceso de excepciones no consignó el dinero conforme lo determina el ordenamiento legal vigente.

### Decisión judicial que se impugna

La decisión judicial impugnada es el auto dictado el 6 de diciembre de 2011, por los jueces de la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Guayas, dentro del juicio de excepciones a la coactiva N.º 221-2010 que textualmente, señala:

Guayaquil, 06 de diciembre del 2011; las 15h51.-

VISTOS: Dentro del juicio de Excepciones N.º 221-2010, seguido por CARMEN IRENE PICO MACIAS contra FILANBANCO S.A. JUEZ DE COACTIVA AB. CECILIA MARÍA ZURITA TOLEDO, en liquidación se ha expedido lo siguiente.- “Guayaquil, 06 de diciembre de 2011; las 15h51.- VISTOS: En la Disposición Transitoria de la LEY DE FOMENTO AMBIENTAL Y OPTIMIZACIÓN DE LOS INGRESOS DEL ESTADO, publicada en el Registro Oficial N.º 583, del jueves 24 de noviembre de 2011 y que se manda agregar al Código de Procedimiento Civil, se lee: Disposición Transitoria: De conformidad con lo establecido en el art. 968 del Código de Procedimiento Civil, en aquellas demandas o juicios de excepciones presentados con anterioridad a la vigencia de esta reforma, se da un plazo improrrogable e inmediato de 10 días para que los deudores, sus herederos, fiadores o más obligados, cumplan en consignar el dinero que hace referencia el art. 968 inciso tercero del Código de Procedimiento Civil, sin que en ningún caso, esta disposición sea motivo para declarar nulidad procesal, presentar recurso o acción alguna”. A su vez, el inciso segundo de la misma disposición transitoria, señala: “Cumplido el plazo establecido en la disposición transitoria anterior, se les otorga a los Juzgadores o Juzgadoras de primera o segunda instancia, Tribunales Contenciosos Administrativos o de casación, el término de veinticuatro horas improrrogables, para ordenar la conclusión, que se oficie al Juzgado de Coactiva y se disponga el archivo del proceso; y, en el mismo término de veinticuatro horas las Secretarías y Secretarios, para notificar lo resuelto al funcionario competente de la Institución de origen (Juzgado de Coactivo) y archivar el proceso”. En consecuencia, como de autos no consta que Carmen Irene Pico Macías, deudora principal, haya dado cumplimiento a tal mandato dentro del plazo de diez días antes señalado, esta Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, se limita a ordenar: 1) La conclusión del presente juicio; 2) Que se oficie al Juzgado que originó este proceso; y, 3) Que se archive el expediente. La señora secretaria cumpla en el día con lo que señala el tercer inciso de la antes indicada disposición transitoria.- Notifíquese.

### Detalle y fundamento de la demanda

La señora Carmen Irene Pico Macías presentó demanda de acción extraordinaria de protección señalando en lo principal, que el auto que se impugna, esto es, el dictado el 6 de diciembre de 2011, por la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Guayas, dentro del juicio de excepciones a la coactiva N.º 221-2010, declaró concluido el juicio iniciado por falsificación de asientos contables en contra de Filanbanco S. A., en liquidación.

De esta manera, alega la actora que el juicio de excepciones a la coactiva fue declarado concluido y en consecuencia, archivado, sobre la base de lo ordenado en la disposición transitoria décima de la Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado que establece en lo pertinente: “De conformidad con lo establecido en el art. 968 del Código de Procedimiento Civil, en aquellas demandas o juicios de excepciones presentados con anterioridad a la vigencia de esta reforma, se da un plazo improrrogable e inmediato de 10 días para que los deudores, sus herederos, fiadores o más obligados, cumplan en consignar el dinero que hace referencia el art. 968 inciso tercero del Código de Procedimiento Civil”.

De ahí que, conforme señala la referida norma jurídica, una vez cumplido el plazo establecido en la citada disposición transitoria décima de la Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado, los juzgadores o juzgadoras de primera o segunda instancia, tribunales contenciosos administrativos o de casación, en el término de veinticuatro horas debían ordenar la conclusión y archivo del proceso. En tal virtud, siendo que la señora Carmen Irene Pico Macías, deudora principal, no dio cumplimiento a la consignación en el plazo señalado de diez días, la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas declaró concluido el juicio.

No obstante, la accionante indica en su demanda que la invocada disposición transitoria décima de la Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado remite al artículo 968 del Código de Procedimiento Civil, cuyo último inciso exime de la obligación de consignar el dinero en los casos de que la excepción que fundamenta el juicio de excepciones sea la de falsificación de documentos, conforme sucede en el presente.

En este contexto, a criterio de lo actora, el auto del 6 de diciembre de 2011, emitido por la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dejó sin fundamento la inocencia que fue declarada judicialmente a su favor. Así, señala que la providencia vulnera los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva (artículo 75), al debido proceso (artículo 76 numeral 1), a la defensa (artículo 76 numeral 7 literales a, m y l) y a la seguridad jurídica (artículo 82).

### Pretensión concreta

Con los antecedentes expuestos, la accionante solicita a la Corte Constitucional aceptar la acción extraordinaria de protección planteada y en consecuencia, dejar sin efecto el auto dictado el 6 de diciembre de 2011, por la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dentro del juicio de excepciones a la coactiva N.º 221-2010.

Dicha pretensión se la realiza en los siguientes términos:

- I. Que se declare que en el auto dictado por la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas el 6 de diciembre del 2011, a las 15h51, dentro del juicio de excepciones N.º 221-2010, auto ratificado mediante providencia del 16 de los mismos mes y año, y se ha violado

los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, a la defensa, al debido proceso y a la seguridad jurídica en la forma argumentada.

II. Que en consecuencia se deje sin efecto la antedicha decisión judicial; y,

III. Que en mérito de los sobreseimientos definitivos que obras (sic) de autos, de los que se desprende mi absoluta inocencia, y en consecuencia la falsedad de los títulos en los que se basa la coactiva, se disponga el archivo del juicio N.º FL-176-2005, que injustamente me sigue Filanbanco S.A. en liquidación.

### **Derecho constitucional que la accionante considera vulnerado**

La accionante Carmen Irene Pico Macías considera vulnerado el derecho constitucional a la seguridad jurídica, contenido en el artículo 82 de la Constitución de la República. Si bien la accionante en su demanda, señala también como vulnerados los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva (artículo 75), al debido proceso (artículo 76 numeral 1) y a la defensa (artículo 76 numeral 7 literales **a**, **m** y **l**), aquellos se encuentran únicamente enunciados, sin que exista ninguna argumentación al respecto, por lo que esta Corte se pronunciará respecto de la presunta vulneración del derecho a la seguridad jurídica.

### **Contestación a la demanda**

#### **Autoridades jurisdiccionales demandadas: Jueces de la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas**

Mediante escrito presentado el 27 de septiembre de 2012, comparece la abogada Inés Rizzo Pastor y los abogados Jorge Jaramillo Jaramillo y Vicente Salazar Neira en calidad de jueza interina, juez y conjuez, respectivamente, de la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, con el objeto de presentar el informe de descargo correspondiente.

Los comparecientes señalan en lo principal que el expediente original de excepciones a la coactiva N.º 221-2010 al que se refiere la accionante y que ha sido tramitado en segunda instancia, se encuentran en la Corte Constitucional, sin que exista copia del mismo en la Secretaría de dicha judicatura. Adicionan que cuentan únicamente, con la copia de la resolución impugnada, razón por la cual se remiten a su contenido, reiterando que su actuación se la realizó en apego a la ley.

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

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

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

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

Nuestra Norma Suprema establece tres tipos de garantías constitucionales con la finalidad de asegurar el ejercicio de los derechos contenidos en la Constitución de la República y en instrumentos internacionales de derechos humanos.

Por un lado, las garantías denominadas normativas que consisten en el deber que tienen todos los órganos con potestad normativa de adecuar formal y materialmente las normas jurídicas al marco constitucional; por otro lado, las garantías institucionales, que tienen relación con la obligación de la administración pública de garantizar los derechos constitucionales en la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos y finalmente, las garantías jurisdiccionales, mediante las cuales se recurre a la intervención jurisdiccional cuando las acciones u omisiones del sector público o de particulares, vulneran los derechos de las personas.

Dentro de este último tipo de garantías, se encuentra la acción extraordinaria de protección, que de conformidad con el artículo 58 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, tiene por objeto la protección de los derechos constitucionales y el debido proceso en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, en los que se hayan violado por acción u omisión, derechos reconocidos en la Constitución.

De acuerdo al artículo 94 de la Constitución, las acciones extraordinarias de protección deben ser presentadas ante la Corte Constitucional y proceden solamente cuando se han agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, a menos que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia de la persona titular del derecho constitucional vulnerado.

Lo anterior implica que la acción extraordinaria de protección como garantía constitucional jurisdiccional, constituye un elemento importante en el Estado constitucional de derechos y justicia ecuatoriano, cuya tarea es proteger el debido proceso y otros derechos constitucionales vulnerados en decisiones judiciales, siendo la naturaleza de esta garantía eminentemente reparatoria.

### **Análisis constitucional**

Considerando la relación del hecho constitucionalmente relevante y los elementos fácticos descritos en la demanda de acción extraordinaria de protección planteada por la señora Carmen Irene Pico Macías, el Pleno de la Corte Constitucional sistematizará el análisis del caso concreto a partir de la formulación y solución del siguiente problema jurídico:

**El auto emitido por los jueces de la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Guayas, dentro del juicio de excepciones a la coactiva**

**N.º 221-2010, ¿vulneró el derecho constitucional a la seguridad jurídica establecido en el artículo 82 de la Constitución de la República?**

El derecho constitucional a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas, previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes de conformidad a lo dispuesto en el artículo 82 de la Constitución: “Art. 82.- El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”.

De esta manera se evidencia que la seguridad jurídica constituye un derecho de protección y una garantía que persigue la materialización de la juridicidad en todas las actuaciones de la autoridad, configura en las personas una situación de certeza respecto de la tutela de sus derechos constitucionales y genera confianza de los ciudadanos en las instituciones. En esa línea de ideas, esta Corte Constitucional en la sentencia N.º 048-13-SCN-CC<sup>1</sup>, estableció que la seguridad jurídica se satisface por medio de las siguientes condiciones: “[...] la preexistencia y estabilidad de las prescripciones normativas que componen el ordenamiento jurídico, tanto desde la perspectiva de su vigencia, como de su aplicación a casos concretos [...]. La seguridad jurídica solamente se consigue cuando, al verificarse determinado supuesto fáctico, el ordenamiento jurídico responde con una solución uniforme respecto de casos en que el mismo presupuesto se presente”.

En el caso *sub examine*, la accionante, en su demanda, señala que el auto dictado el 6 de diciembre de 2011, por los jueces de la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Guayas, dentro del juicio de excepciones a la coactiva N.º 221-2010 que seguía en contra de Filanbanco S. A., en liquidación, vulnera su derecho a la seguridad jurídica por cuanto la Sala no observó las normas jurídicas que rigen al juicio de excepciones al haber declarado concluido el proceso y ordenado su archivo. Así, la actora indica en su demanda que: “La Disposición Transitoria de la Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado invocada por la Sala remite al artículo 968 del Código de Procedimiento Civil, artículo cuyo último inciso exime de la obligación de consignar en los casos de falsificación de documentos”, concluyendo que ya que el juicio de excepciones tiene como fundamento la excepción de falsedad de los documentos, ya que la disposición transitoria no le es aplicable por haber presentado la demanda antes de la expedición de la ley que la contiene, a su criterio no debe consignar el valor establecido en la citada ley.

**Respecto a la alegación de estar exenta de consignar, dentro del juicio de excepciones a la coactiva, el valor de la obligación determinada en el juicio coactivo**

Con la expedición de la Ley de Fomento Ambiental, el 24 de noviembre de 2011, fecha de su publicación en el Registro Oficial, se incluyó una modificación al Código

de Procedimiento Civil y una obligación dentro de la expedida ley: Por un lado, se modificó el artículo 968 del Código de Procedimiento Civil, eliminando la exención de consignar el valor determinado en el juicio coactivo en el caso de que el juicio de excepciones a dicha coactiva verse sobre la falsedad de los documentos y por otro lado, mediante la transitoria décima, se dispuso la consignación de la totalidad del valor demandado dentro de los juicios coactivos, previo a continuar con la sustanciación de los juicios de excepciones propuestos contra éstos.

La modificación al Código de Procedimiento Civil, contenida en la disposición cuarta para el cobro eficiente de las acreencias del Estado de la Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado, establece lo siguiente:

Cuarta: Sustitúyase el primer y tercer inciso del artículo 968 del Código de Procedimiento Civil, por los siguientes textos:

“Serán admisibles las excepciones que se deduzcan en juicio coactivo”.

“Para que el trámite de las excepciones suspenda la ejecución coactiva, será necesaria la consignación de la cantidad a que asciende la deuda, sus intereses y costas, aún en el caso de que dichas excepciones propuestas versaren sobre falsificación de documentos o sobre prescripción de la acción”.

De la norma citada, se advierte que al haberse modificado el artículo 968 del Código de Procedimiento Civil, se incluyó la obligación de consignar el valor de la deuda determinada en el juicio coactivo “aún en el caso de que el juicio de excepciones verse sobre falsificación de documentos”, refiriéndose a aquellos que sustentan la emisión del auto de pago, derogándose de esta manera la exención antes vigente y alegada por la legitimada activa.

Por este motivo, los jueces de la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Guayas, al haber ordenado a la accionante el depósito del monto de la presunta obligación mantenida con Filanbanco S. A., en liquidación, tal como lo disponía la disposición transitoria décima de la Ley de Fomento Ambiental y Optimización de Recursos del Estado, cumplieron con lo dispuesto en el ordenamiento jurídico, quedando sin asidero la alegación de la actora.

Por lo expuesto se concluye que respecto a la alegación de estar exenta de consignar dentro del juicio de excepciones a la coactiva, el valor de la obligación determinada en el juicio coactivo, al ya no encontrarse vigente tal exención, no existe ninguna vulneración al derecho a la seguridad jurídica de la accionante.

**Respecto a la obligación de consignar el monto de la deuda para continuar con la sustanciación del trámite**

La referida disposición transitoria décima de la Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado establece lo siguiente:

<sup>1</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 048-13-SCN-CC, caso N.º 0179-12-SCN y acumulados de 04 de septiembre de 2013.

**Décima:** Agréguese al Código de Procedimiento Civil, la siguiente Disposición Transitoria: “Disposición Transitoria: De conformidad con lo establecido en el Art. 968 inciso tercero del Código de Procedimiento Civil, en aquellas demandas o juicios de excepciones presentados con anterioridad a la vigencia de esta reforma, se da un plazo improrrogable e inmediato de 10 días para que los deudores, sus herederos, fiadores o más obligados, cumplan en consignar el dinero que hace referencia el Art. 968 inciso tercero del Código de Procedimiento Civil, sin que en ningún caso, esta disposición sea motivo para declarar nulidad procesal, presentar recurso o acción alguna.

Cumplido el plazo establecido en la disposición transitoria anterior, se les otorga a los Juzgadores o Juzgadoras de primera o segunda instancia, Tribunales Contenciosos Administrativos o de casación, el término de veinticuatro horas improrrogables, para ordenar la conclusión, que se oficie al Juzgado de Coactiva y se disponga el archivo del proceso; y, en el mismo término de veinticuatro horas las Secretarías y Secretarios, para notificar lo resuelto al funcionario competente de la Institución de origen (Juzgado de Coactiva) y archivar el proceso.

Los Juzgadores o Juzgadoras de los distintos niveles, Secretarías y Secretarios, que no cumplan con las obligaciones contenidas en esta disposición serán inmediatamente destituidos de sus funciones por el Consejo Nacional de la Judicatura” (...).

En el caso *sub examine* se advierte que los jueces provinciales motivaron la decisión de concluir el proceso y ordenar el archivo, contrastando la norma jurídica contenida en la citada disposición transitoria décima de la Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado con la circunstancia fáctica del caso, esto es, la no consignación del valor por parte de la deudora en el plazo de 10 días contados a partir de la vigencia de la disposición normativa tal como se desprende del auto impugnado que indica: “De autos no consta que Carmen Irene Pico Macías, deudora principal, haya dado cumplimiento a tal mandato dentro del plazo de diez días”, lo que se ratifica cuando la accionante alega estar exenta de dicha consignación.

De otra parte, por cuanto el juicio de excepciones fue incoado por la accionante el 11 de noviembre de 2005 y el recurso de apelación, fase en la que se encontraba el proceso, fue presentado el 5 de enero de 2010, la causa que ocupa la presente sentencia estaba sustanciándose cuando entró en vigencia de la Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado, que como se ha mencionado, fue promulgada el 24 de noviembre de 2011, cumpliéndose el presupuesto normativo indicado en la disposición transitoria décima de la referida ley en cuanto a que es aplicable a “aquellas demandas o juicios de excepciones presentados con anterioridad a la vigencia de esta reforma”.

Por todo lo expuesto *ut supra* esta Corte Constitucional, respecto a la alegación de estar exenta de consignar, dentro del juicio de excepciones a la coactiva, el valor de la obligación determinada en el juicio coactivo, al ya no

encontrarse vigente tal exención y respecto a la finalización y archivo del proceso dispuesto por la Sala, en razón de que la accionante no cumplió con la obligación de consignar el monto de la deuda determinada en el juicio coactivo para continuar con la sustanciación del juicio de excepciones, concluye que el auto emitido por la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Guayas, dentro del juicio de excepciones a la coactiva N.º 221-2010, al haberse expedido con plena aplicación de los preceptos normativos previos, claros y públicos no vulnera 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 República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional expide la siguiente:

#### SENTENCIA

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

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

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

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con cinco votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, María del Carmen Maldonado Sánchez, Alfredo Ruiz Guzmán, Manuel Viteri Olvera y Wendy Molina Andrade, sin contar con la presencia de los jueces Marcelo Jaramillo Villa, Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Sení Pinoargote y Patricio Pazmiño Freire, en sesión del 17 de junio del 2015. Lo certifico.

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

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Es fiel copia del original.- Revisado por ...f.) Ilegible.- Quito, a 21 de julio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

#### CASO Nro. 0579-12-EP

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la Jueza Wendy Molina Andrade, suscribió la presente sentencia el día viernes 10 de julio del 2015, en calidad de presidenta (e) de la Corte Constitucional, al momento de expedirse la misma.- Lo certifico.

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

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Es fiel copia del original.- Revisado por ...f.) Ilegible.- Quito, a 21 de julio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 17 de junio de 2015

**SENTENCIA N.º 202-15-SEP-CC**

**CASO N.º 1054-12-EP**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

La presente demanda de acción extraordinaria de protección fue presentada ante la Corte Constitucional, para el período de transición, el 20 de julio de 2012, por el ciudadano Luis Armando Guevara Gallegos en contra de la sentencia expedida el 29 de marzo de 2012, por los jueces de la Tercera Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, dentro de la acción de protección N.º 053-2012.

De conformidad con el segundo inciso del cuarto artículo innumerado agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, la Secretaría General de la Corte Constitucional, el 20 de julio de 2012, certificó que en referencia a la acción N.º 1054-12-EP, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, conformada por los entonces jueces constitucionales Alfonso Luz Yunes, Manuel Viteri Olvera y Nina Pacari Vega, mediante auto del 12 de septiembre de 2012, avocó conocimiento y admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 1054-12-EP.

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

De conformidad con el sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión extraordinaria del 03 de enero de 2013, correspondió al juez constitucional Antonio Gagliardo Loor sustanciar la presente causa.

El juez sustanciador, mediante providencia del 27 de mayo de 2013, avocó conocimiento de la causa y dispuso la notificación con la providencia y la demanda a los jueces integrantes de la Tercera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha a fin de que presente un informe motivado de descargo sobre los fundamentos de la demanda en el plazo de diez días.

**Sentencia impugnada**

La decisión impugnada textualmente señala:

**CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE PICHINCHA.- TERCERA SALA ESPECIALIZADA DE LO PENAL.-** Quito, 29 de marzo del 2012.- Las 10h00.- **VISTOS:** (...) **SEGUNDO.-** El accionante Luis Armando Guevara Gallegos, presenta acción de protección (fs.116

a 120), de conformidad con lo dispuesto en los Arts (...), en contra de la Dra. Ángela Sarmiento Macancela, Jueza Segunda de Garantías Penales de Pichincha, por considerar que se han vulnerado las siguientes normas constitucionales (...); por ello solicita se le conceda una medida cautelar alternativa que deje sin efecto la orden de prisión preventiva que pesa en su contra (...) **CUARTO.-** La Jueza A quo, en aplicación de los Arts. 88 de la Constitución y 41 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, acuerda inadmitir la acción de protección planteada, pues este mecanismo de protección constitucional, es procedente respecto de todo acto u omisión de una autoridad pública no judicial que viole o haya violado los derechos, que menoscabe, disminuya o anule su goce o ejercicio, enunciándose así en forma taxativa las circunstancias en las que puede deducirse la acción de protección. (...) pues el accionante pretende que se conceda la medida cautelar alternativa a la prisión preventiva, cuando para ello existe vía adecuada (...). De lo dicho se infiere, que el fundamento normativo como el análisis referencial empleado por la Jueza de primera instancia, en el auto seguido a la presentación del escrito que contiene la acción de protección, observa el examen adecuado de la procedencia de la misma, que en este caso fuera inadmitida como ya se ha expuesto, por corresponder el motivo de la divergencia a un acto jurisdiccional que cuenta con los mecanismos en su propia sede para ser impugnado en caso de inconformidad, por lo que la vía constitucional empleada no es la que corresponde. Ergo, la Sala, confirma el auto venido en grado y en consecuencia niega el recurso de apelación deducido por LUIS ARMANDO GUEVARA GALLEGOS, inadmitiendo la demanda de acción de protección por él propuesta (...) sic.

**Detalle y fundamentos de la demanda**

El ciudadano Luis Armando Guevara Gallegos, por sus propios derechos, presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada en apelación por los jueces de la Tercera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, el 29 de marzo de 2012, dentro de la acción de protección N.º 053-2012.

Expone el legitimado activo, que por haber prestado servicios lícitos y personales al señor Hugo Alejandro Altamirano León desde el año 1986, propuso una acción laboral, obteniendo una resolución favorable la que se le condenó al demandado al pago de \$ 2.308,43 (dos mil trescientos ocho dólares de los Estados Unidos de América con cuarenta y tres centavos).

Manifiesta que por haber propuesto una demanda por indemnización y haber obtenido la sentencia favorable, el demandado propuso una denuncia en su contra por supuesto delito de perjurio, la misma que pasó a conocimiento de la Fiscalía y posteriormente de la jueza segunda de garantías penales de Pichincha, quien acogió el dictamen fiscal y emitió el auto de llamamiento a juicio el 15 de abril de 2009, ordenando prisión preventiva en su contra.

Señala el accionante, que frente a esta decisión judicial, interpuso dentro del tiempo determinado por la ley los recursos de nulidad y apelación el 17 de abril de 2009,

conforme consta de la razón de recepción del documento, no obstante de aquello, la secretaria del Juzgado registró la presentación del escrito con fecha 16 de abril de 2009 y remitió la solicitud de interposición de recursos a la Corte Provincial.

En este sentido, manifiesta que por el error de la funcionaria judicial, la Corte Provincial se inhibió de conocer los recursos, argumentándose en que la razón sentada por la secretaria, expresa que estos fueron interpuestos prematuramente, situación que ocasionó la vulneración de sus derechos constitucionales.

Indica el demandante, que acudió a la justicia constitucional y propuso una acción de protección respecto del error en cuanto a la razón sentada por la secretaria del Juzgado, lo cual le ha impedido ejercer su derecho a la defensa ante la Corte Provincial de Justicia mediante la presentación de los recursos de nulidad y apelación.

Dice el recurrente, que la acción de protección recayó ante el Juzgado Quinto de Tránsito de Pichincha, quien realizó un análisis respecto a la viabilidad de la acción de protección frente a decisiones judiciales, sin considerar que el objeto de impugnación mediante la acción de protección fue el acto configurativo del error, que consiste en la razón de presentación de los recursos sentada por la secretaria del Juzgado; expresando el mismo razonamiento adoptado por la Corte Provincial en la apelación de la sentencia emitida en primera instancia.

Finalmente, determina que el error configurado en su contra ha comportado una serie de vulneraciones de derechos constitucionales, entre ellos, el derecho a la defensa en su garantía de motivación en virtud de que los jueces no han realizado un análisis respecto de la posible vulneración de derechos constitucionales.

#### **Derechos presuntamente vulnerados**

El accionante establece como principal derecho constitucional vulnerado, el contenido del artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República, respecto del debido proceso en la garantía del derecho a la motivación.

#### **Pretensión**

Con estos antecedentes, el accionante solicita textualmente lo siguiente:

(...) declare en sentencia la vulneración de mis derechos constitucionales y normas del debido proceso, declarando la nulidad de los diversos actos violatorios de derechos, y retrotraigan los efectos hasta el momento procesal de vulneración de mis derechos; es decir hasta el momento en que se produjo el error, permitiéndome interponer la respectiva apelación al auto de llamamiento a juicio. Esta Corte Constitucional dispondrá en la sentencia la reparación integral de mis derechos imponiendo las sanciones respectivas a las distintas personas que han vulnerado mis derechos constitucionales y las normas del debido proceso (...).

#### **Informes de descargo**

De la revisión del expediente constitucional no consta aparejado el informe que debían presentar los jueces de la Tercera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Pichincha, conforme lo dispuesto en el auto del 27 de mayo de 2013, dictado por parte del juez sustanciador.

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

A fs. 18 del expediente constitucional consta el escrito presentado por el director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, a través del cual señala casillero constitucional a efectos de recibir las correspondientes notificaciones.

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

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

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

#### **Legitimación activa**

El accionante se encuentra legitimado para presentar esta acción extraordinaria de protección, toda vez que, conforme se desprende del expediente de instancia de fojas 116 a 120, Luis Armando Guevara Gallegos, compareció demandando la acción de protección en contra de la jueza segunda de garantías penales de Pichincha, por tanto, cumple con los requerimientos establecidos en el artículo 59 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que dice: "Legitimación activa.- La acción extraordinaria de protección puede ser interpuesta por cualquier persona o grupo de personas que han o hayan debido ser parte de un proceso por sí mismas o por medio de procurador judicial".

Al haberse inadmitido la acción de protección, tanto en primera y segunda instancia, en su condición de perjudicado con la decisión judicial adoptada, el señor Luis Armando Guevara Gallegos interpone la presente acción extraordinaria de protección, constituyéndose en legitimado activo, más aún cuando está facultado conforme los artículos 437 y 439 de la Constitución de la República, que expresan que las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano individual o colectivamente. En tal virtud, asiste la legitimación activa en esta acción.

#### **Análisis constitucional**

#### **Objetivo de la acción extraordinaria de protección**

La acción extraordinaria de protección establecida en el artículo 94 de la Norma Suprema, constituye una garantía jurisdiccional creada por el constituyente para tutelar y

reparar los derechos constitucionales y el debido proceso de las personas, en contra de cualquier vulneración que se produzca en determinados actos jurisdiccionales. Por consiguiente, tiene como fin proteger, precautelar y amparar los derechos de las personas que por acción u omisión, sean vulnerados en las decisiones judiciales.

De acuerdo con el artículo 437 de la Constitución de la República, esta acción constitucional 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 vulnerado, por acción u omisión, el debido proceso u otros derechos reconocidos en la Constitución.

La incorporación del control de constitucionalidad de las decisiones judiciales, permite garantizar que, al igual que cualquier decisión de autoridad pública, estas se encuentren conformes al texto constitucional y ante todo respeten los derechos de las partes procesales.

La Corte Constitucional del Ecuador ha destacado la finalidad de esta garantía, manifestando que:

(...) Su carácter excepcional busca garantizar la supremacía de la Constitución frente a vulneraciones de derechos constitucionales por acción u omisión, en este caso, de los jueces de competencia ordinaria.

Finalmente, cabe aclarar que no se trata de una instancia superpuesta a las ya existentes, ni la misma tiene por objeto deslegitimar o desvanecer la actuación de los jueces ordinarios, sino que 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<sup>1</sup>.

#### **Determinación del problema jurídico**

La Corte Constitucional en el presente caso deberá determinar si la decisión impugnada ha vulnerado el derecho constitucional alegado por el accionante en su demanda, ante lo cual, responderá el siguiente problema jurídico:

La sentencia del 29 de marzo del 2012, dictada por los jueces la Tercera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, que inadmitió la acción de protección, ¿vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, consagrada en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República?

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

**La sentencia del 29 de marzo del 2012, dictada por los jueces la Tercera Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, que inadmitió**

**la acción de protección, ¿vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, consagrada en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República?**

El legitimado activo aduce que la sentencia impugnada al realizar un análisis respecto a la viabilidad de la acción de protección frente a decisiones judiciales, no consideró que el objeto de la impugnación en la vía constitucional fue el error constante en la razón sentada por la secretaria del Juzgado en el recurso de apelación del auto de llamamiento a juicio presentado para ante la Corte Provincial de Justicia de Pichincha. Por tanto, alega la vulneración del derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación.

El debido proceso, consagrado en el artículo 76 de la Constitución de la República determina que: “En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas” entre las cuales, se destaca el derecho a la defensa y la garantía de la motivación.

De esta forma, respecto del debido proceso se configura una doble dimensionalidad al ser tanto un derecho como una garantía constitucional, a través de la cual se pretende determinar límites a la actuación discrecional de los operadores de justicia y precautelar en favor de la efectiva vigencia de los derechos constitucionales.

Ahora bien, una de las garantías del derecho al debido proceso, es el derecho a la defensa, el mismo que se compone de otras garantías, entre las cuales, se encuentra el derecho a la motivación de las resoluciones de los poderes públicos: “Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados<sup>2</sup>”.

De igual manera, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, dentro de los principios procesales de la justicia constitucional, contempla a la motivación en los siguientes términos: “La jueza o juez tiene la obligación de fundamentar adecuadamente sus decisiones a partir de las reglas y principios que rigen la argumentación jurídica. En particular, tiene la obligación de pronunciarse sobre los argumentos y razones relevantes expuestas durante el proceso por las partes y los demás intervinientes en el proceso<sup>3</sup>”.

En este mismo sentido, la Corte Constitucional en su sentencia N.º 092-13-SEP-CC, determinó con respecto a la motivación: “Como una de las principales garantías del

<sup>1</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 122-14-SEP-CC, caso No. 1260-11-EP.

<sup>2</sup> Constitución de la República, artículo 76 numeral 7 I

<sup>3</sup> Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, artículo 4 numeral 9

derecho constitucional del debido proceso, no debe tomarse como requisito formal, sino como una obligación de los operadores de justicia al momento de tutelar los derechos de las personas, ya que esta constituye en la explicación coherente, lógica y clara de las ideas, acompañada de los razonamientos realizados por los jueces y juezas, respecto a los hechos del caso concreto en relación con las normas jurídicas aplicables a este<sup>4</sup>.

De esta forma, la motivación responde al deber del juez de argumentar adecuadamente sus resoluciones, en tanto estas se legitiman en la medida que se lo realice con apego a lo dispuesto en la Constitución y las leyes. Por lo tanto, se requiere que se expongan con claridad los razonamientos jurídicos aplicados en el caso concreto de manera razonable, lógica y comprensible. En esta línea, la Corte Constitucional ha manifestado que la argumentación: “(...) de la autoridad judicial con respecto a la decisión adoptada debe hacérsela de forma: i. Razonable, es decir que sea fundada en los principios constitucionales; ii Lógica, lo cual implica una coherencia entre las premisas y la conclusión y, iii. Comprensible, es decir que el fallo goce de claridad en el lenguaje<sup>5</sup>”.

En este sentido, para verificar que la actuación de los poderes públicos se encuentra debidamente argumentadas, es necesario que la misma haya sido estructurada bajo estos tres parámetros, es decir, razonabilidad, lógica y comprensibilidad.

La razonabilidad, como criterio argumentativo, implica que la resolución debe enmarcarse en los principios constitucionales y legales determinados en nuestro sistema jurídico, lo que permite constatar las normas y principios utilizados como fundamento de la resolución adoptada por los operadores de justicia. Por su parte, la lógica evalúa el razonamiento adoptado por el juez a efectos de obtener una resolución basada en las premisas del caso concreto. Finalmente, la comprensibilidad implica el uso de un lenguaje exequible y de ideas claras en su sentencia.

En cuanto al **requisito de la razonabilidad** en el caso *sub judice*, se observa que los jueces han aplicado las disposiciones determinadas en la Constitución y en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales para resolver el caso puesto en su conocimiento. A tal efecto, la Sala argumentó:

(...) **CUARTO.**- La Jueza A quo, en aplicación de los Arts. 88 de la Constitución y 41 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, acuerda inadmitir la acción de protección planteada, pues este mecanismo de protección constitucional, es procedente respecto de todo acto u omisión de autoridad pública no judicial que viole o haya violado los derechos, que menoscabe, disminuya o anule su goce o ejercicio (...) sic.

En efecto, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en su artículo 41 numeral 1 y 42 numeral 6, determinan que la acción de protección procede

contra todo acto de autoridad pública no judicial; “(...) y en este caso, efectivamente, el acto impugnado es de sede jurisdiccional, pues el accionante pretende que se conceda una medida cautelar alternativa a la prisión preventiva, cuando para ello existe la vía adecuada (...)”<sup>6</sup>.

De lo anterior se colige que la acción de protección fue planteada contra un acto judicial, lo cual está impedido por la Constitución de la República y en aplicación de las normas constitucionales y legales pertinentes, la sentencia inadmite la acción, en base a los principios de economía y celeridad procesal. Por tanto, la sentencia objeto de análisis ha observado el parámetro de la razonabilidad.

En cuanto al **requisito de la lógica**, cabe señalar que el accionante sostiene que la sentencia impugnada, vulnera su derecho a la debida motivación por cuanto no se pronuncia respecto de que el accionante demandó el error cometido por la funcionaria judicial y no de una decisión judicial. Por su parte, el fallo cuestionado determina la improcedencia de la acción de protección, por cuanto se trata de un acto jurisdiccional que cuenta con mecanismos propios para su impugnación.

En esta misma línea, cabe manifestar que el razonamiento de los jueces se argumentó en el carácter judicial del acto impugnado, considerando que el accionante busca a través de la acción de protección “que se conceda una medida cautelar alternativa a la prisión preventiva”, circunstancias que desnaturalizan la acción de protección. En base a lo anterior se determina que la vía no es la apropiada, constituyendo el motivo de la divergencia en un acto jurisdiccional que cuenta con los mecanismos apropiados en su propia sede para resolverlo.

De esta forma, a través de la aplicación de la norma contenida en el artículo 41 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional es que los jueces determinan la improcedencia de la acción de protección, pues esta procede contra “todo acto u omisión de una autoridad pública no judicial que viole o haya violado los derechos, que menoscabe, disminuya o anule su goce o ejercicio”, concluyendo que el objeto de la controversia en el caso *sub examine*, correspondía efectivamente a la impugnación de un acto judicial. Al respecto, la Sala de la Corte Provincial en la sentencia manifiesta y aclara que:

Acto judicial es la manifestación exterior y unilateral de la voluntad del Estado, realizada con la intención de producir consecuencias jurídicas, cuyo sentido constituye una norma individualizada, y que se produce con motivo de una controversia de derecho que se somete a la decisión del juzgador, y en este caso, efectivamente el acto impugnado es de sede jurisdiccional.

Lo anterior permite también verificar la debida coherencia en la decisión con relación a las premisas del caso concreto, ya que los jueces, luego del análisis pertinente determinaron que se trata de un acto jurisdiccional que no es objeto de

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 092-13-SEP-CC, caso N°. 0538-13-EP, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 130 de fecha 25 de noviembre de 2013

<sup>5</sup> Idem

<sup>6</sup> Sentencia impugnada expedida el 29 de marzo del 2012, considerando CUARTO.

acción de protección y por otro lado, que lo que busca el accionante es una sustitución de la prisión preventiva dictada en su contra, lo cual no obedece a la naturaleza de la acción de protección de derechos, ante lo cual niegan el recurso de apelación, lo que demuestra la coherencia entre las premisas y la conclusión.

En lo que concierne al **parámetro de comprensibilidad**, la sentencia del 29 de marzo de 2012, objeto de la presente acción extraordinaria de protección, es clara en cuanto a las ideas expuestas por los jueces, utiliza un lenguaje accesible y sencillo de fácil entendimiento para la ciudadanía.

Por las razones expuestas, esta Corte advierte que la sentencia impugnada se encuentra debidamente argumentada en virtud de que los jueces han observado los criterios de razonabilidad, lógica y comprensibilidad determinados por esta Corte Constitucional para verificar la correcta motivación de un acto jurisdiccional.

### III. DECISIÓN

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

#### SENTENCIA

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

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

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

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con cinco votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loo, María del Carmen Maldonado Sánchez, Alfredo Ruiz Guzmán, Manuel Viteri Olvera y Wendy Molina Andrade, sin contar con la presencia de los jueces Marcelo Jaramillo Villa, Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Seni Pinoargote y Patricio Pazmiño Freire, en sesión de 17 de junio de 2015. Lo certifico.

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

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Es fiel copia del original.- Revisado por ...f.) Ilegible.- Quito, a 22 de julio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

#### CASO Nro. 1054-12-EP

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la Jueza Wendy Molina Andrade, suscribió la presente sentencia el día viernes 10 de julio del 2015, en calidad de presidenta (e) de la Corte Constitucional, al momento de expedirse la misma.- Lo certifico.

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

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Es fiel copia del original.- Revisado por ...f.) Ilegible.- Quito, a 22 de julio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 17 de junio de 2015

#### SENTENCIA N.º 203-15-SEP-CC

#### CASO N.º 0442-13-EP

### CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

#### I. ANTECEDENTES

##### Resumen de la admisibilidad

Comparece la abogada Dolores Teresa Cevallos Andrade por sus propios derechos y presenta acción extraordinaria de protección en contra del auto dictado el 20 de diciembre de 2012 a las 10h48, por el Tribunal Primero de Garantías Penales de Manabí, mediante el cual se le impuso a la accionante la multa de una remuneración básica unificada (\$ 292,00), por no haber asistido en su calidad de fiscal cantonal de Portoviejo a la audiencia de juzgamiento, privada, oral y contradictoria, señalada para el 19 de diciembre de 2012 a las 14h00, dentro del juicio penal N.º 0051-2012.

La Secretaría General de la Corte Constitucional de conformidad con lo establecido en el segundo inciso del cuarto artículo innumerado agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, el 12 de marzo de 2013, certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión integrada por los jueces constitucionales Wendy Molina Andrade, Patricio Pazmiño Freire y Manuel Viteri Olvera en ejercicio de su competencia, el 13 de mayo de 2013, avocó conocimiento y admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 0442-13-EP, conforme a lo dispuesto en las normas de la Constitución de la República aplicables al caso, el artículo 197 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y del sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión extraordinaria del 29 de noviembre de 2012.

El 04 de mayo de 2015 a las 08h01, el abogado Alfredo Ruiz Guzmán en su calidad de juez constitucional sustanciador, avocó conocimiento de la presente acción constitucional.

##### Argumentos planteados en la demanda

La legitimada activa respecto del auto impugnado en lo principal, hace las siguientes enunciaciões:

Que en el ejercicio de su función como fiscal cantonal de la Unidad de Soluciones Rápidas No. 1, ha recibido el memorando de notificación del encargo de la Unidad de

Delitos Sexuales, el 18 de diciembre de 2012 a las 09h01; una vez que ha sido notificada, ha revisado cuales eran las diligencias que tenía que evacuar en este encargo, siendo una de ellas la audiencia de juzgamiento del juicio N.º 13241-2012-0051 a llevarse a efecto el 19 de diciembre de 2012 a las 14h00, misma hora y fecha en la que había señalado otra audiencia de juzgamiento de la Unidad a su cargo, cuya acusación estaba sustentada en elementos de convicción ya investigados y en la que era preponderante su actuación para presentar prueba en esa diligencia, notificada con anterioridad, esto es, el 10 de diciembre de 2012 a las 08h54, para la cual ya estaba preparada su intervención. Que sin desmerecer la diligencia de juzgamiento del señor Darwin Pinargote Yela, señalada para el miércoles 19 de diciembre de 2012, dentro del plazo señalado, pidió al secretario de la Unidad de Delitos Sexuales, se la difiera. Que por no asistir a la audiencia de juzgamiento del proceso signado con el N.º 13241-2012-0051 a llevarse a cabo el 19 de diciembre de 2012 a las 14h00, el Tribunal Primero de Garantías Penales de Manabí, Portoviejo, en providencia notificada el 20 de diciembre de 2012, le sancionó con multa de un salario mínimo vital.

Considera que con respecto a la audiencia por la cual le sancionan, tenía que revisar su expediente y prepararla para tener una efectividad, ya que en el Órgano Judicial al que pertenece se evalúa permanentemente la eficiencia, por lo que la multa impuesta a su persona es exagerada a sabiendas de que el cumplimiento de sus labores ha sido hecho a cabalidad, sin apercibirle previamente el Tribunal inclusive, sin tomar en cuenta que el encargo de la titularidad de la Unidad de Delitos Sexuales se realizó para los días 18, 19 y 20 de diciembre de 2012, por lo cual, el diferimiento solicitado está dentro de los cánones que la ley faculta, razón por la que no procedía la multa impuesta.

Asume que se ha vulnerado lo dispuesto en el artículo 76 numeral 7 literal **h** de la Constitución de la República, porque previo a multarle se debió advertirle en apego a las proporcionalidades de las sanciones y a su progresividad de infracciones, leves, graves y gravísimas y no multarle directamente, pese –dice– a que no tiene atribuciones para hacerlo. Que se ha ocasionado daño grave a la norma establecida en el artículo 168 del numeral 2 de la Constitución de la República, porque el Tribunal Primero de Garantías Penales se ha apropiado de la competencia sancionadora que exclusivamente es privativo del Consejo de la Judicatura y tampoco se respetó el principio de proporcionalidad constitucional. De la misma forma, considera que se ha vulnerado lo dispuesto en el artículo 11 numeral 2 de la Constitución de la República, al discriminarle por el hecho de ser mujer.

### **Sentencia o auto que se impugna**

A criterio de la accionante el auto que se impugna en su parte pertinente, dice:

CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE MANABÍ,  
TRIBUNAL PRIMERO DE GARANTÍAS PENALES.  
Portoviejo, jueves 20 de diciembre del 2012, las 10h48.  
VISTOS: (...) CUARTO: En consecuencia de lo ya citado, y de acuerdo al Art. 174 inciso segundo de la Constitución de la

República, en concordancia con los artículos 26 y 132 numeral 1 del Código orgánico de la Función Judicial, SE LE IMPONE a la señora Fiscal Abg. Dolores Teresa Cevallos Andrade, la multa de una remuneración básica unificada, esto es 292,00 dólares (DOSCIENTOS NOVENTA Y DOS DÓLARES CON 00/100), debiendo la actuario del despacho comunicar la presente sanción económica a la Directora del Consejo de la Judicatura para los fines de ley. Se le indica a la señora Fiscal, que de seguir incurriendo a los llamados de audiencias, se remitirán copias certificadas de lo actuado a la Fiscalía General del Estado, para que inicie la acción penal por desacato. La presente sanción se aplica sin perjuicio de las responsabilidades disciplinarias que el Consejo de la Judicatura pueda imponer al señor Fiscal por su actuar. CÚMPLASE Y NOTIFÍQUESE (...) sic.

### **Pretensión**

La pretensión concreta de la legitimada activa se refiere a que:

Una vez sustanciada la presente reclamación, SOLICITO que en resolución motivada, SE ACEPTÉ LA ACCIÓN EXTRAORDINARIA DE PROTECCIÓN DE MIS DERECHOS y (...) se emita la medida cautelar preventiva INHIBITORIA, contra ésta amenaza de vulneración de mi derecho fundamental, consagrado en el Art. 6 de la LEY ÓRGANICA DE GARANTÍAS JURISDICCIONALES Y CONTROL CONSTITUCIONAL, y suspenda la MEDIDA SANCIONADORA DE MULTA DE UN SALARIO MÍNIMO VITAL, por parte del TRIBUNAL PRIMERO DE GARANTÍAS PENALES (...) sic.

### **Contestaciones a la demanda**

Comparece el abogado Marcos Arteaga Valenzuela en su calidad de director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, quien únicamente señala casilla constitucional para recibir sus posteriores notificaciones en la presenta causa.

Cabe indicar que pese a haberseles notificado en legal y debida forma a los jueces del Tribunal Primero de Garantías Penales de Manabí, para que en el término de cinco días remitan a la Corte Constitucional un informe motivado respecto de la resolución impugnada hasta la presente fecha, no lo han realizado.

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

### **Competencia**

La Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones extraordinarias de protección en virtud de lo establecido en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República y el artículo 63 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. En el presente caso, de la acción constitucional en contra del auto dictado el 20 de diciembre de 2013 a las 10h48, por el Tribunal Primero de Garantías Penales de Manabí, mediante el cual se le impuso a la accionante la multa de una remuneración básica unificada

(\$ 292,00), por no haber asistido en su calidad de fiscal cantonal de Portoviejo a la audiencia de juzgamiento, privada, oral y contradictoria señalada para el 19 de diciembre de 2012 a las 14h00, dentro del juicio penal N.º 0051-2012.

#### Legitimación activa

La accionante se encuentran legitimada para interponer la presente acción extraordinaria de protección, conforme a los requerimientos establecidos en el artículo 437 de la Constitución de la República del Ecuador que dispone: “Los ciudadanos en forma individual o colectiva podrán presentar una acción extraordinaria de protección contra sentencias, autos definitivos (...)” y del artículo 439 ibídem, que dice: “Las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano individual o colectivamente”, en concordancia con el artículo 59 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional que dice: “La acción extraordinaria de protección puede ser interpuesta por cualquier persona o grupo de personas que han o hayan debido ser parte en un proceso por sí mismas o por medio de procurador judicial”.

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

De conformidad con el texto establecido en el artículo 94 de la Constitución de la República, la acción extraordinaria de protección procede contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de las cuales se desprendan violaciones por acción u omisión a los derechos constitucionales, en particular al debido proceso. Su carácter de acción constitucional extraordinaria determina que esta no debe ser entendida como acceso a una instancia posterior a efectos de realizar una nueva revisión de pruebas y demás actuaciones procesales ordinarias, por el contrario, la actuación de la Corte Constitucional se remite únicamente a resolver específicamente, asuntos en los que se encuentren involucradas vulneraciones a los derechos constitucionales y se deba ordenar su reparación integral. Entonces, por intermedio de la acción extraordinaria de protección, las personas que se sientan afectadas por violaciones a los derechos constitucionales dentro de un determinado proceso judicial o administrativo, pueden recurrir ante la Corte Constitucional para que sea este Organismo, quien previa la sustanciación del proceso constitucional, declare la violación del o los derechos constitucionales y correlativa e inmediatamente ordene su reparación.

La activación de la acción extraordinaria de protección tiene procedencia una vez que se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios inclusive de carácter horizontal conforme a los términos y plazos establecidos en la ley de la materia, no obstante, la presente acción constitucional queda vedada cuando por negligencia de la persona titular del derecho constitucional que se pretende vulnerado, no haya interpuesto los recursos verticales y horizontales en su debida oportunidad.

#### Determinación del problema jurídico a resolver

En esta oportunidad, la Corte Constitucional examinará el auto dictado el 20 de diciembre de 2013 a las 10h48, por el Tribunal Primero de Garantías Penales de Manabí,

mediante el cual se le impuso a la accionante la multa de una remuneración básica unificada (\$ 292,00), por no haber asistido en su calidad de fiscal cantonal de Portoviejo a la audiencia de juzgamiento, privada, oral y contradictoria, señalada para el 19 de diciembre de 2012 a las 14h00, dentro del juicio penal N.º 0051-2012, tiene sustento constitucional; para ello, es indispensable determinar cuáles son las cuestiones constitucionales que se plantean en la demanda y sus contestaciones.

Después de un examen minucioso de los documentos existentes en el expediente, la Corte Constitucional puede determinar con claridad el problema jurídico cuya resolución es necesaria para decidir el presente caso y enunciarlo de la siguiente manera:

**El auto dictado el 20 de diciembre de 2012 a las 10h48, por el Tribunal Primero de Garantías Penales de Manabí, mediante el cual se le impuso a la accionante la multa de una remuneración básica unificada (\$ 292,00) por no haber asistido en su calidad de fiscal cantonal de Portoviejo a la audiencia de juzgamiento, privada, oral y contradictoria señalada para el 19 de diciembre de 2012 a las 14h00, dentro del juicio penal N.º 0051-2012, ¿vulnera los derechos establecidos en los artículos 11 numeral 2, 76 numeral 7 literal h y 168 numeral 2 de la Constitución de la República?**

Previo al análisis y resolución del presente caso, resulta importante destacar que la Corte Constitucional está facultada únicamente para conocer y resolver cuestiones que soporten vulneración de derechos constitucionales, en particular, del debido proceso. En este contexto, la Corte Constitucional está impedida a realizar un nuevo análisis de actos procesales probatorios, que son de exclusiva competencia de la justicia ordinaria. De acuerdo con estos criterios, la activación de la acción extraordinaria de protección no debe ser entendida como el acceso a una “ulterior instancia judicial” a efectos de obtener una nueva revisión de las pruebas aportadas en un determinado proceso judicial o administrativo.

La Corte Constitucional tiene la facultad para revisar en forma directa la presunta violación de derechos y garantías del debido proceso o de cualquier otra norma constitucional, inclusive, aquellas dispuestas en instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos y de ser el caso, ordenar su reparación integral. En este sentido, corresponde a la Corte Constitucional verificar y asegurar que los procesos se desarrollen dentro de los parámetros constitucionales y en particular, que se garantice el debido proceso.

Con la aclaración precedente, la Corte Constitucional, remitiéndose al caso *sub judice*, procede a realizar el siguiente análisis:

La legitimada activa, abogada Dolores Cevallos Andrade considera que en el auto impugnado se ha vulnerado lo dispuesto en el artículo 11 numeral 2 de la Constitución de la República que dispone: “(...) El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: (...) Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos,

deberes y oportunidades (...)”, disposición constitucional que –a criterio de la accionante– no ha sido respetada por el juzgador en tanto se la ha discriminado por el hecho de ser mujer.

Al respecto, y luego del estudio correspondiente, cabe resaltar que si bien la accionante en el libelo de su demanda expone el presunto acto discriminatorio en su contra, lo hace únicamente de forma enunciativa, es decir, no determina ninguna circunstancia o elemento fáctico que tenga relación con el presunto derecho o norma constitucional supuestamente transgredida y que en efecto demuestre tal vulneración. En este contexto, no se evidencian razonados fundamentos que justifiquen, en el auto materia de la impugnación, la vulneración del derecho constitucional a la no discriminación, lo que se determina en función de la ausencia de hechos, argumentos o normas jurídicas que adviertan al menos indicios sobre la configuración del hecho discriminatorio realizado en su contra.

Cabe indicar, que en el caso *in examine*, la mera exposición de supuestas vulneraciones del derecho constitucional presuntamente vulnerado sin el debido sustento fáctico y razonado, impide que la Corte Constitucional pueda ingresar a analizar y pronunciarse al respecto, no obstante, es pertinente establecer que en el auto impugnado –a través del cual se le impone la multa a la accionante– no se desprenden disposiciones, actos o expresiones que contengan o hagan sospechar algún tipo de distinción o acto discriminatorio que atente contra el derecho a la igualdad respecto del ejercicio de derechos, deberes y oportunidades en perjuicio de la legitimada activa Dolores Cevallos Andrade y menos por su condición de mujer.

De acuerdo con los precedentes razonamientos, la Corte Constitucional considera que de la revisión de la demanda de acción extraordinaria de protección y del proceso judicial ordinario, no se evidencia ningún argumento fáctico y fundamento razonado que permita comprobar la existencia o no de la vulneración del derecho constitucional establecido en el artículo 11 numeral 2 de la Constitución de la República en virtud de lo cual, se ratifica en su decisión de que este derecho ha sido respetado a través del auto impugnado.

La accionante Dolores Cevallos Andrade asume que en el auto materia de la impugnación se ha vulnerado el derecho establecido en el artículo 76 numeral 7 literal **h** de la Constitución de la República que determina: “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: (...) Presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistida y replicar los argumentos de las otras partes; presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra (...)”.

De la revisión del auto impugnado y de las piezas procesales constantes en el proceso penal ordinario –donde consta la imposición de la sanción– la Corte Constitucional advierte que la multa aplicada a la legitimada activa por parte del Tribunal Primero de Garantías Penales de

Manabí, Portoviejo, tiene fundamento en el hecho de que la abogada Dolores Teresa Cevallos Andrade en su calidad de fiscal cantonal de Portoviejo, no acudió a la audiencia de juzgamiento privada, oral y contradictoria señalada para el 19 de diciembre de 2012 a las 14h00, dentro del juicio penal N.º 0051-2012, la misma que había sido fijada con antelación a su realización.

La referida multa ha sido impuesta de acuerdo con la facultad concedida a los jueces en el artículo 132 numeral 1 del Código Orgánico de la Función Judicial en concordancia con lo dispuesto en los artículos 278 segundo inciso y 277 del Código de Procedimiento Penal, vigente a la fecha de los acontecimientos que se analizan.

La accionante considera que en el auto a través del cual se le impone la multa en su contra, se ha vulnerado el derecho a la defensa porque no se ha tomado en cuenta las justificaciones por ella presentadas para no haber asistido a la audiencia de juzgamiento prevista dentro del juicio penal N.º 0051-2012 (Fiscalía Especializada en Violencia Sexual y Familiar) para la cual recibió el encargo, porque –dice– tuvo que concurrir a otra audiencia de juzgamiento que correspondía a la Fiscalía de Soluciones Rápidas N.º 1 en la que se desempeñaba como titular, sin embargo, de autos no consta tal justificativo y por el contrario a fs. 92 del proceso ordinario (copia certificada) se evidencia que esta última audiencia fue suspendida el 14 de diciembre de 2012, por haberse aceptado la solicitud de excusa presentada por la abogada Dolores Cevallos Andrade y notificada el 17 de diciembre de 2012. Cabe indicar que la audiencia de juzgamiento en el juicio penal N.º 0051-2012 (por presunta violación y con el acusado privado de su libertad) fue señalada mediante providencia del 04 de diciembre de 2012 y cuya convocatoria fue por quinta ocasión.

Al respecto, conviene establecer que el derecho a la defensa consiste básicamente en que nadie puede ser privado de los medios necesarios para proclamar y hacer respetar sus derechos dentro de un determinado proceso judicial o administrativo, a efectos de equilibrar las facultades de los sujetos procesales accionante y demandado, en lo relacionado a contradecir la prueba de cargo, aportar medios de prueba que afiancen su condición y para impugnar las decisiones legales que le sean contrarias, entre otras, para lograr una adecuada y eficaz administración de justicia.

En esta misma lógica, la Corte Constitucional a través de su jurisprudencia, ha señalado que:

De esta forma se establece constitucionalmente el derecho a la defensa de toda persona, y en tal sentido, todo tipo de actos que conlleven la privación o limitación del referido derecho producirá, en última instancia, indefensión. En otras palabras, esta garantía esencial es una manifestación del debido proceso. (...) En suma, el pleno ejercicio del derecho a la defensa es vital durante la tramitación del procedimiento, porque de ello dependerá en última instancia el resultado del mismo. Así, el derecho de hallarse en el proceso impone al juez el deber de: (...) no excluirlo indebidamente del proceso, puesto que de otro modo no se garantiza el derecho de las personas a exponer sus posiciones, a ser oídas por los tribunales, o a presentar sus argumentos o pruebas de defensa<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Corte Constitucional del Ecuador para el período de transición.

De acuerdo con los enunciados precedentes y en concordancia con la revisión y análisis previamente realizado de las partes procesales pertinentes del juicio penal y que concretamente se refieren a la imposición de la multa a la legitimada activa, puede advertirse que la abogada Dolores Cevallos Andrade tuvo a disposición todos los mecanismos judiciales y administrativos para ejercer su legítimo derecho a la defensa y de esta manera justificar su inasistencia a la audiencia de juzgamiento como en efecto, así ha sucedido y ha presentado las pruebas de descargo y las alegaciones que a su criterio consideró relevantes para desvirtuar las acusaciones, no obstante, estas, en absoluto, lograron cumplir con este cometido, al contrario, corroboraron la negligencia en la que incurrió la hoy legitimada activa en el cumplimiento de sus funciones como fiscal de la República.

Al no haberse demostrado, conforme a derecho, con los elementos probatorios presentados por la abogada Dolores Cevallos Andrade para justificar su inasistencia a la audiencia de juzgamiento dentro del juicio penal por presunta violación, se determinó que no haya lugar a la aplicación de lo prevenido en la parte final del artículo 132 numeral 1 del Código Orgánico de la Función Judicial que dispone: “(...) La multa será establecida discrecionalmente por el tribunal, jueza o juez dentro de los límites que fija este Código, **pudiendo ser reajustada o dejada sin efecto si se considera que la desobediencia ha tenido o tiene justificación**”. (El subrayado le pertenece a la Corte).

De acuerdo con estos criterios, la Corte Constitucional considera que la alegación de vulneración del derecho a la defensa en el auto impugnado, no tiene ningún sustento legal y constitucional.

Finalmente, la accionante, abogada Dolores Cevallos Andrade, arguye que en el auto impugnado se ha vulnerado los derechos dispuestos en el artículo 168 numeral 2 de la Constitución de la República que dice: “(...) La administración de justicia, en el cumplimiento de sus deberes y en el ejercicio de sus atribuciones, aplicará los siguientes principios: (...) 2. La Función Judicial gozará de autonomía administrativa, económica y financiera” y el artículo 178 de la Carta Constitucional que dispone en su parte pertinente: “(...) El Consejo de la Judicatura es el órgano de gobierno, administración, vigilancia y disciplina de la Función Judicial”.

La accionante a través de la enunciación de las precedentes normas constitucionales pretende argumentar que los jueces del Tribunal Primero de Garantías Penales de Manabí, Portoviejo, no tienen la facultad para imponer la multa impugnada y que por el contrario, esta atribución le corresponde al Consejo de la Judicatura. Al respecto, conviene dilucidar que la multa impuesta por el Tribunal Primero de Garantías Penales de Manabí, Portoviejo, encuentra sujeción y tiene fundamento en lo dispuesto en el artículo 132 numeral 1 del Código Orgánico de la Función Judicial que expresa:

(...) FACULTADES COERCITIVAS DE LAS JUEZAS Y JUECES.- En cumplimiento de lo que dispone el artículo 75 de

la Constitución de la República las juezas y jueces pueden: 1. Imponer multa compulsiva y progresiva diaria destinada a que la parte o quien corresponda, cumpla sus mandatos con arreglo al contenido de su decisión, sin perjuicio de las consecuencias legales que, al momento de la resolución de las causas, produce contumacia de la parte procesal. La multa será establecida discrecionalmente por el tribunal, jueza o juez dentro de los límites que fija éste Código, pudiendo ser reajustada o dejada sin efecto si se considera que la desobediencia ha tenido o tiene justificación.

Las cantidades serán determinadas considerando la cuantía o la naturaleza del asunto y las posibilidades económicas del obligado, de tal manera que signifiquen una efectiva constricción psicológica al cumplimiento de lo dispuesto.

Siguiendo estos lineamientos, los jueces podrán imponer multas de entre una quinta parte de una remuneración básica unificada, y una remuneración básica unificada diaria, sin que en ningún caso exceda de veinticinco remuneraciones básicas unificadas; la sanción se aplicará sin perjuicio del cumplimiento del mandato.

En concordancia con la norma antes citada y de manera precisa, el artículo 278 segundo inciso del Código de Procedimiento Penal dispone: “(...) Audiencia fallida.- (...) Si por causa injustificada no concurriere el fiscal, el secretario o el defensor del acusado, el tribunal de garantías penales les impondrá la multa indicada en el artículo anterior (...)”.

De acuerdo con las normas antes citadas, queda justificada la actuación del Tribunal Primero de Garantías Penales de Manabí, Portoviejo, respecto del auto emitido el 20 de diciembre de 2012 a las 10h48 dentro del juicio N.º 0051-2012 a través del cual, se impuso la multa a la legitimada activa por no haber asistido a la audiencia de juzgamiento, en su calidad de agente fiscal.

Cabe enfatizar que la multa impuesta a la accionante tiene el carácter coercitivo y no disciplinario, que en este último caso, correspondería sancionar al Consejo de la Judicatura.

La sanción impuesta tiene soporte legal y constitucional, en tanto, se sujeta a lo dispuesto en el artículo 132 numeral 1 del Código Orgánico de la Función Judicial y el artículo 278 segundo inciso del Código de Procedimiento Penal, disposiciones normativas estas que tienden a garantizar los derechos constitucionales de las personas inmiscuidas en un proceso judicial penal establecidas en los artículos 75 y 76 de la Constitución de la República, que no fueron resguardadas por la abogada Dolores Cevallos Andrade en el cumplimiento de sus funciones como agente fiscal de la República.

Conforme a los criterios antes expuestos, la Corte Constitucional considera que las normas dispuestas en los artículos 168 numeral 2 y 178 de la Constitución de la República han sido respetadas y cumplidas en el auto impugnado, razón por la que no hay lugar a las alegaciones realizadas al respecto por la accionante.

Finalmente, la Corte Constitucional pone de manifiesto que la legitimada activa a través de la presente acción constitucional pretende que la Corte resuelva asuntos sin

ninguna relevancia constitucional, en tanto, no se advierte argumentos claros sobre los derechos presuntamente violados y la relación directa e inmediata por acción u omisión de la autoridad judicial y tampoco la recurrente justifica argumentadamente, la relevancia constitucional del problema jurídico y de su pretensión. Además, la Corte Constitucional no tiene la facultad de resolver o corregir insatisfacciones subjetivas que hacen relación a una indebida o errónea aplicación de una determinada norma jurídica.

En este contexto, cabe insistir en que la sola inconformidad subjetiva de pretensiones no necesariamente significa que haya afectación de derechos constitucionales, además, que en el caso *in examine*, se observa que no existe la debida relación o coherencia de los hechos con la aducida vulneración de las normas constitucionales referidas a través de la presente acción jurisdiccional constitucional por parte de la legitimada activa.

Con base a estos razonamientos la Corte Constitucional establece que en el caso *sub judice*, no se advierte ninguna vulneración de derechos constitucionales alegados por la legitimada activa.

### III. DECISIÓN

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

#### SENTENCIA

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

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

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

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con cinco votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loo, María del Carmen Maldonado Sánchez, Alfredo Ruiz Guzmán, Manuel Viteri Olvera y Wendy Molina Andrade, sin contar con la presencia de los jueces Marcelo Jaramillo Villa, Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Seni Pinoargote y Patricio Pazmiño Freire, en sesión del 17 de junio del 2015. Lo certifico.

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

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Es fiel copia del original.- Revisado por ...f.) Ilegible.- Quito, a 21 de julio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

#### CASO Nro. 0442-13-EP

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la Jueza Wendy Molina Andrade, suscribió la presente sentencia el día viernes 10

de julio del 2015, en calidad de presidenta (e) de la Corte Constitucional, al momento de expedirse la misma.- Lo certifico.

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

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Es fiel copia del original.- Revisado por ...f.) Ilegible.- Quito, a 21 de julio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 17 de junio de 2015

#### SENTENCIA N.º 204-15-SEP-CC

#### CASO N.º 1261-14-EP

### CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

#### I. ANTECEDENTES

##### Resumen de admisibilidad

El 14 de julio de 2014, la señora Darlin Lucía Vallecilla Suarez, presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia emitida por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha el 19 de junio del 2014, dentro del recurso de apelación N.º 3229-2014 en el juicio ejecutivo que sigue el señor Telmo Espinoza Campos en contra de la hoy accionante.

El 13 de agosto de 2014, la Secretaría General de la Corte Constitucional, certificó que en relación a la presente causa no se presentó otra demanda con identidad de objeto y acción.

Mediante auto del 09 de diciembre de 2014, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional en funciones, avocó conocimiento de la presente causa y por considerar que reunía los requisitos formales exigidos para la presentación de la demanda de acción extraordinaria de protección, admitió a trámite la causa y ordenó se proceda al respectivo sorteo.

De conformidad con el sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional, el 21 de enero de 2015, correspondió la sustanciación de la causa a la jueza constitucional Wendy Molina Andrade, quien mediante providencia del 04 de mayo de 2015, avocó conocimiento conforme a las normas procesales pertinentes.

Mediante providencia del 08 de mayo de 2015, se convocó a las partes procesales y terceros interesados a audiencia pública, la cual se desarrolló el 13 de mayo de 2015 a las 16h00.

##### Sentencia o auto jurisdiccional impugnado

El acto jurisdiccional en contra del cual se interpuso la presente acción extraordinaria de protección corresponde a

la sentencia del 19 de junio del 2014 emitida por los jueces de la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.

La sentencia en mención rechazó el recurso de apelación y confirmó la sentencia subida en grado en todas sus partes, dentro del juicio ejecutivo que siguió el señor Telmo Espinoza Campos en contra de la hoy accionante.

La sentencia en su parte medular, señala lo siguiente:

(...) Inexistencia de la obligación, no tiene sustento legal, tomando en consideración que la base de este juicio es la letra de cambio, que contiene la orden incondicional de pagar la suma de dinero que está contenida en ella. La temeridad y la falsedad de la demanda, no procede, en razón de que la demanda contiene la pretensión del beneficiario de la letra de cambio y lo que ha hecho es acudir al órgano jurisdiccional a solicitar que previo el trámite legal se le ejecute a la deudora y demanda. Plus petition, la demandada, no ha justificado de manera alguna que haya realizado abonos parciales que considerar, y que, el monto que se le reclama es superior al que ella adeuda, por el contrario, de la confesión rendida se desprende que, efectivamente existe una obligación económica con el acreedor, corroborando a través de la confesión judicial rendida por el actor cuando, a la pregunta 5 del interrogatorio (fs. 82) contesta: ‘ porque le presté a la señora para que pagara en la clínica pichincha de una operación realizada al señor Víctor Hugo Cornejo que era su pareja’, por lo que esa excepción se la desecha. No existen nulidades que declarar en esta instancia, ya que el proceso se ha desarrollado cumpliendo las garantías del debido proceso establecidas en el Art. 76 de la Constitución de la República. De lo dicho se concluye que estamos frente a un proceso ejecutivo en el que se procura que el derecho que ya está reconocido en la letra de cambio se haga efectivo de manera inmediata y en las condiciones analizadas. (...) Por las consideraciones expuestas, ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LEYES DE LA REPÚBLICA, se rechaza el recurso de apelación interpuesto y se confirma la sentencia venida en grado en todas sus partes. Sin costas ni honorarios profesionales que regular en esta instancia.- Notifíquese. (...).

### **Descripción de la demanda**

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

La accionante manifiesta que la sentencia del 19 de junio del 2014, emitida por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, vulnera sus derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva y el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

Dentro del escrito que contiene a la acción extraordinaria de protección, la accionante fundamenta su demanda señalando que:

(...) En este inmotivado fallo que rechaza el recurso de apelación, los jueces no se preocuparon en ningún momento de analizar si la deuda era legítima e ilegítima, lo que viola el derecho a la tutela judicial efectiva que consagra la

Constitución, este es el derecho de toda persona no solo a acudir a órganos jurisdiccionales, sino, además, a que a través de los debidos cauces procesales y con mínimas garantías, obtenga una decisión fundada en derecho respecto de sus pretensiones. El derecho a la tutela jurisdiccional es el derecho de toda persona a que se le ‘haga justicia’, a que cuando pretenda algo de otra, esta pretensión sea atendida por un órgano jurisdiccional, a través de un proceso con garantías mínimas. Constituye el derecho de todas las personas a tener acceso al sistema judicial y a obtener del mismo una resolución fundada en derecho – y por lo tanto motivada (...).

#### **Pretensión concreta de la accionante**

La accionante solicita que:

(...) se declare la vulneración de mis derechos constitucionales y consecuentemente se deje sin efecto jurídico la sentencia de 19 de junio de 2014, dictada por la la (Sic.) SALA DE LO CIVIL Y MERCANTIL DE LA CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE PICHINCHA, por lo que se deberá ordenar que sean otros juzgadores los que conozcan el recurso de apelación interpuesto y reparen mis derechos. (...) El trámite de la presente Acción Extraordinaria de Protección permitiría resolver las violaciones a mis derechos constitucionales antes señalados (...).

#### **Contestación a la demanda**

De la revisión del expediente se puede apreciar que los jueces de la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Pichincha, a pesar de que fueron notificados mediante providencia de fecha 08 de mayo de 2015, no comparecieron para presentar su informe de descargo dentro del término que había sido señalado.

#### **De los argumentos de los terceros interesados en el proceso**

#### **Intervención del doctor Gonzalo Realpe en representación del señor Telmo Espinoza Campos**

El doctor Gonzalo Realpe comparece mediante escrito y manifiesta lo siguiente:

(...) Una vez que se llevó a cabo la audiencia PÚBLICA ORAL Y CONTRADICTORIA, (...) pudo escuchar en la intervención de la accionante Darlin Lucía Vallecilla Suarez, quien en ningún momento hizo alguna alegación en derecho, sino más bien se limitó a relatar sus problemas domésticos, de ‘la operación de mi esposo y que son madre de cinco hijos’. Y lo peor termina pidiendo a los Jueces Constitucionales, que vuelvan a VALORAR LA PRUEBA Y EN ESPECIAL QUE TOMEN EN CUENTA LA EXPERIENCIA GRAFOLOFICA practicada por el perito Dr. Luis Ortiz. Esto es sorprende y fuera de toda razón, queriendo desnaturalizar lo que es la ACCIÓN EXTRAORDINARIA DE PROTECCIÓN (...).

#### **Audiencia pública**

Mediante providencia del 08 de mayo de 2015, se convocó a las partes procesales y terceros interesados a audiencia pública, la cual se desarrolló el día 13 de mayo de 2015

a las 16h00. A esta diligencia acudió la accionante en calidad de legitimada activa y el señor Telmo Espinoza Campos, a través de su abogado patrocinador, el doctor Gonzalo Realpe en calidad de terceros interesados. Los jueces de la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha en calidad de legitimados pasivos, no comparecieron a esta diligencia pese a que fueron debidamente notificados.

En la audiencia, la legitimada activa se ratificó en los fundamentos de la demanda en cuanto a la presunta vulneración de sus derechos constitucionales, en tanto que los terceros interesados solicitaron que se rechace la presente acción de protección, porque, a su criterio, carecía de fundamentos en materia constitucional y porque se pretendía que los jueces constitucionales se pronuncien sobre temas que fueron tratados en la jurisdicción ordinaria, específicamente, en lo que se refiere al fondo materia del juicio ejecutivo.

## 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 y en los artículos 63 y 191 numeral 2 literal d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

#### Legitimación activa

La accionante se encuentra legitimada para interponer la presente acción extraordinaria de protección en virtud de cumplir con los requerimientos establecidos en el artículo 437 de la Constitución de la República y de conformidad con el artículo 439 ibidem, y artículo 59 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

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

La acción extraordinaria de protección establecida en el artículo 94 de la Constitución es una garantía jurisdiccional que tiene por objeto garantizar el respeto al debido proceso y a los demás derechos constitucionales.

De acuerdo con el artículo 437 de la Constitución de la República, la acción extraordinaria de protección procede exclusivamente en contra de sentencias o autos definitivos en los que por acción u omisión se hubieren vulnerado el debido proceso u otros derechos constitucionales; es decir, procede cuando en un proceso jurisdiccional se agotaren todos los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal conforme lo previsto en el artículo 94 de la Constitución de la República.

Al respecto, la Corte Constitucional, para el período de transición, determinó que la acción extraordinaria de protección se incorporó para:

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

Cabe señalar entonces que la acción extraordinaria de protección es un mecanismo excepcional que busca garantizar la supremacía de la Constitución frente a acciones y omisiones de los jueces. Así, la incorporación del control de constitucionalidad de las decisiones judiciales permite garantizar que las decisiones judiciales se encuentren conformes al texto de la Constitución y respeten los derechos de las partes procesales.

La acción extraordinaria de protección no es una nueva instancia en donde las partes procesales pueden acudir y hacer valer sus pretensiones ante la inconformidad de resoluciones o fallos de instancias inferiores, por el contrario tiene como único fin la consecución de un sistema de justicia caracterizado por el respeto y la sujeción a la Constitución.

En este sentido, todos los ciudadanos en forma individual o colectiva, podrán presentar una acción extraordinaria de protección en contra de decisiones judiciales en las cuales se hubieren vulnerado uno o varios de los derechos reconocidos en la Constitución de la República; sin embargo, la Corte Constitucional en el trámite de una acción extraordinaria de protección no puede centrar su análisis en asuntos de mera legalidad pronunciándose sobre un conflicto entre normas infraconstitucionales o sobre la inconformidad en la aplicación de este tipo de normas en un caso concreto y determinado<sup>2</sup>.

#### Determinación del problema jurídico

Analizado el expediente para la resolución de la presente causa, esta Corte estima necesario desarrollar el análisis a través de la solución del siguiente problema jurídico:

**La sentencia del 19 de junio del 2014, emitida por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, ¿vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva y el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de la accionante?**

#### Desarrollo del problema jurídico

La Corte Constitucional del Ecuador, al referirse a la relación de interdependencia que existe entre el derecho

<sup>1</sup> Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia No. 067-10-SEP-CC, caso No. 0945-09-EP.

<sup>2</sup> Francisco José Bustamante Romoleroux, “La acción extraordinaria de protección”, en Jorge Benavides Ordoñez, et al., coord., Manual de justicia constitucional ecuatoriana, Quito, CEDEC-Corte Constitucional del Ecuador, 2013, p. 149.

al acceso a la justicia, el derecho a la seguridad jurídica y el derecho al debido proceso, en reiteradas ocasiones ha manifestado que:

(...) constituyen una tríada indispensable para el sostén del modelo de Estado previsto en la Constitución de la República; además, por el principio de interconexión de los derechos y principios fundados sobre la igual jerarquía de los principios y derechos que constan en el artículo 11 numeral 6 de la Constitución vigente, se determina que si del análisis que esta Corte realice se desprendiere la existencia de una vulneración a uno de los derechos analizados, esta deberá también realizar la respectiva declaración de violación a los demás derechos (...)<sup>3</sup>.

Es precisamente bajo este criterio que la alegada vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación y del derecho a la tutela judicial efectiva serán analizados de manera conjunta, bajo el entendido que, en caso de existir una declaratoria de vulneración de uno de ellos, implicaría consecuentemente, la declaratoria de vulneración de ambos.

Ahora bien, en primer lugar hay que señalar que el derecho al debido proceso es el eje articulador de la validez procesal ya que la vulneración de sus garantías constituye un atentado grave a los derechos de las personas dentro de una causa y consecuentemente, representa una vulneración a los derechos a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica, considerando que precisamente las garantías del debido proceso son las encargadas de asegurar que una causa se desarrolle bajo el total respeto de derechos y demás garantías constitucionales.

Lo señalado se ve reflejado en el artículo 76 de la Constitución de la República en sus siete numerales en donde se establece la importancia de este derecho constitucional aplicado a todo el proceso judicial. En el caso particular, el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación está reconocido en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República en donde se señala que:

(...) En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: 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 enuncia las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos (...).”

La motivación de las resoluciones de los poderes públicos y más aún de los órganos jurisdiccionales constituye una garantía esencial con el fin de evitar la arbitrariedad y lograr el cumplimiento efectivo de las decisiones adoptadas.

La motivación no solo implica hacer referencia a los argumentos esgrimidos durante el proceso o a citar normas aplicables al caso en concreto, sino que debe reunir ciertos elementos específicos pues solo así se pone en relieve la acción justa, imparcial y desinteresada del juzgador al interpretar los hechos y aplicar el derecho.

Por lo tanto, toda decisión judicial en donde esté en discusión el reconocimiento de derechos debe ir acompañada de una adecuada motivación, ya que esta garantía posibilita y permite que los jueces desarrollen su capacidad y obligación de resolver el conflicto bajo criterios de razonabilidad, coherencia y lógica aplicando de una manera correcta las normas que conforman el ordenamiento jurídico.

Respecto de la obligación de motivación en las resoluciones o actos de los poderes públicos la Corte Constitucional en varios de sus fallos, ha sostenido que:

Una de las tareas primordiales de fundamentar toda sentencia o acto administrativo es la de proporcionar un razonamiento lógico y, de cómo las normas y entidades normativas del ordenamiento jurídico encajan en las expectativas de solucionar los problemas o conflictos presentados, conformando de esta forma un derecho inherente al debido proceso, por el cual el Estado pone a disposición de la sociedad las razones de su decisión<sup>4</sup>.

De igual manera, la Corte Constitucional ha señalado que existen obligaciones más allá de la mera verificación de que se hayan citado normas y principios y de la demostración que estos se hayan aplicado al caso concreto. El examen respecto de la motivación que efectúa la Corte Constitucional se refiere además a la calidad de los argumentos presentados. En este sentido, la Corte Constitucional sostuvo:

Cabe señalar, en aplicación del criterio indicado y en relación al argumento de los señores ex conjueces, quienes consideran como un auto debidamente motivado aquel que contiene parte expositiva, motiva y resolutive; que dicho criterio es extremadamente restrictivo y solamente se restringe a un análisis formal de la sentencia, auto o resolución del que se trate. La motivación no solamente implica el enunciar hechos, normas y confrontarlos; sino que debe cumplir además, estándares que permitan evaluar la prolijidad en la utilización de la lógica y la argumentación jurídica y que den cuenta a las partes y al auditorio social en general, de que la decisión adoptada ha sido precedida por un verdadero ejercicio intelectual<sup>5</sup>.

En tal virtud para que se cumpla con el requisito de motivación como garantía del debido proceso es necesario la existencia de tres requisitos. La Corte Constitucional en su sentencia N.º 227- 12-SEP-CC, señaló lo siguiente:

Para que determinada resolución se halle correctamente motivada es necesario que la autoridad que tome la decisión exponga la razones que el derecho le ofrece para adoptarla.

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 022-14-SEP-CC, caso No. 1699-11-EP

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 227-12-SEP-CC, caso No. 1212-11-EP.

<sup>5</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 076-13-SEP-CC, caso No. 1242-10-EP.

Dicha exposición debe hacérsela de manera razonable, lógica y comprensible, así como mostrar cómo los enunciados normativos se adecuar a los deseos de solucionar los conflictos presentados. Una decisión razonable es aquella fundada en los principios constitucionales. La decisión lógica, por su lado, implica coherencia entre las premisas y la conclusión, así como entre ésta y la decisión. Una decisión comprensible, por último debe gozar de claridad en el lenguaje, con miras a su fiscalización por parte del gran auditorio social, más allá de las partes en conflicto.

Bajo este esquema de fuentes jurisprudenciales, la Corte Constitucional ha sido enfática en señalar que toda sentencia o auto gozará de motivación siempre que su contenido cumpla con los tres parámetros establecidos: razonabilidad, lógica y comprensibilidad. En cuyo caso, para el efecto de establecer la falta de motivación, dichos elementos no son concurrentes; es decir, bastará que uno de ellos no se haya cumplido dentro de la sentencia u auto en análisis, para determinar que la misma carece de motivación y como tal vulnera el derecho al debido proceso<sup>6</sup>.

La razonabilidad en primer lugar, debe ser entendida como un juicio de adecuación del caso con las normas y principios constitucionales. A estas se suman las disposiciones normativas en materia de derechos humanos contenidas en los instrumentos internacionales, por constituir parte del bloque de constitucionalidad y la jurisprudencia constitucional, la cual constituye una interpretación auténtica de la Norma Fundamental<sup>7</sup>. Una sentencia es razonable en tanto y en cuanto se armoniza al derecho constitucional vigente y apropiado para resolver un caso, de modo que se muestre que el criterio del juzgador se fundamenta en normas e interpretaciones que guardan conformidad con la Constitución y no en aspectos que colisionen con esta.

Del análisis de la sentencia *sub examine*, esta Corte no ha identificado elementos dentro de la argumentación que denoten que la misma se aleje o vulnere las disposiciones constitucionales vigentes.

El segundo requisito de la motivación es la lógica de los argumentos, debiendo entenderse aquella como la coherente existencia de las conclusiones jurídicas respaldadas por las premisas que componen la resolución, vinculadas por medio de juicios establecidos en base a reglas. La lógica complementa el requisito de la razonabilidad en cuanto permite que las fuentes jurídicas constitucionales sean aplicadas en el caso concreto en un esquema argumentativo

concatenado, evitando que las conclusiones sean absurdas o incoherentes con sus respectivas premisas, lo cual es fundamental en un ejercicio de motivación. La lógica debe ser entendida como la coherencia e interrelación de causalidad que debe existir entre los presupuestos de hecho, las normas jurídicas aplicadas al caso y por consiguiente, con la conclusión adoptada por los jueces, es decir entre las premisas fácticas, premisas normativas y la conclusión obtenida<sup>8</sup>.

Para determinar si el fallo contiene el requisito de lógica es necesario analizar si la premisa fáctica guarda concordancia con la premisa normativa aplicada por los jueces de la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia y estas, a su vez, con la resolución adoptada. En lo que respecta al caso *sub judice*, las premisas fácticas hacen referencia a determinar la existencia de un título ejecutivo válido y eficaz en tanto, que la premisa normativa hace referencia a lo previsto en el artículo 413<sup>9</sup> del Código de Procedimiento Civil, vigente en esa época, que señalan los tipos de títulos ejecutivos reconocidos por nuestra legislación, dentro de los cuales se destaca a la letra de cambio. De igual manera la premisa normativa hace referencia a lo señalado en el artículo 415<sup>10</sup> *ibidem*, que especifica los requisitos generales que deben contener las obligaciones determinadas en los títulos ejecutivos para poder ser exigibles, así como lo determinado en el artículo 410<sup>11</sup> del Código de Comercio el cual enumera los requisitos de validez del título ejecutivo denominado letra de cambio.

<sup>8</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 097-14-SEP-CC, caso No. 0329-12-EP.

<sup>9</sup> “Son títulos ejecutivos: la confesión de parte, hecha con juramento ante juez competente; la sentencia pasada en autoridad de cosa juzgada; la copia y la compulsas auténticas de las escrituras públicas; los documentos privados reconocidos ante juez o notario público; las letras de cambio; los pagarés a la orden; los testamentos; las actas judiciales de remate o las copias de los autos de adjudicación debidamente protocolizados, según el caso; las actas de transacción u otras que contengan obligaciones de dar o hacer alguna cosa; y los demás instrumentos a los que leyes especiales dan el carácter de títulos ejecutivos”.

<sup>10</sup> “Para que las obligaciones fundadas en algunos de los títulos expresados en los artículos anteriores, sean exigibles en juicio ejecutivo, deben ser claras, determinadas, líquidas, puras y de plazo vencido cuando lo haya. Cuando alguno de sus elementos esté sujeto a lo expresado en un indicador económico o financiero de conocimiento público, contendrá también la referencia de éstos. Se considerarán también de plazo vencido las obligaciones cuyo vencimiento se hubiere anticipado como consecuencia de la aplicación de cláusulas de aceleración de pagos, que hubieren sido pactadas. Cuando se haya cumplido la condición o ésta fuere resolutoria, podrá ejecutarse la obligación condicional y, si fuere en parte líquida y en parte no, se ejecutará en la parte líquida”.

<sup>11</sup> “La letra de cambio contendrá: 1.- La denominación de letra de cambio inserta en el texto mismo del documento y expresada en el idioma empleado para la redacción del mismo. Las letras de cambio que no lleven la referida denominación, serán, sin embargo, válidas, si contuvieren la indicación expresa de ser a la orden; 2.- La orden incondicional de pagar una cantidad determinada; 3.- El nombre de la persona que debe pagar (librado o girado); 4.- La indicación del vencimiento; 5.- La del lugar donde debe efectuarse el pago; 6.- El nombre de la persona a quien o a cuya orden debe efectuarse el pago; 7.- La indicación de la fecha y del lugar en que se gira la letra; y, 8.- La firma de la persona que la emita (librador o girador)”.

<sup>6</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 181-14-SEP-CC, caso No. 0602-14-EP.

<sup>7</sup> El presente ha sido un criterio sostenido por la jueza ponente en el voto salvado de la sentencia No. 054-14-SEP-CC, caso No. 2084-11-EP: “Es necesario aclarar que la jurisprudencia constitucional es una fuente de derecho que constituye interpretación auténtica de la Constitución. Por ende, su contenido no es otro sino la concretización de principios constitucionales aplicados en un caso, cuyo resultado es aplicable para casos análogos resueltos con posterioridad. Ello quiere decir, entonces, que la jurisprudencia constitucional tiene el mismo valor jerárquico que la propia Norma Suprema”.

De esta manera se observa que las disposiciones legales aplicadas por los jueces de apelación guardan absoluta coherencia respecto al presupuesto de hecho antes enunciado, ya que ante la existencia de un título ejecutivo que contiene todos los requisitos determinados en la ley para su validez y eficacia, este tiene que ejecutarse en la forma prevista para el cumplimiento de la obligación que está contenida en dicho título ejecutivo. Por tal motivo, la sentencia dictada por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha *sub examine*, muestra coherencia plena con las disposiciones del ordenamiento jurídico que se ajustan al caso concreto, cumpliendo de esta manera con el requisito de lógica en la motivación.

El tercer y último requisito de la motivación es la comprensibilidad que se refiere al hecho que los jueces garanticen a las partes procesales y al conglomerado social el entendimiento y comprensión directa de su razonamiento mediante el uso de un lenguaje claro y una adecuada construcción semántica y contextual. Sobre este requisito, la Corte Constitucional considera que la sentencia *sub examine* es entendible por la claridad en el uso del lenguaje en los argumentos expuestos.

Por estas consideraciones, la Corte Constitucional es del criterio que la sentencia dictada por los jueces de apelación cumple los requisitos de razonabilidad, lógica y comprensión en la motivación, por lo que la argumentación de dicha sentencia no vulneraría el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación reconocido en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República.

En segundo lugar, en lo que se refiere al derecho a la tutela judicial efectiva, hay que señalar que este derecho está reconocido en el artículo 75 de la Constitución de la República el cual señala que: “Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley”.

La Corte Constitucional del Ecuador se ha pronunciado en varias ocasiones acerca de los alcances del derecho a la tutela judicial efectiva manifestando que:

La tutela judicial efectiva es aquel derecho que garantiza que todas las personas puedan acceder a los medios de justicia, sin que dicho acceso esté limitado por trabas o condiciones que les impidan justiciar sus derechos constitucionales. En este sentido, se constituye en un deber de los operadores de justicia garantizar la sustanciación de procesos transparentes y eficientes en los cuales se respeten por igual los derechos de las partes procesales, sobre las sólidas bases de los principios de inmediación y celeridad. La Corte Constitucional sobre este derecho manifestó: A la hora de definir o interpretar el alcance de la tutela jurisdiccional efectiva, se podría indicar en términos generales que este constituye en el derecho que tiene toda persona de acudir a los órganos jurisdiccionales, para que a través de los debidos cauces procesales y con unas garantías mínimas, se obtenga una decisión fundada en derecho, sobre las pretensiones propuestas<sup>12</sup>.

En este sentido, la tutela judicial efectiva no implica 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. Puede concluirse entonces que el respeto por la tutela judicial efectiva depende ampliamente de la autoridad responsable de la aplicación normativa, que en este caso es el juez.

En el presente caso, no se evidencia la existencia de algún elemento o acto que le haya impedido a la accionante acceder a los órganos jurisdiccionales para hacer valer sus pretensiones de conformidad con las disposiciones del ordenamiento jurídico. El hecho de que la accionante no hubiere satisfecho su pretensión en relación al recurso de apelación presentado, y el cual fuera conocido por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, dentro del juicio ejecutivo planteado por el señor Telmo Espinoza Campos, no significa que los jueces de apelación le hubieren impedido acceder a la justicia ya que la accionante obtuvo una respuesta oportuna en las distintas instancias del proceso jurisdiccional.

Por estos motivos, la Corte Constitucional del Ecuador considera que la accionante ejerció en forma adecuada su derecho a la tutela judicial efectiva dentro de todas las instancias previstas por el ordenamiento jurídico en virtud de la naturaleza del caso propuesto y que por ende, no ha sido sometida a una situación de desigualdad o discriminación en el acceso a un órgano de la justicia ordinaria y en el ejercicio de una acción jurisdiccional. Por estas consideraciones no existen elementos que denoten una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva reconocido en el artículo 75 de la Constitución de la República.

### III. DECISIÓN

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

#### SENTENCIA

1. Declarar que no existe vulneración de derechos constitucionales.
2. Negar, en todas sus partes, la acción extraordinaria de protección interpuesta.
3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

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

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con cinco votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loo, María del Carmen Maldonado Sánchez, Alfredo Ruiz Guzmán, Manuel Viteri Olvera y Wendy Molina Andrade, sin contar con la presencia de los jueces

<sup>12</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 036-13-SEP-CC, caso No. 1646-10-EP.

constitucionales Marcelo Jaramillo Villa, Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Seni Pinoargote y Patricio Pazmiño Freire, en sesión del 17 de junio de 2015. Lo certifico.

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

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Es fiel copia del original.- Revisado por ...f.) Ilegible.- Quito, a 21 de julio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

**CASO Nro. 1261-14-EP**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la Jueza Wendy Molina Andrade, suscribió la presente sentencia el día viernes 10 de julio del 2015, en calidad de presidenta (e) de la Corte Constitucional, al momento de expedirse la misma.- Lo certifico.

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

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 21 de julio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

---

Quito, D. M., 24 de junio de 2015

**SENTENCIA N.º 206-15-SEP-CC**

**CASO N.º 0280-12-EP**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**1.1. Resumen de admisibilidad**

La señora Esthela Fabiola Pérez León, por sus propios derechos, presentó, el 06 de febrero de 2012, acción extraordinaria de protección contra las decisiones judiciales dictadas el 20 de enero de 2012 y 11 de enero de 2012, por la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo y el juez segundo de tránsito de Chimborazo, respectivamente, en el juicio por acción de protección signado en primera instancia con el N.º191-2011.

El 14 de febrero de 2012, la Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, certificó que en referencia a la acción constitucional N.º 0280-12-EP, no se presentó previamente otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, conformada por la jueza y jueces constitucionales Ruth Seni Pinoargote, Edgar Zarate Zarate y Hernando Morales Vinueza, el 07 de junio de 2012, admitió a trámite la causa N.º 0280-12-EP y dispuso que se efectuó el sorteo correspondiente para la sustanciación de la presente acción.

De conformidad con el sorteo realizado por el Pleno del Organismo en sesión extraordinaria del 05 de julio de 2012, la Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, mediante memorando N.º 110-CC-SA-SG del 10 de julio de 2012, remitió al despacho de la jueza constitucional Ruth Seni Pinoargote, el expediente correspondiente a la causa N.º 0280-12-EP, para su sustanciación.

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

Mediante memorando N.º 021-CCE-SG-SUS-2013 del 11 de enero de 2013, el secretario general de la Corte Constitucional Jaime Pozo Chamorro indicó que conforme al sorteo de causas realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión extraordinaria de 03 de enero de 2013, le correspondió conocer el caso N.º 0280-12-EP a la jueza sustanciadora Tatiana Ordeñana Sierra.

El 08 de mayo de 2014, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa y dispuso que se notifique con el contenido de la demanda de acción extraordinaria de protección N.º 0280-12-EP a los jueces de primera y segunda instancia, cuyas decisiones fueron impugnadas con la finalidad de que presentaren un informe de descargo debidamente motivado en el plazo de 5 días, en respuesta a los fundamentos de la demanda referida.

**Antecedentes fácticos**

La señora Esthela Fabiola Pérez León, por sus propios derechos, presentó demanda de acción de protección en contra de la directora distrital de la subsecretaría de tierras y reforma agraria en razón de que, a su criterio, la referida accionada, negó su solicitud de adjudicación de tierras pese a cumplir los requisitos, por el hecho de no haber acudido en la fecha señalada para la entrega masiva de los títulos.

Esta causa fue sustanciada por el juez segundo de tránsito de Chimborazo, quien negó la demanda. De esta decisión la accionante interpuso recurso de apelación, el cual recayó en la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo, instancia que desestimó el recurso interpuesto por la parte actora y confirmó la sentencia venida en grado.

**De la solicitud y sus argumentos**

La señora Esthela Fabiola Pérez León, por sus propios derechos, señaló en su demanda que en cumplimiento a lo determinado en la Ley de Desarrollo Agrario, a través de su artículo 39, presentó una solicitud de adjudicación de tierras el 14 de noviembre de 2008, ante el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario en virtud de lo cual, realizó el pago de avalúo sobre el predio cuya adjudicación se solicitaba.

Como parte del procedimiento establecido para la adjudicación, el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA), llevó a cabo una inspección en el predio a ser adjudicado, que consta dentro del expediente N.º 20403, en

función de lo cual la accionante señaló haber cumplido con todo el trámite previsto para adjudicación de tierras en su favor.

La accionante aseguró que el 31 de octubre de 2011, la directora distrital de la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria procedió a la entrega de adjudicaciones en la ciudad de Baños, lugar al que la accionante argumentó no haber podido asistir por habitar en la comunidad de Guaslán Grande, perteneciente a la parroquia San Luis, cantón Riobamba, provincia de Chimborazo, en vista de que no contó con el tiempo ni los recursos económicos suficientes para tal efecto, encontrándose al cuidado de sus tres hijas.

En ese sentido, con la finalidad de obtener su título de adjudicación de tierras, la legitimada activa manifestó haberse presentado ante la directora distrital de la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria, el 01 de noviembre de 2011, es decir, un día después de haberse llevado a cabo la entrega masiva de títulos de adjudicación; sin embargo, señaló la accionante que su solicitud fue negada, añadiendo además que de nada sirvieron las explicaciones sobre su imposibilidad de asistir a la entrega de títulos.

En consecuencia, la señora Esthela Fabiola Pérez León propuso acción de protección ante el juez segundo de tránsito de Chimborazo, quien a su juicio, sin haber realizado un análisis jurídico previo, procedió a dictar una sentencia en vulneración del artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República ya que en su fallo no se observa motivación, señalando además que se desconoció la prelación jurídica y constitucional en la resolución, motivo por el cual interpuso recurso de apelación ante la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo, judicatura que a través de su Sala Especializada de lo Penal, confirmó la sentencia dictada en primera instancia.

#### **Pretensión concreta**

La accionante ha planteado como pretensión concreta lo siguiente:

(...) Se declare la nulidad tanto de la Sentencia del día miércoles 11 de enero de 2012, a las 12h23, dictada por el Juez Segundo de Tránsito de Chimborazo dentro de una acción de protección con N.º 06452-2011-0191, seguida en contra de Mercedes de Jesús Tixi Ortiz directora primicial [sic] de la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria; como de la Sentencia del día viernes 20 de enero de 2012, a las 09h23 dictada por la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo en el Juicio N.º 06202-2012-0019 dictada por los Señores Jueces: Doctor Enrique Donoso B.; Abogado Marcos Díaz M.; y, Doctor Luis Miranda A. (...).

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

Las decisiones judiciales que se impugnan por medio de la presente acción son las siguientes:

**Sentencia dictada por el juez segundo de tránsito de Chimborazo, el 11 de enero de 2012, en su fragmento resolutivo dispone:**

Riobamba, miércoles 11 de enero de 2012, las 12h23, VISTOS.- (...) por lo manifestado y tomándose en cuenta lo dispuesto en el Art. 50 de las Reglas de Procedimiento de las competencias de la Corte Constitucional para el período de transición antes invocado y que tiene relación con lo establecido en el Art. 42 numerales 1, 2, 4 y 5 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se establece la improcedencia de la Acción de Protección y en especial por el literal A que refiere a aspectos de mera legalidad en razón de las cuales existían vías judiciales ordinarias, particularmente la vía administrativa jerárquica, vía la cual como en varias ocasiones se ha dicho no se ha probado haber agotado su trámite, la Acción de Protección no procede ya que en el caso que nos ocupa se insiste que es de carácter administrativo, mas no de orden Constitucional sin que se haya vulnerado lo dispuesto en la norma Constitucional que se ha alegado. Por lo expuesto ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LEYES DE LA REPÚBLICA, se inadmite la acción de protección deducida por la Sra. Ciudadana: Esthela Fabiola Pérez León, en contra de la Dra. Mercedes de Jesús Tixi Ortiz, en su calidad de Directora del Distrito Centro Oriente de la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria.- Sin embargo, en [sic] razón de que a esta judicatura se ha hecho llegar la providencia de adjudicación original y que consta a Fs. 50 a 54 se dispone entregar la misma a la accionante y en su persona o a su abogado patrocinador con el respectivo poder especial que en derecho se estila, dejando copia certificada de autos. Ejecutoriada que sea la presente sentencia, el señor Secretario de la judicatura, remita copia certificada a la Corte Constitucional, conforme lo dispone el Art. 86, numeral 5 de la Constitución de la República.

#### **Sentencia dictada el 20 de enero de 2012, por los jueces de la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo, que en su fragmento resolutivo establece:**

Riobamba, viernes 20 de enero de 2012, las 09h23.- Vistos.- (...) Se declara la validez del proceso por cuanto se han observado las Garantías Jurisdiccionales de los Derechos Constitucionales establecidos en el Art. 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y las normas comunes aplicables al procedimiento previstas en el Art. 89 ibidem. (...) De fs. 50 a 54, consta la documentación respectiva de la providencia de adjudicación de tierras y legalización masiva de las mismas, emitida por la Dirección Distrital Centro Oriental de la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria, perteneciente a la señora Esthela Fabiola Pérez León, respecto al predio ubicado en el sector de Guaslán Grande, perteneciente a la Parroquia San Luis, Cantón Riobamba, Provincia de Chimborazo. QUINTO.- "En razón de lo indicado en los considerandos anteriores y, de acuerdo a lo prescrito el Art. 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la acción de protección no procede: "...2) Cuando los actos hayan sido revocados o extinguidos, salvo que de tales actos se deriven daños susceptibles de reparación; y por cuanto su pretensión ha sido satisfecha, con la documentación requerida, la Sala "ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCION, Y DE LAS LEYES

DE LA REPUBLICA”, confirma la sentencia dictada por el Juez Segundo Subrogante de Tránsito de Chimborazo, en cuanto inadmite la acción ordinaria de protección presentada por Esthela Fabiola Pérez León, al no existir afectación a ningún derecho previsto en la Constitución de la República. La documentación requerida por la accionante, y que se encuentra detallada en el considerando Cuarto de esta resolución, será entregada directamente a su persona, dejando constancia en autos. El juez a quo cumpla con lo dispuesto en el Art. 86 numeral 5 de la Constitución de la Constitución de la República.

### **Contestación a la demanda y argumentos**

#### **Juez de la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo**

El doctor Enrique Donoso Bazante, juez de la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo, en referencia al caso N.º 0580-12-EP, en cumplimiento a la providencia del 08 de mayo de 2014, dictada por la jueza constitucional sustanciadora, y luego de aclarar que los doctores Luis Miranda Astudillo y Rodrigo Viteri Andrade no desempeñan más el encargo de jueces de la referida Sala, expuso dentro de sus argumentos, lo siguiente:

En primer lugar, llevó a cabo un recuento de los fundamentos fácticos y jurídicos que dan sustento a la causa; inmediatamente, analizó la sentencia emitida por la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia, teniendo en cuenta en primer lugar lo señalado en el artículo 88 de la Constitución de la República respecto del ámbito y naturaleza de la acción de protección.

En la misma línea, el juez hizo referencia al contenido del artículo 42 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional sobre el cual, se orientó el enfoque hacia los casos de improcedencia de la acción de protección, derivado de aquello, la Sala consideró para su decisión que, consta a fs. 50 a 54 del expediente de la causa, la documentación respectiva a la adjudicación de tierras y legalización en favor de la accionante, emitida por la Dirección Distrital Centro Oriental de la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria, la cual había sido consignada mediante escrito presentado el 22 de diciembre de 2011, según consta a fs. 55 del expediente de la causa, siendo esta la razón que la Sala consideró para confirmar la sentencia recurrida.

Finalmente, el juez de la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia señaló respecto de la acción extraordinaria de protección planteada, que si bien se invocaron derechos constitucionales como vulnerados, la accionante no demostró cómo las sentencias de primero y segundo nivel han vulnerado dichos derechos, por lo tanto, estimó que la acción extraordinaria de protección se presentó porque la Dirección Distrital de la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria se negó, de modo fundamentado, a entregar la documentación al abogado patrocinador, una vez que no contaba con un poder otorgado por la solicitante para dichos efectos.

#### **Juez de la Unidad Judicial Penal de Riobamba**

En cumplimiento a la providencia dictada por la jueza constitucional, el juez de la Unidad Judicial Penal de Riobamba, mediante oficio N.º 0618-2014-UJP-R, remitió los argumentos de descargo sobre la sentencia adoptada el 11 de enero de 2012.

En lo sustancial, el juez señaló los argumentos de hecho y procesales que dan fundamento a la causa; adicionalmente, se refirió a los derechos que fueron alegados como vulnerados por la accionante, teniendo también en consideración, las cuestiones esgrimidas por las partes en la audiencia pública en la que estuvo presente también la Procuraduría General del Estado.

En cuanto atiene a la resolución alcanzada, el accionado señaló que la misma se encuentra debidamente motivada siendo que para tal efecto se utilizó el artículo 50 de las Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, en los que se determina cuándo es improcedente la acción de protección, en esta misma línea citó el artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Finalmente, señala que se ha respetado el debido proceso tanto en la parte administrativa como en cuanto atiene a la adjudicación de tierras, y que así fue demostrado en su debido momento por la parte accionada, por lo que los derechos invocados como vulnerados, en efecto, no lo fueron, así como ciertos derechos que se utilizaron como argumento, no eran correspondientes con el objeto de la causa en controversia.

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

A foja 28 del expediente constitucional, compareció mediante escrito presentado el 7 de agosto de 2014, el abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de Patrocinio de la Procuraduría General del Estado, mediante el cual señala para futuras notificaciones la casilla constitucional N.º 18.

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

### **Competencia**

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

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

La acción extraordinaria de protección procede en contra de sentencias, autos en firme o ejecutoriados, y resoluciones judiciales que pusieren fin al proceso; en esencia, la Corte Constitucional, por medio de esta acción excepcional, se pronunciará respecto de dos cuestiones principales: la

vulneración de derechos constitucionales sustanciales o la violación de normas del debido proceso.

La Corte Constitucional respecto de esta garantía jurisdiccional estableció previamente, que:

(...) 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 ese 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 las actuaciones de la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo y el juez segundo de tránsito de Chimborazo, cuyas decisiones judiciales se impugnan, las mismas que, en ejercicio de la potestad jurisdiccional conferida constitucional y legalmente, administran justicia y se encuentran llamadas a asegurar que el sistema procesal tiene que ser un medio para la realización de la justicia y hacer efectivas las garantías del debido proceso.

En tal virtud, la Corte Constitucional, en razón de lo prescrito en el artículo 429 de la Constitución de la República, en el trámite de una acción extraordinaria de protección debe constatar que, efectivamente, las sentencias, autos y resoluciones con fuerza de sentencia se encuentran firmes o ejecutoriados y que, durante el juzgamiento, no se vulneró por acción u omisión el derecho constitucional al debido proceso u otro derecho constitucional.

Finalmente, este máximo órgano de interpretación constitucional considera oportuno recordar que la acción extraordinaria de protección no es una “instancia adicional”; es decir, a partir de ella, no se puede pretender el análisis de asuntos de mera legalidad propios e inherentes de la justicia ordinaria. Por lo tanto, no se puede entrar a analizar, menos aún resolver, cuestiones eminentemente legales. El objeto de su análisis se dirige directamente a la presunta vulneración de derechos constitucionales y normas del debido proceso en el curso de la decisión impugnada.

### **Análisis constitucional**

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

Con las consideraciones anotadas, la Corte Constitucional sistematizará el análisis de las circunstancias del caso

concreto a partir de la formulación y solución de los siguientes problemas jurídicos:

1. La decisión judicial dictada el 20 de enero de 2012, por la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo, ¿vulnera el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de recibir decisiones judiciales motivadas consagrado en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República?
2. La decisión judicial dictada el 11 de enero de 2012, por el juez segundo de tránsito de Chimborazo, ¿vulnera el derecho constitucional a la seguridad jurídica consagrado en el artículo 82 de la Constitución de la República?

#### **Argumentos de la Corte Constitucional en torno a los problemas jurídicos**

1. **La decisión judicial dictada el 20 de enero de 2012, por la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo, ¿vulnera el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de recibir decisiones judiciales motivadas consagrado en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República?**

Antes de entrar al análisis del problema jurídico, es necesario estimar algunas consideraciones en cuanto al derecho al debido proceso, tomando en cuenta que la Corte Constitucional ha establecido que el artículo 76 de la Constitución de la República, consagra un amplio catálogo de garantías que configuran el mismo, el cual consiste en: “(...) un mínimo de presupuestos y condiciones para tramitar adecuadamente un procedimiento y asegurar condiciones mínimas para la defensa, constituyendo además una concreta disposición desde el ingreso al proceso y durante el transcurso de toda la instancia, para concluir con una decisión adecuadamente motivada que encuentre concreción en la ejecución de lo dispuesto por los jueces (...)”<sup>2</sup>.

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

(...) se convierte en un pilar fundamental para la defensa de los derechos de las personas que intervienen dentro de un juicio; alrededor de este se articulan una serie de principios y garantías básicas que conllevan a una correcta administración de justicia, conforme se encuentra determinado en el artículo 76 de la Constitución de la República, que a lo largo de 7 numerales consagra la importancia de este proceso constitucional aplicado a todo proceso judicial (...)<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 067-10-SEP-CC, caso N.º 0945-09-EP.

<sup>2</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 200-12-SEP-CC, caso N.º 0329-12-EP.

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 180-14-SEP-CC, caso N.º 1585-13-EP.

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

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

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

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

Art. 4.- (...) 9. Motivación.- La jueza o juez tiene la obligación de fundamentar adecuadamente sus decisiones a partir de las reglas y principios que rigen la argumentación jurídica. En particular, tiene la obligación de pronunciarse sobre los argumentos y razones relevantes expuestas durante el proceso por las partes y los demás intervinientes en el proceso.

10. Comprensión efectiva.- Con la finalidad de acercar la comprensión efectiva de sus resoluciones a la ciudadanía, la jueza o juez deberá redactar sus sentencias de forma clara, concreta, inteligible, asequible y sintética, incluyendo las cuestiones de hecho y derecho planteadas y el razonamiento seguido para tomar la decisión que adopte (...).

En aquel sentido, se colige que la motivación implica la explicación ordenada de las razones que llevan a la autoridad judicial a emitir una decisión. Por tal razón, la motivación constituye la mayor garantía para una correcta administración de justicia dentro de un Estado constitucional de derechos como es el nuestro.

A partir de las citadas normas constitucionales y legales, la Corte Constitucional ha sostenido lo siguiente:

(...) la motivación impone al juez el deber de expresar en la sentencia los fundamentos de hecho y de derecho que sustentan lo decidido. Esta exigencia persigue una doble finalidad por una parte, controlar la arbitrariedad del sentenciador, pues le impone justificar el razonamiento lógico que siguió para establecer una conclusión y además, garantizar el legítimo derecho de defensa de las partes, considerando que estas requieren conocer los motivos de la decisión para determinar si están conformes con ella (...)<sup>4</sup>.

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

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

En este punto, es preciso hacer referencia a que la accionante, al impugnar la sentencia dictada por los jueces de la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo, manifestó que se vulneró su derecho a la motivación ya que a su criterio, la decisión no se encuentra debidamente fundamentada, señalando lo siguiente:

(...) La sentencia materia de la apelación no cumple con el Precepto Constitucional de MOTIVACIÓN contenida en el literal L del Art. 76 de la Constitución de la República del Ecuador que textualmente dice: “La resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación sin 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 fallo que no se encuentre debidamente motivados se considerarán nulos, las servidores o servidores responsables serán sancionados”. De la simple lectura de la Sentencia se evidencia que no se anuncian las normas aplicables ni se explica su pertinencia, para no admitir la acción de protección planteada por la compareciente (...).

Es así que, la motivación, como garantía del debido proceso, de acuerdo a lo establecido por esta Corte, debe observar el cumplimiento de tres criterios que deben verificarse para el ejercicio efectivo de la misma: 1) Razonabilidad; 2) Lógica y, 3) Comprensibilidad. En relación a estos, este máximo organismo de interpretación constitucional ha señalado previamente lo siguiente:

(...) la **razonabilidad** implica que la decisión se encuentre fundada en normas constitucionales y en normas legales que sean pertinentes al caso concreto, y que en tal virtud los argumentos del órgano judicial no contradigan estas. Por su parte, la **lógica** exige que las decisiones judiciales se encuentren estructuradas en un orden lógico, es decir, que exista una debida coherencia entre las premisas que conforman una decisión, las cuales deberán guardar relación con la decisión final del caso. Finalmente, la **comprensibilidad** establece que las decisiones judiciales tienen que ser elaboradas en un lenguaje claro y legible, que pueda ser asimilado efectivamente, no solo por las partes procesales, sino también por toda la sociedad en general (...)<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N.º 203-14-SEP-CC, caso N.º 0498-12-EP.

<sup>5</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N.º 167-14-SEP-CC, caso N.º 1644-11-EP.

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

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

### **Sobre la razonabilidad**

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

La Sala para resolver, consideró en primer lugar su competencia, la cual define de acuerdo a lo dispuesto en el segundo inciso del numeral 3 del artículo 86 de la Constitución de la República en el que se señala: “Las sentencias de primera instancia podrán ser apeladas ante la Corte Provincial, los procesos judiciales sólo finalizarán con la ejecución integral de la sentencia o resolución”.

Dentro de la misma línea de establecimiento de su competencia, la Sala citó el artículo 168 numeral 1 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional que se refiere al conocimiento de los recursos de apelación y tomando como base las normas previamente señaladas, declara la validez del proceso, por haberse observado las garantías jurisdiccionales y control constitucional, así como las normas comunes de procedimiento declaradas en el artículo 8 de la referida Ley.

En lo atinente a la resolución de las cuestiones controvertidas en el marco de la causa la Sala se refirió al artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en el que se establecen las causales de improcedencia de la acción de protección; de modo puntual, la Sala se refirió al numeral 2 de la norma en cuestión, en relación a la constancia de entrega del título de adjudicación de tierras de la accionante al juez de instancia, por parte de la entidad accionada, hecho que desvirtuó la supuesta vulneración de derechos.

Derivado de lo anterior la Sala dictó su fallo señalando lo siguiente:

(...) De acuerdo a lo prescrito en el Art. 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la acción de protección no procede: “... 2) Cuando los actos hayan sido revocados o extinguidos, salvo que de tales actos se deriven daños susceptibles de reparación; y por cuando su pretensión ha sido satisfecha, con la documentación requerida, la Sala “ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN, Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA”, confirma la sentencia dictada por el Juez

Segundo Subrogante de Tránsito de Chimborazo, en cuanto inadmite la acción ordinaria de protección presentada por Esthela Fabiola Pérez León, al no existir afectación a ningún derecho previsto en la Constitución de la República. La documentación requerida por la accionante, y que se encuentra detallado en el considerando Cuarto de esta resolución, será entregada directamente a su persona, dejando constancia en autos (...).

Es así que la Sala, en atención a la norma contenida en el artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, consideró que una vez que se había procedido con la entrega del título de adjudicación de tierras, no era posible verificar una vulneración de derechos constitucionales así como no se produjo como consecuencia de lo argumentado por la accionante, vulneración de derechos o principios constitucionales que constituyeran una causal para reparación.

Por lo observado, las normas aplicadas en el fallo de segundo nivel en relación a la posible vulneración de derechos como fundamento de la acción de protección planteada, fueron debidamente aplicadas una vez que obedecen tanto a la naturaleza de la acción propuesta como a los hechos controvertidos en el caso.

En función de lo antedicho, la sentencia de la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo ha cumplido con el parámetro de razonabilidad como formante de la garantía de motivación prevista en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República.

### **Sobre la lógica**

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

En virtud de lo señalado corresponde a esta Corte Constitucional el análisis de las premisas planteadas y conclusiones alcanzadas por los operadores de justicia, mismas que evidenciarán la concordancia del fallo alcanzado.

La Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo en la parte introductoria de su fallo, hizo un recuento de los hechos y circunstancias en las que se desarrolla la causa, reproduciendo los argumentos planteados por las partes en litigio; es así, que sobre dichas cuestiones, en el considerando cuarto de la sentencia, estableció lo siguiente: “(...) De fs. 50 a 54, consta la documentación respectiva de la providencia de adjudicación de tierras y legalización masiva de las mismas, emitida por la Dirección Distrital Centro Oriental de la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria, perteneciente a la señora Esthela Fabiola Pérez León, respecto al predio ubicado en el sector de Guaslán Grande, perteneciente a la Parroquia San Luis, Cantón Riobamba, Provincia de Chimborazo (...).”

Es así que sobre esta premisa, la Sala Especializada estableció el nexo entre las normas jurídicas invocadas y los hechos concretos para su resolución, al considerar que por haber desaparecido el fundamento que impulsaba la acción de protección propuesta, no era posible verificar vulneración constitucional alguna, teniendo como base las actuaciones de la administración pública a través de la Dirección Distrital Centro Oriental de la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria, dentro del juicio de acción de protección.

Por lo señalado, la Sala confirmó la sentencia dictada por el juez segundo subrogante de tránsito de Chimborazo, que inadmitió la acción de protección propuesta por la señora Esthela Fabiola Pérez León, por considerar que no existió afectación a ningún derecho previsto en la Constitución de la República.

En virtud de lo referido, la premisa fáctica definida por los jueces es concordante con las normas invocadas y al haber sido alcanzada la resolución por no existir vulneración de derechos constitucionalmente consagrados, esta Corte Constitucional debe señalar que la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo cumplió con el parámetro lógico establecido como parte de la garantía de la motivación.

### Sobre la comprensibilidad

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

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

(...) El tercer requisito de la motivación, la comprensibilidad, desarrollado en el artículo 4 numeral 10 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, bajo el nombre de ‘comprensión efectiva’ entendida como la obligación de un juez para redactar sus sentencias de forma clara, concreta, inteligible, asequible y sintética, incluyendo las cuestiones de hecho y derecho planteadas y el razonamiento seguido para tomar la decisión que adopte (...)<sup>6</sup>.

Visto así, se observa que en el fallo de la Sala en cuestión, los jueces utilizaron un lenguaje sencillo, claro y comprensible; existiendo, además, una sistematización adecuada de los argumentos expuestos en ella y por tanto, coherencia entre las premisas y la decisión final, mediante una argumentación judicial precisa y técnica capaz de transmitir de modo coherente las razones en que se apoya el fallo.

En conclusión, con las consideraciones anotadas, se desprende que la decisión judicial objeto de impugnación, dictada el 20 de enero de 2012 por la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo,

contiene los parámetros requeridos para que las decisiones judiciales gocen de motivación, esto es, razonabilidad, lógica y comprensibilidad; por consiguiente, la sentencia demandada se encuentra adecuadamente motivada, garantizando con ello el derecho constitucional a obtener resoluciones motivadas de los poderes públicos con sujeción a la norma contenida en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República.

### 2. La decisión judicial dictada el 11 de enero de 2012, por el juez segundo de tránsito de Chimborazo, ¿vulnera el derecho constitucional a la seguridad jurídica consagrado en el artículo 82 de la Constitución de la República?

Previo a responder el problema jurídico que se plantea, es preciso afirmar que el derecho a la seguridad jurídica constituye una garantía consustancial en nuestro Estado constitucional de derechos y justicia, cuya legitimidad encuentra fundamentación en nuestra Carta Magna cuando se garantiza el acatamiento a los preceptos enunciados explícitamente como tales, y el respeto a la aplicación de normas jurídicas previas, claras y públicas por parte de las autoridades competentes. Es decir, supone la expectativa razonablemente fundada de los ciudadanos en saber la actuación de los poderes públicos en aplicación de las normas legales que integran el ordenamiento jurídico.

El artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador en relación al derecho a la seguridad jurídica, establece 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”.

Esta Corte ha señalado sobre el derecho a la seguridad jurídica que “(...) constituye el pilar sobre el cual se asienta la confianza ciudadana respecto de las actuaciones de los poderes públicos, pues brinda a las personas certeza de que la aplicación normativa se realizará acorde a la Constitución y que las normas aplicables al caso concreto han sido determinadas previamente, son claras y públicas, y aplicadas únicamente por autoridad competente. Solo de esta manera se logra conformar una certeza de que la normativa existente en la legislación será aplicada cumpliendo ciertos lineamientos que garantizan el acceso a la justicia y una tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses (...)”<sup>7</sup>.

De tal forma, la seguridad jurídica representa la certeza del cumplimiento de normas claras y públicas contenidas en el ordenamiento jurídico, las mismas que deben ser aplicadas por la autoridad competente en concordancia con la Constitución de la República, constituyéndose tal garantía en un mecanismo de defensa que asegura un trato igual de todos los ciudadanos ante la misma, frente a los posibles abusos de los órganos del Estado.

La citada garantía tiene relación con el cumplimiento de los mandatos constitucionales, estableciéndose mediante aquel

<sup>6</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 017-14-SEP-CC, caso N.º 0401-13-EP

<sup>7</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N.º 121-13-SEP-CC, Caso N.º 0586-11-EP.

postulado una verdadera supremacía material del contenido de la Carta Fundamental del Estado ecuatoriano, generando certeza respecto a una aplicación normativa acorde a la Constitución, del resto de normas que formen parte del ordenamiento jurídico del País<sup>8</sup>.

En ese sentido, el Estado, como ente regulador de las relaciones en sociedad, no solo establece los lineamientos y normas a seguir, sino que en un sentido más amplio tiene la obligación de brindar “seguridad jurídica” al ejercer su poder estatal. La citada garantía debe otorgarse por el estado al individuo para que su integridad, bienes y derechos no sean transgredidos y si esto llegara a producirse, le sean restaurados a través de la normativa constitucional y legal existente aplicada por las autoridades competentes; en resumen, la seguridad jurídica es la certeza que tiene el individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares y conductos establecidos previamente, mediante el respeto a la Constitución y en la existencia de normas previas, claras, públicas y aplicadas por autoridades competentes.

Al respecto, es preciso señalar que una de las formas de garantizar el derecho a la seguridad jurídica y por ende garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes es el principio de legalidad, así lo sostuvo la Corte Constitucional, para el período de transición, en la sentencia N.º 015-10-SEP-CC al manifestar que: “Las Constituciones de nuestros países garantizan la seguridad jurídica a través de algunas concreciones como: el principio de la legalidad, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales (...)”<sup>9</sup>.

El citado principio se encuentra establecido en el artículo 226 de la Constitución de la República, que prescribe: “Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley (...)”.

En aquel sentido, esta Corte ha señalado que el referido derecho guarda íntima relación con la garantía constitucional del debido proceso, puesto que al ser una característica de los derechos constitucionales la interdependencia, toda autoridad pública está en la obligación de garantizar las normas y los derechos de las partes dentro de un proceso administrativo o judicial a fin de asegurar el respeto a la Constitución y a las demás normas que integran el ordenamiento jurídico.

Así, sobre la relevancia que tiene este derecho en el ordenamiento jurídico y en los procesos judiciales, en la sentencia N.º 153-14-SEP-CC, dictada dentro del caso N.º 1540-13-EP, esta Corte expuso lo siguiente:

(...) El derecho constitucional a la seguridad jurídica garantiza la previsibilidad del derecho, a través del respeto a la Constitución de la República como la norma suprema que rige todo el ordenamiento jurídico, así como también mediante la aplicación de la normativa correspondiente a cada hecho concreto. De esta forma, este derecho es de fundamental importancia dentro del Estado constitucional de derechos y justicia social, puesto que tiene una doble función, por un lado establecerse como una obligación de toda autoridad competente y por otro, como un derecho de todas las personas, que puede ser exigido en cualquier momento y dentro de todo ámbito (...).

En aplicación del mismo, la Corte Constitucional debe identificar en el presente problema jurídico, si el derecho a la seguridad jurídica se transgredió por las autoridades jurisdiccionales, al resolver las controversias sometidas a su conocimiento, siendo su obligación la de observar la normativa vigente aplicable al caso concreto.

En el caso *sub judice*, se advierte que el principal argumento que presentó la señora Esthela Fabiola Pérez León, es la supuesta vulneración a su derecho a la seguridad jurídica, en vista de no haberse querido entregar el título de adjudicación de tierras en función del trámite realizado en tal sentido, señaló en la audiencia celebrada ante el juez de primera instancia lo siguiente:

(...) no se me quiere entregar mi título de propiedad argumentando que no he llegado el día de la convocatoria que se hizo en la ciudad de Baños, sin embargo por respeto a la autoridad el día lunes después del 31 de octubre que cayó día viernes acudí hasta el despacho de la señor Directora personalmente y no con el Abogado defensor a decir que por favor me entregue ante lo cual me dijo que no puede entregarme que tengo que esperar la entrega masiva de otras providencias, es decir señor Juez constitucional tengo que esperar no sé cuándo para que se me entregue mi providencia que lo he venido luchando desde el año 2008, entonces señor Juez usted se dará cuenta si es que tengo o no tengo razón (...).

Por su parte, la accionada señaló en la misma audiencia, que: “ (...) Como bien señala la accionante en su demanda, con fecha 13 de noviembre ingresó su solicitud, para que se dé inicio con el trámite de conformidad con la normativa legal vigente para las adjudicaciones, allí se manifiesta que el mismo día fue aprobada su planimetría (...) El 12 de marzo se emitió el valor del avalúo que el usuario debe cancelar por su predio según lo establecido en la Ley de Desarrollo Agrario y su Reglamento vigentes hasta la presente fecha, de ahí hasta el 17 de agosto de 2001, fecha en la que se realiza el pago del avalúo del predio (2 años 5 meses), el proceso se mantuvo paralizado por causas imputables al administrado, situación que no se hace constar en la demanda, y que la administración por cumplir la verdadera función social de la tierra y por garantizar el derecho al trabajo y a la vida digna de la accionante, en mérito a las competencias atribuidas, no declaró de oficio la caducidad del proceso, tal y como lo establece el Art. 159 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función ejecutiva; entonces de que violación de la seguridad jurídica estamos hablando, cuando por el contrario lo que se ha hecho es garantizar que la beneficiaria a pesar del tiempo transcurrido por la

<sup>8</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 0016-13-SEP-CC, caso N.º 1000-12-EP.

<sup>9</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 015-10-SEP-CC, Caso N.º 0135-09-EP.

falta de pago del avalúo (...) la entrega de las providencias de adjudicación a los beneficiarios es personal, como una de las condiciones establecidas para visualizar el resultado final del trabajo de esta Subsecretaría de Tierras; y si el caso ameritaba que la adjudicación fuera entregada a su Abogado, este debía presentar el respectivo poder otorgado por la adjudicataria para hacerlo, como dispone la ley y no como pretende que se lo haga el Abogado de la accionante, a través de exigencias verbales y desatinadas (...)."

De tal forma, el juez en cuestión observó que sobre la base de las declaraciones rendidas, efectivamente, el título de propiedad no había sido entregado a su titular, la señora Esthela Pérez León en este contexto, se realizó un recuento de los hechos y se refirió a las normas citadas por la parte accionada a fin de establecer el procedimiento de entrega de títulos de legalización de tierras, observando las siguientes normas: el decreto ejecutivo N.º 373 mediante el cual se creó la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria, adscrita al Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca; el Acuerdo Ministerial MAGAP N.º 762 que faculta y delega a la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria el establecimiento del trámite y procedimiento para la legalización de las tierras rurales y litigiosas y, la Resolución Administrativa N.º 01, suscrita por el doctor Diego Pazmiño Vinuesa como subsecretario de tierras y reforma agraria, en la que establecen los requisitos para la legalización de tierras y territorio y adjudicación de tierras de patrimonio del MAGAP a personas naturales y jurídicas, para lo que se convocó a una entrega de títulos de adjudicación de tierras, el 31 de octubre de 2011.

Observados tanto los argumentos como disposiciones normativas expuestas por las partes como fundamento de sus alegatos, el juez de tránsito consideró que la accionante se había limitado a hacer un relato de los hechos, sin establecer conforme a derecho las circunstancias de su queja, no existiendo constancia de sus actuaciones administrativas ni de las causas por las que no pudo acudir a retirar su título de adjudicación en la entrega global conforme estaba previsto, en otras palabras, este no encontró en ese sentido, fundamento para la acción propuesta.

En el considerando cuarto de la sentencia, el juez se refirió al escrito del 22 de diciembre de 2011, en el que la parte accionada adjuntó la providencia de adjudicación o título de propiedad N.º 1110H05959 perteneciente a la señora Esthela Fabiola Pérez León para que le sea entregado personalmente, por lo que este corrió traslado con el escrito a la accionante, respecto de lo cual, consta en la sentencia lo siguiente:

(...) petición con la cual se corrió traslado a la otra parte, la cual en contestación el 05 de enero del 2011, y expresa en lo fundamental que se dicte la sentencia correspondiente ordenando la entrega inmediata de la providencia o del título de propiedad, el cual como queda indicado, ya se ha hecho llegar a esta judicatura para el retiro de la misma y que consta sus originales de Fs. 54 a 54 (...).

Como se puede observar, el juez, tanto de modo previo a la consignación del título de adjudicación de tierras en favor de la accionante, como posteriormente, cuando ya constaba el referido documento en los archivos de la

causa, no determinó un fundamento claro para la acción de protección propuesta, toda vez que de las cuestiones fácticas establecidas en la causa puesta en su conocimiento, no evidenció vulneración específica a un derecho constitucionalmente consagrado, siendo este el fundamento de la acción de protección.

Adicionalmente, el juzgador señaló que tanto de las cuestiones controvertidas en la causa, como de las alegaciones y exposiciones hechas por las partes, no se observó elementos que comprobaran el fundamento de la acción de protección propuesta; al contrario, era visible que tanto los argumentos como hechos de la causa respondían más a cuestiones de legalidad correspondientes a la vía administrativa.

Es así que el juez de primera instancia, invocando el artículo 50 de la Regla del Procedimiento para el Ejercicio de la Competencia de la Corte Constitucional, para el período de transición, y el artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, señaló la improcedencia de la acción, como se desprende a continuación:

(...) en el caso que nos ocupa se insiste que es de carácter administrativo, más no de orden Constitucional sin que se haya vulnerado lo dispuesto en la norma Constitucional que se ha alegado. Por lo expuesto ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LEYES DE LA REPÚBLICA, se inadmite la acción de protección deducida por la Sra. Ciudadana: Esthela Fabiola Pérez León, en contra de la Dra. Mercedes de Jesús Tixi Ortiz, en su calidad de Directora del Distrito Centro Oriente de la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria (...).

En observancia de las normas precedentemente detalladas, respecto de la vulneración alegada al derecho a la seguridad jurídica, es preciso señalar que respecto de las competencias de la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria para el establecimiento del procedimiento a ser cumplido para la adjudicación de tierras rurales, se ha observado la publicidad, anterioridad y claridad de las normas invocadas, en función de lo cual se evidencia el respeto del derecho a la seguridad jurídica prescrito en la Constitución de la República vigente.

Por otra parte, en lo relativo a las normas invocadas por el juzgador para la resolución de la causa, las mismas se ajustaron a la naturaleza de la acción de protección y por lo tanto, se han centrado tanto en las causales de procedencia de la acción como en el examen de las normas relacionadas con la vulneración del derecho constitucional a la seguridad jurídica.

En mérito de lo señalado esta Corte Constitucional determina que la sentencia dictada por el juez segundo de tránsito de Chimborazo, el 11 de enero de 2012, observa y garantiza el cumplimiento de las normas y derechos de las partes; así como el respeto a la Constitución y la existencia de normas jurídicas previas, claras y públicas que deben ser aplicadas por las autoridades competentes, por lo cual esta Corte Constitucional no encuentra que dicha decisión vulnere el derecho a la seguridad jurídica, contemplado 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, el Pleno de la Corte Constitucional dicta la siguiente:

**SENTENCIA**

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

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

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

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con siete 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, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de los jueces Marcelo Jaramillo Villa y Ruth Seni Pinoargote, en sesión del 24 de junio del 2015. Lo certifico.

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

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Es fiel copia del original.- Revisado por ...f.) Ilegible.- Quito, a 21 de julio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

**CASO Nro. 0280-12-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 sábado 11 de julio del dos mil quince.- Lo certifico.

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

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Es fiel copia del original.- Revisado por ...f.) Ilegible.- Quito, a 21 de julio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 24 de junio de 2015

**SENTENCIA N.º 208-15-SEP-CC****CASO N.º 2153-11-EP****CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR****I. ANTECEDENTES****Resumen de admisibilidad**

El 23 de noviembre de 2011, el señor Franklin Marcelo Sánchez Pástor en calidad de rector del Colegio Militar N.º 5 de Loja, “Tern. Lauro Guerrero”, presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia

dictada por la Sala Especializada de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja el 31 de octubre de 2011, dentro de la acción de protección N.º 2011-0745.

De conformidad con lo establecido en el segundo inciso del artículo 17 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, el secretario general de la Corte Constitucional certificó que en relación a la causa N.º 2153-11-EP, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, conformada por los jueces constitucionales Ruth Seni Pinoargote, Roberto Bhrunis Lemarie y Hernando Morales Vinuesa, mediante providencia del 11 de enero de 2012, avocó conocimiento de la causa y admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 2153-11-EP.

De conformidad con el sorteo efectuado en sesión extraordinaria del Pleno de la Corte Constitucional, el 15 de febrero de 2012, correspondió al juez Fabián Sancho Lobato sustanciar la presente causa, como alterno de la ex jueza constitucional Nina Pacari Vega.

La jueza sustanciadora en funciones, Nina Pacari Vega, mediante providencia del 20 de marzo de 2012, avocó conocimiento de la causa y dispuso la notificación con el contenido de la providencia y la demanda a los jueces de la Sala Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja a fin que presenten un informe de descargo debidamente motivado, en el término de cinco días.

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.

Tras el sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional, le correspondió la sustanciación de la presente causa a la jueza constitucional María del Carmen Maldonado Sánchez, quien avocó conocimiento el 03 de junio de 2015.

**Breve descripción del caso y detalle de la demanda**

El señor Franklin Marcelo Sánchez Pástor en calidad de rector del colegio militar N.º 5 de Loja, “Tern. Lauro Guerrero” presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada en segunda instancia por la Sala Especializada de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja, el 31 de octubre de 2011, a través de la cual se desechó el recurso de apelación presentado por esta entidad y confirmó la sentencia del juez *a quo*.

Señala, en lo principal, que mediante acto administrativo legítimo del 14 de septiembre de 2011, dio por terminado el contrato ocasional suscrito entre su representada y Jenny Marcela Coronel Palomeque, quien se desempeñó como jefe de evaluación desde el 01 de octubre al 31 de diciembre de 2009 y del 01 de enero al 31 de diciembre de 2010, período que se prorrogó hasta el 13 de septiembre de 2011.

Una vez notificada con la terminación de su contrato, la señora Jenny Marcela Coronel Palomeque alegó haber sido ganadora de un concurso de méritos y oposición por lo que

le correspondía el respectivo nombramiento. No obstante, indica que la mencionada señora, participó en un concurso de méritos, no de oposición para llenar la vacante de jefe de evaluación. En ese sentido, argumenta que el rector de ese entonces suscribió un primer contrato ocasional por el período de tres meses. Una vez finalizado este contrato se suscribió otro contrato de la misma naturaleza por el período comprendido desde el 01 de enero de 2010 hasta el 31 de diciembre del mismo año, con la denominación “Estadístico 1” sin concurso de ninguna naturaleza. Indica además que fue contratada sin que ella sea profesional en ciencias de la educación sino economista, por lo que constituye una contratación irregular, la cual, se efectuó debido a que su esposo ocupó cargos de influencia dentro de la institución.

Señala que la señora Jenny Marcela Coronel Palomeque presentó una acción de protección que recayó en el Juzgado Segundo de Tránsito de Loja, el cual, en su criterio, hizo caso omiso al hecho que la accionante no ha participado en ningún concurso de méritos y oposición conforme lo dispuesto en el artículo 228 de la Constitución de la República para el ingreso al servicio público, así como la designación “fraudulenta” que a su juicio se la hizo en contravención de normas y preceptos que rigen para los colegios militares. Es así que mediante sentencia, el citado juzgado ordenó el ingreso al sector público mediante la extensión del respectivo nombramiento a pesar de que ninguno de los servidores de los colegios militares del país no ostentan nombramiento alguno. Esta sentencia fue apelada y la causa recayó en conocimiento de la Sala Especializada de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja, instancia que confirmó en todas sus partes la sentencia subida en grado.

En este sentido, indica que la sentencia impugnada ha vulnerado el derecho a la seguridad jurídica de su representada pues, no ha observado lo que dice la Constitución respecto del ingreso al servicio público, igualmente, afirma, que ha vulnerado el debido proceso en su garantía de la motivación, ya que se apoya en una jurisprudencia que no guarda relación con la realidad procesal. Igualmente, aduce, que la Sala no observó las sentencias emitidas dentro de procesos de acción de protección donde la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo inadmite las acciones presentadas por dos profesoras a quienes se les dieron por terminado sus contratos ocasionales.

#### **Derechos presuntamente vulnerados**

El accionante alega que la decisión judicial impugnada ha vulnerado el derecho al debido proceso en la garantía de motivación y el derecho a la seguridad jurídica consagrados en los artículos 76 numeral 7 literal I y 82 de la Constitución de la República, respectivamente.

#### **Pretensión y pedido de reparación concreto**

En base a lo expuesto, el accionante solicita a esta Corte Constitucional que: “(...) la Corte Constitucional deje sin efecto las sentencias dictadas por el Juez Ad-quo y el *ad quem* de la Corte Provincial de Justicia de Loja, dentro de la acción de protección de la referencia (...)”.

#### **Contestación a la demanda**

**Jueces de Sala Especializada de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja**

Los doctores Carlos Alfonso Riofrío, Carlos Tandazo Román y Leonardo Vélez Sánchez en lo principal, señalan que mediante sorteo efectuado el 13 de octubre de 2011, les correspondió conocer la apelación presentada por el rector del Colegio Militar N.º 5 de Loja dentro de la acción de protección incoada por Jenny Marcela Coronel Palomeque en contra de esta institución.

Manifiestan que de la revisión de las piezas procesales se advierte que la accionante participó en un concurso de méritos y oposición para ocupar la vacante de jefe de evaluación del Colegio Militar N.º 5 “Trnl. Lauro Guerrero” y fue declarada ganadora de dicho concurso; no obstante, se podían constatar los contratos ocasionales suscritos entre Jenny Marcela Coronel Palomeque y el representante de dicha institución educativa.

Con estos antecedentes, señalan que el rector de esta institución mediante memorando notificó a la accionante la terminación del contrato ocasional amparado en el artículo 143 de la Ley Orgánica del Servicio Público. En este sentido y en base a las piezas procesales, comparten el criterio esgrimido por el juez de primera instancia en cuanto efectivamente la actora ha participado en un concurso de méritos y oposición para el ingreso al servicio público, lo cual no fue observado por las autoridades del establecimiento, al omitir la entrega del nombramiento respectivo lo que se traduce en vulneración de la norma constitucional. De esta forma, el fallo garantizó su derecho al trabajo y la estabilidad laboral así como a la seguridad jurídica al aplicar lo dispuesto en la Constitución.

Así, aducen que el accionante, dentro de la presente acción extraordinaria de protección, no ha logrado demostrar que se hayan vulnerado derechos de naturaleza constitucional, además que la acción extraordinaria de protección no debe ser considerada como una instancia adicional ni resolver asuntos de mera legalidad por lo que la acción debe ser desechada.

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

A fs. 48 del expediente constitucional consta el escrito presentado por el abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, mediante el cual señala casillero judicial para efectos de recibir las notificaciones correspondientes

#### **Tercero con interés**

A fs. 60 del expediente constitucional consta el escrito presentado por la señora Jenny Marcela Coronel Palomeque, quien señala que ingresó a trabajar en el Colegio Militar Lauro Guerrero de Loja en base al concurso de méritos y oposición convocado por el entonces rector de ese plantel educativo, en el cual fue declarada ganadora.

Al iniciar su gestión, se le hizo firmar de manera ilegítima un contrato ocasional para efecto de pago de remuneraciones hasta que el Comando de Educación y Disciplina le otorgue el respectivo nombramiento, conforme lo indicado por el rector del Plantel. No obstante, el rector fue cambiado al inicio de sus funciones. Una vez que el nuevo rector se posesionó, indica que se inició una persecución en su contra sin que haya motivo alguno de por medio. A raíz de estos incidentes comenzó a tener problemas psicológicos que afectaron gravemente a su salud, por lo que tuvo que ser hospitalizada, habiéndosele otorgado un mes de reposo.

Al enterarse de esto, el rector, mediante memorando, le notificó que cesaba en sus funciones.

Aduce que esta separación de sus funciones fue un acto unilateral en donde, no se le permitió el derecho a la defensa, ya que la misma no fue emitida mediante acción de personal con el objetivo de modificar la naturaleza de su relación laboral, es decir, desconociendo que fue ganadora de un concurso de méritos y oposición con el objetivo de hacerla parecer como si se tratase de un contrato ocasional. Es en base a estos antecedentes que el juez de primera instancia verificó la existencia de vulneración de derechos constitucionales y fue ratificado por la Corte Provincial de Justicia de Loja.

Indica que no obstante lo señalado, el juez de instancia no ha hecho cumplir lo ordenado en su sentencia en razón de que el rector del plantel educativo ha generado incidentes que no han permitido su debida ejecución.

### Decisión judicial impugnada

#### **Sentencia dictada por la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja, el 31 de octubre de 2011 a las 10h08**

Es evidente que con el memorando EDR 05.3.1.1.P.2. 17 de fecha 14 de septiembre de 2011, mediante el cual se notifica a la accionante con la terminación del contrato, constituye un acto arbitrario e ilegítimo por lo que se han vulnerado los derechos consagrados en la Constitución de la República, como lo es el derecho al trabajo y también en el artículo 23.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en el Art. 6.1 del Protocolo Adicional Sobre Derechos Humanos “Protocolo de San Salvador”, consecuentemente un derecho innato del ser humano y por consiguiente por imperio de la Constitución, reconocido y protegido por el Estado ecuatoriano en razón que conforme lo conceptúa nuestra Constitución el trabajo es un derecho, un deber social, y un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía (...) Por las consideraciones precedentes y no obstante lo que al término de su manifestación indicó el accionado, en la audiencia pública, dichas manifestaciones no enervan la acción planteada ni le otorgan legitimidad constitucional a la resolución del señor Rector del Colegio Militar “Terml. Lauro Guerrero”, puesto que, la preservación de la norma constitucional, es cardinal dentro del ordenamiento jurídico de la República. En consecuencia, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, desechando el recurso de apelación interpuesto, se confirma íntegramente la sentencia del señor Juez a quo. Notifíquese.

## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección en virtud de lo establecido en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República y el artículo 63 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; en el presente caso, de la acción presentada en contra de la sentencia dictada por la Sala Especializada de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja, el 31 de octubre de 2011.

### Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección

La Corte Constitucional al ser el máximo órgano de control, interpretación y administración de justicia en la materia se encuentra investida de la facultad de preservar la garantía de los derechos constitucionales y así evitar o corregir su vulneración. En este sentido, la Constitución de la República plantea la posibilidad de tutelar derechos constitucionales que pudieren ser vulnerados durante la emisión de una sentencia o auto definitivo resultado de un proceso judicial.

De conformidad con el artículo 437 de la Constitución de la República la acción extraordinaria de protección procede cuando se trate de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia firmes o ejecutoriados, en los que el accionante demuestre que en el juzgamiento se ha violado, por acción u omisión, el debido proceso u otros derechos reconocidos en la Constitución, una vez agotados los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal a menos que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia de la persona titular del derecho constitucional vulnerado.

En virtud de aquello, la acción extraordinaria de protección constituye una garantía jurisdiccional creada por el constituyente para proteger los derechos constitucionales de las personas en contra de cualquier vulneración que se produzca mediante determinados actos jurisdiccionales. En consecuencia, tiene como finalidad proteger, precautelar, tutelar y amparar los derechos de las personas que por acción u omisión, sean vulnerados o afectados en las decisiones judiciales.

### Determinación de los problemas jurídicos

La Corte Constitucional en el presente caso, deberá determinar si la sentencia impugnada ha vulnerado los derechos constitucionales alegados por el accionante, ante lo cual, desarrollará y resolverá los siguientes problemas jurídicos:

1. La sentencia dictada por la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja, el 31 de octubre de 2011 a las 10h08, ¿vulneró el derecho a la motivación consagrado en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República?
2. La sentencia dictada por la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja, el 31 de octubre de 2011 a las 10h08, ¿vulneró el derecho a la seguridad jurídica consagrado en el artículo 82 de la Constitución de la República?

### Argumentación de los problemas jurídicos

1. **La sentencia dictada por la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja, el 31 de octubre de 2011 a las 10h08, ¿vulneró el derecho a la motivación consagrado en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República?**

El debido proceso consagrado en el artículo 76 de la Constitución de la República, constituye un derecho de protección y un principio constitucional elemental, siendo el conjunto de derechos y garantías, así como las condiciones

de carácter sustantivo y procesal que deben cumplirse en procura de que quienes son sometidos a procesos en los cuales se determinen derechos y obligaciones, gocen de las garantías para ejercer su derecho de defensa y obtener de los órganos judiciales y administrativos un proceso exento de arbitrariedades, garantizando así, una adecuada tutela de derechos.

Dentro del debido proceso, el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República, prescribe que las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas; para lo cual, es indispensable, que la resolución señale el conjunto de normas jurídicas o principios que se utilizaron para fundamentar una decisión así como, la pertinente aplicación a cada uno de los antecedentes de hecho presentados. De otra forma, el no enunciar las normas adecuadas que se aplicarían para la resolución del caso concreto podrían derivar en la nulidad de la decisión expedida por la autoridad, es decir, se considerarán nulos los actos administrativos, resoluciones o fallos que se hayan expedido sin la debida motivación.

La motivación no solamente es un elemento formal que obligatoriamente la autoridad pública debe observar cuando tome una decisión, sino que se constituye, también, en un elemento sustancial para expresar la garantía del derecho al debido proceso, toda vez que lo esencial se traduce en conocer el razonamiento del juez para entender los argumentos que usó para sustentar su fallo.

Esta Corte Constitucional<sup>1</sup> se ha pronunciado reiteradamente respecto de la motivación como garantía del debido proceso y ha precisado que:

Al respecto, conviene señalar que el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República del Ecuador considera a la motivación como una garantía procesal, en virtud de la cual los poderes públicos tienen la obligación de motivar todas sus resoluciones, mediante la determinación de las normas o principios jurídicos en que se fundan y la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. En el caso de las sentencias judiciales, la exigencia de motivar las decisiones obedece a la necesidad de evitar que los jueces incurran en arbitrariedades, pues al exponer las disposiciones legales y las razones que constituyen los fundamentos de la decisión, se da confianza a las partes procesales respecto de lo resuelto.

Ahora bien, es necesario referirnos a los criterios que han sido usados tanto por la Corte Constitucional, para el período de transición, cuanto por esta Corte, para determinar si una decisión se encuentra bien motivada y excluir cualquier tipo de vulneración a la obligación de fundamentar las resoluciones del poder público. En ese sentido, se ha previsto que las decisiones judiciales deben ser razonables, lógicas y comprensibles. Así, en la sentencia N.º 121-14-SEP-CC esta Corte<sup>2</sup>, precisó:

(...) razonable en el sentido de que la decisión se fundamente en lo dispuesto en las disposiciones constitucionales y normativa pertinente; lógica, en lo que respecta a que la misma

contenga una estructura coherente, en la cual el operador de justicia, mediante la contraposición entre elementos fácticos y jurídicos, establezca conclusiones que guarden coherencia con estos elementos, y que de este análisis, al final se establezca una decisión general del caso; comprensible en lo que se refiere al lenguaje que se utilice en la decisión, el mismo que debe ser dirigido hacia el entendimiento por parte del auditorio social.

### Razonabilidad

Conforme lo determinado en líneas superiores, la razonabilidad implica la fundamentación en base a normas constitucionales y legales, que permitan verificar la base jurídica utilizada por el operador de justicia al momento de resolver un caso concreto. Al tratarse el caso *sub judice* de una acción de protección, el parámetro de razonabilidad se verificará si en la resolución de la causa se aplicaron las disposiciones constitucionales y legales propias de esta garantía jurisdiccional, por lo que corresponde analizar su naturaleza jurídica; así, el artículo 88 de la Constitución de la República señala:

Art. 88.- La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial; contra políticas públicas cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales; y cuando la violación proceda de una persona particular, si la violación del derecho provoca daño grave, si presta servicios públicos impropios, si actúa por delegación o concesión, o si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación.

Dicho de otro modo, la acción de protección es el mecanismo procesal eficaz para declarar la vulneración de derechos y ordenar la reparación de los mismos, por lo que la argumentación del juez deberá estar orientada hacia verificar si en las causas puestas en su conocimiento existe realmente una afectación a los derechos de la parte accionante. Así lo ha señalado la Corte Constitucional, indicando que al juez constitucional que conoce garantías jurisdiccionales “(...) le corresponde (...) verificar y argumentar si existe o no la vulneración de un derecho constitucional. Es a él a quien le corresponde analizar caso a caso, sobre la base de un ejercicio de profunda razonabilidad, los hechos y las pretensiones del actor para poder dilucidar si se trata de un caso de justicia constitucional o si por el contrario, por su naturaleza infraconstitucional su conocimiento le corresponde a la justicia ordinaria”<sup>3</sup>.

De la revisión de la sentencia dictada por la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja, objeto de la presente acción extraordinaria de protección, se observa que los jueces inician con un análisis de la naturaleza de la acción de protección, para lo cual citan el artículo 88 de la Constitución de la República y posteriormente analizan los requisitos de procedencia de la misma.

<sup>1</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N° 104-14-SEP-CC, caso No. 1604-11-EP.

<sup>2</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 121-14-SEP-CC, caso N.º 0523-12-EP.

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

En los siguientes considerandos, la Sala realiza un análisis de los hechos y las piezas procesales aportadas, determinando que era obligación de la entidad estatal demandada, presentar las pruebas o documentos de descargo so pena que se presuman ciertos los alegatos presentados por la accionante, para lo cual citan como fuente de derecho el artículo 86 numeral 3 de la Constitución de la República que en la parte pertinente, consagra:

Art. 86.- Las garantías jurisdiccionales se regirán, en general, por las siguientes disposiciones: 3) Presentada la acción, la jueza o juez convocará inmediatamente a una audiencia pública, y en cualquier momento del proceso podrá ordenar la práctica de pruebas y designar comisiones para recabarlas. Se presumirán ciertos los fundamentos alegados por la persona accionante cuando la entidad pública requerida no demuestre lo contrario o no suministre información.

Una vez analizadas las piezas procesales, los jueces determinan que en efecto la legitimada activa dentro de la acción de protección participó en un concurso de méritos de conformidad con el artículo 228 de la Constitución de la República<sup>4</sup> respecto al ingreso al sector público.

En este sentido, conforme a la naturaleza jurídica de la acción de protección, al haber constatado que la señora Jenny Marcela Coronel Palomeque participó en un concurso de méritos y oposición, la Sala determina que se ha vulnerado el derecho al trabajo<sup>5</sup>, la estabilidad laboral y la seguridad jurídica, así como las normas consagradas en el artículo 23.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos<sup>6</sup> y en el artículo 6.1 del Protocolo de San Salvador.<sup>7</sup> Adicionalmente, la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja estableció que al no haber otorgado el nombramiento pese al cumplimiento del requisito constitucional para el ingreso al sector público, el Colegio Militar N.º 5 de Loja, “Tern. Lauro Guerrero”, ha vulnerado también los derechos a la igualdad y a la seguridad jurídica, consagrados en los artículos 11 numeral 2 y 82 de la Constitución de la República.

<sup>4</sup> Constitución de la República, artículo 228.- El ingreso al servicio público, el ascenso y la promoción en la carrera administrativa se realizarán mediante concurso de méritos y oposición, en la forma que determine la ley, con excepción de las servidoras y servidores públicos de elección popular o de libre nombramiento y remoción. Su inobservancia provocará la destitución de la autoridad nominadora.

<sup>5</sup> Constitución de la República, artículo 325.- El Estado garantizará el derecho al trabajo. Se reconocen todas las modalidades de trabajo, en relación de dependencia o autónomas, con inclusión de labores de autosustento y cuidado humano; y como actores sociales productivos, a todas las trabajadoras y trabajadores.

<sup>6</sup> Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 23.1.- Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.

<sup>7</sup> Protocolo Adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos En Materia De Derechos Económicos, Sociales Y Culturales “Protocolo De San Salvador”, artículo 6.1.- Toda persona tiene derecho al trabajo, el cual incluye la oportunidad de obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa a través del desempeño de una actividad lícita libremente escogida o aceptada.

Conforme se puede observar, la sentencia dictada por la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja cumple el requisito de razonabilidad para la motivación de las resoluciones de los poderes públicos, en razón de que, dada la naturaleza de una garantía jurisdiccional, su análisis se circunscribió en la verificación de vulneración de derechos constitucionales, concluyendo que efectivamente se ha vulnerado el derecho al trabajo, el derecho a la igualdad y la seguridad jurídica, análisis que, como se evidenció, fue realizado acorde a las normas constitucionales y legales que rigen a la acción de protección.

### Lógica

Ahora bien, como segundo parámetro de la motivación, es necesario revisar si dicha sentencia cumple con la debida lógica y si se estructura de modo que guarda coherencia en sí misma.

Dentro del análisis que consta en la decisión judicial impugnada, en el considerando tercero, los jueces analizan la acción de protección y los requisitos para su procedencia; luego, examinan las piezas procesales aportadas por las partes y determinan:

En este estado, el Tribunal, compartiendo con el criterio del señor Juez de Instancia hace la siguiente reflexión, a fs. 26 a 27 constan las publicaciones realizadas en el Diario La Hora de esta ciudad de Loja, donde se constata que el Colegio Militar Lauro Guerrero, convocó a concurso de méritos y oposición para LLENAR LA VACANTE DE DOCENTE/EVALUADOR. Que la accionante participó en dicho concurso abierto de méritos y oposición, dando cumplimiento con lo que dispone el Art. 228 de la Constitución que ordena que el ingreso al servicio público.

Es decir, a criterio de los jueces, han existido suficientes evidencias para determinar que sí se llevó a cabo la convocatoria a concurso de méritos y oposición y que la señora Jenny Marcela Coronel Palomeque fue parte del mismo conforme a los requisitos correspondientes. En este sentido, la Sala, al haber verificado la realización de un concurso, consideró que el rector del Colegio Militar N.º 5 de Loja, “Tern. Lauro Guerrero” no observó lo determinado en el artículo 228 de la Constitución de la República, así como en la ley y la LOSCCA vigentes al momento de inicio de la relación laboral, respecto del otorgamiento del nombramiento como consecuencia de haber obtenido el primer lugar en el concurso de oposición y méritos. De este modo, la decisión judicial determinó: “Lo cual no fue observado ni respetado por las autoridades del establecimiento sobre todo después de que se la declara ganadora del concurso a la accionante, omitiendo extender el nombramiento y la posesión respectiva, lo que se traduce en violación de las disposiciones (...)”.

En este sentido, al determinar que no se le entregó el respectivo nombramiento, la Sala concluye que el acto administrativo contenido en el memorando N.º E.D.R. 05.3.1.1.P.2.17 del 14 de septiembre de 2011, por el cual se le notificó la terminación unilateral del contrato, constituye un acto que vulnera los derechos constitucionales de la accionante en los siguientes términos:

Por lo que se han vulnerado los derechos consagrados en la Constitución de la República como lo es el derecho al trabajo y también en el artículo 23.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en el Art. 6.1 del Protocolo Adicional Sobre Derechos Humanos “Protocolo de San Salvador”, consecuentemente un derecho innato del ser humano y por consiguiente por imperio de la Constitución, reconocido y protegido por el Estado ecuatoriano en razón que conforme lo conceptúa nuestra Constitución el trabajo es un derecho, un deber social, y un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía, por lo que el Estado garantiza a las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad, una vida decorosa, remuneraciones y retribuciones justas (...).

De esta forma, la sentencia dictada por la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja cumple el requisito de la lógica debido a que se verifica la coherencia existente entre las premisas utilizadas por los jueces y la conclusión a la que llegaron, puesto que en base a las piezas aportadas al proceso, la sentencia determina como consecuencia, que en efecto, hubo vulneración del derecho al trabajo, a la igualdad y a la seguridad jurídica, al no haberse otorgado el respectivo nombramiento a pesar de haber participado en un concurso de méritos y oposición, circunscribiendo su análisis a la determinación de vulneración de derechos constitucionales, en virtud de la naturaleza de la garantía jurisdiccional.

### Comprensibilidad

Finalmente respecto del parámetro de comprensibilidad, de la revisión de la sentencia objeto de la presente acción extraordinaria de protección la misma utiliza un lenguaje sencillo, con ideas claras, susceptible de ser entendidas por las partes procesales y también por el auditorio social.

Por lo expuesto en los párrafos precedentes, esta Corte Constitucional considera que en el presente caso, la sentencia dictada por la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja, el 31 de octubre de 2011, cumple con los parámetros de razonabilidad, lógica y comprensibilidad por lo que la misma se encuentra debidamente motivada.

## 2. La sentencia dictada por la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja, el 31 de octubre de 2011 a las 10h08, ¿vulneró el derecho a la seguridad jurídica consagrado en el artículo 82 de la Constitución de la República?

El artículo 82 de la Constitución de la República consagra a la seguridad jurídica como un derecho constitucional el cual “se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”. De esta forma, cualquier acto proveniente de los diferentes poderes o funciones públicas, debe sujetarse al ordenamiento jurídico nacional en base a las atribuciones y competencias atribuidas a cada entidad<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 023-13-SEP-CC, caso N.º 1975-11-EP.

La Corte Constitucional respecto de este derecho, ha manifestado que es de naturaleza transversal al estar relacionado con el cumplimiento y eficacia de otros derechos reconocidos constitucionalmente, dado que: “Implica el respeto a la Constitución como la norma jerárquicamente superior que consagra los derechos constitucionales reconocidos por el Estado; prevé la existencia de normas jurídicas, previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes, con lo cual se logra la certeza del derecho en cuanto a la aplicación normativa”<sup>9</sup>.

De esta forma se evidencia que el derecho a la seguridad jurídica, se encuentra vinculado con otros derechos constitucionales en tanto, comporta el cumplimiento de las normas constitucionales y legales pertinentes en el ejercicio de la potestad jurisdiccional con el objetivo de salvaguardar la efectiva vigencia de los derechos reconocidos en la Constitución y en tratados internacionales de derechos humanos. Es por ello que las actuaciones provenientes de los poderes públicos, deben respetar los derechos y principios consagrados en el texto constitucional al igual que fundamentarse en las normas que integran el ordenamiento jurídico ecuatoriano. Así lo ha sostenido esta Corte Constitucional al señalar que: “Este derecho no debe ser entendido de forma aislada a los demás derechos, ya que su esencia es la de brindar convicción a la ciudadanía de que sus derechos constitucionales serán respetados por todos los poderes públicos, a través de la existencia y aplicación de normativas jurídicas que hayan sido dictadas con anterioridad a la materialización de un caso concreto”<sup>10</sup>.

Por consiguiente, el empleo de normas claras, previas y públicas logra configurar certeza respecto de la aplicación de normas legales y constitucionales, por lo que este derecho representa la:

Certeza práctica del derecho y se traduce en la seguridad de que se conoce lo previsto como lo prohibido, lo permitido, y lo mandado por el poder público respecto de las relaciones entre particulares y de estos con el Estado, de lo que se colige que la seguridad jurídica es una garantía que el Estado reconoce a la persona para que su integridad, sus derechos y sus bienes no sean violentados y que en caso de que esto se produzca, se establezcan los mecanismos adecuados para su tutela<sup>11</sup>.

En el caso *sub judice*, el legitimado activo aduce que la sentencia dictada por la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja, el 31 de octubre de 2011, vulnera su derecho a la seguridad jurídica por cuanto los jueces han inobservado que la señora Jenny Marcela Coronel Palomeque no participó en ningún concurso de méritos y oposición para el ingreso al servicio público, por lo que no cabe la extensión del nombramiento ordenado en sentencia de primera instancia y ratificado por la Corte Provincial de Justicia de Loja.

<sup>9</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 110-14-SEP-CC, caso N.º 1733-11-EP.

<sup>10</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 100-13-SEP-CC, caso N.º 0642-12-EP.

<sup>11</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º. 006-09-SEP-CC, caso N.º 0002-08-EP.

Conforme se aprecia, el principal argumento del legitimado activo se traduce en que al no haber existido el respectivo concurso de méritos y oposición, mal podría entregarse el respectivo nombramiento, por lo que indican que los jueces han inobservado el requisito establecido en el artículo 228 de la Constitución.

No obstante, de la revisión de la sentencia impugnada a través de la presente acción, se verifica que los jueces, luego de haber realizado un análisis de las pruebas presentadas en el proceso, determinan que en efecto sí hubo un concurso de méritos y oposición, lo cual no llegó a ser desvirtuado por el representante del Colegio Militar N.º 5 de Loja, “Tern. Lauro Guerrero”, por lo que correspondía a la señora Jenny Marcela Coronel Palomeque ser acreedora del respectivo nombramiento. La Sala lo expresó de la siguiente manera:

El Tribunal, compartiendo con el criterio del señor Juez de Instancia hace la siguiente reflexión. A fs. 26 a 27 constan las publicaciones realizadas en el Diario La Hora de esta ciudad de Loja, donde se constata que el Colegio Militar Lauro Guerrero, convocó a concurso de méritos y oposición para LLENAR LA VACANTE DE DOCENTE/EVALUADOR. Que la accionante participó en dicho concurso abierto de méritos y oposición, dando cumplimiento con lo que dispone el Art. 228 de la Constitución que ordena que el ingreso al servicio público, el ascenso y la promoción en la carrera administrativa se realizará mediante concurso de méritos y oposición, en la forma que determina la ley, y la LOSCCA vigente a la fecha del referido concurso e inicio de la relación laboral discutida estipulaba en sus Art. 71, 17, 18 y Arts. 157 y siguientes del Reglamento, especialmente el Art. 165, el procedimiento correspondiente para dicho ingreso al servicio público, lo cual no fue observado ni respetado por las autoridades del establecimiento, sobre todo después de que se le declarara ganadora del concurso a la accionante, omitiendo extender el nombramiento y la posesión respectiva, lo que se traduce en violación de las disposiciones de la Ley indicadas y de ciertas garantías y derechos constitucionales, alegados por la accionante a través de esta acción de protección, principalmente el derecho al trabajo, a la estabilidad laboral y la seguridad jurídica (...).

Conforme se puede advertir, los jueces de la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja, luego del análisis de las piezas procesales, determinaron que la señora Jenny Marcela Coronel Palomeque sí participó en un concurso de méritos y oposición para ocupar la vacante de jefe de evaluación del Colegio Militar N.º 5 “Ternl. Lauro Guerrero”, convocado por el Colegio Militar N.º 5 de Loja, “Ternl. Lauro Guerrero” y luego de haberla declarado ganadora del mismo, omitieron la entrega del nombramiento correspondiente, lo cual acarrea la vulneración de los derechos constitucionales que se indican en la sentencia. En este sentido, determinan que el establecimiento educativo inobservó lo dispuesto en el artículo 228 de la Constitución de la República respecto del ingreso al servicio público.

Aquello, por un lado, nos permite determinar que la sentencia precisamente precauteló el derecho a la seguridad jurídica pues determinó el incumplimiento de lo dispuesto en el artículo que regula el ingreso al sector público, antes indicado y por otro lado, al haber sido dictada en el marco

regulatorio de la acción de protección, respetando la normativa constitucional y legal que rige a esta garantía, se evidencia que la decisión judicial impugnada no vulnera el derecho a la seguridad jurídica pues tiene como sustento las normas previas, claras y públicas aplicables al caso.

Por lo expuesto, a criterio de la Corte Constitucional, los jueces de la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja a través de su sentencia del 31 de octubre de 2011, velaron por la aplicación y respeto a normas constitucionales y legales claras, previas y públicas, por lo que esta Corte Constitucional considera que en el presente caso, no existió vulneración a la seguridad jurídica.

### III. DECISIÓN

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

#### SENTENCIA

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

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

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

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con siete votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, 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 los jueces Marcelo Jaramillo Villa y Ruth Seni Pinoargote, en sesión del 24 de junio del 2015. Lo certifico.

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

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Es fiel copia del original.- Revisado por ...f.) Ilegible.- Quito, a 21 de julio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.

#### CASO Nro. 2153-11-EP

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el Juez Patricio Pazmiño Freire, Presidente de la Corte Constitucional, el día sábado 11 de julio del dos mil quince.- Lo certifico.

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

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Es fiel copia del original.- Revisado por ...f.) Ilegible.- Quito, a 21 de julio de 2015.- f.) Ilegible, Secretaría General.